COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 3.2.2010
COM(2010) 26 final

2010/0031 (NLE)

Propunere de

DECIZIE A CONSILIULUI

de publicare a Recomandării pentru a pune capăt incompatibilității Greciei cu orientările generale ale politicilor economice și a îndepărta riscul de compromitere a bunei funcționări a uniunii economice și monetare

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

EXPUNERE DE MOTIVE

1. INTRODUCERE

În ultimul deceniu, Grecia a înregistrat o puternică creștere economică de 4% pe an, aceasta și datorită unor politici fiscale expansioniste. În paralel, dezechilibrele macroeconomice interne și externe s-au accentuat considerabil, fapt care a dus la acumularea rapidă a datoriei externe, datoria publică rămânând foarte ridicată. Având în vedere impactul crizei economice și financiare globale asupra economiei Greciei, reevaluarea riscurilor care se impune în aceste circumstanțe pune o presiune și mai mare asupra datoriei.

Potrivit previziunilor serviciilor Comisiei din toamna anului 2009, creșterea PIB-ului real a încetinit în 2009, situându-se puțin peste 1%, iar în 2010 se estimează că va rămâne negativă. Încetinirea activității economice a deteriorat puternic finanțele publice și condițiile de finanțare. În condițiile unui deficit public cu mult peste 3% din PIB în medie în ultimii zece ani și ale unor operațiuni financiare recurente de amploare care au dus la creșterea datoriei, ponderea datoriei publice depășește 100% din PIB. Grecia se confruntă cu provocarea de a realiza o consolidare fiscală substanțială, îmbunătățind în același timp calitatea finanțelor publice și corectând factorii care stau la baza dezechilibrelor economice majore, atât interne cât și externe, aceasta într-un context macroeconomic nefavorabil.

Situația economiei Greciei reflectă o combinație de criză fiscală și dezechilibre macroeconomice mai ample, care își au originea în probleme structurale profunde. În acest sens, utilizarea simultană a instrumentelor de supraveghere economică și bugetară prevăzute de tratat este justificată. Utilizarea simultană a acestor instrumente prevăzute în tratat ar fi o reacție adecvată la situația gravă din Grecia și la posibila sa repercutare asupra altor țări din zona euro și în plus ar spori eficacitatea activității de supraveghere.

Prezenta expunere de motive trece în revistă situația macroeconomică și bugetară din Grecia, detaliază modalitățile de aplicare a instrumentelor și interacțiunea lor și prezintă motivele pentru a adresa recomandări Greciei conform articolului 121 alineatul (4) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), a lua măsuri în temeiul articolului 126 alineatul (9) din TFUE și a emite un aviz cu privire la actualizarea din ianuarie 2010 a programului de stabilitate, în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului[1]. Este pentru prima dată când o decizie de somare în conformitate cu articolul 126 alineatul (9) și o recomandare în conformitate cu articolul 121 alineatul (4) sunt adoptate împreună.

2. EVOLUȚII MACROECONOMICE, COMPETITIVITATE ȘI DEZECHILIBRE BUGETARE

2.1. Evoluții macroeconomice recente

Situația și perspectivele macroeconomice și bugetare ale Greciei s-au deteriorat sensibil din aprilie 2009, când Consiliul a adoptat decizia cu privire la existența unui deficit excesiv în Grecia și a formulat recomandări în conformitate cu articolul 104 alineatul (7) din Tratatul de instituire a Comunității Europene (TCE). Încrederea consumatorilor și a întreprinderilor a fost afectată de criză, ceea ce a dus la încetinirea activității economice încă de la sfârșitul anului 2008 și influențează negativ perspectivele economice pe termen mediu. În raport cu

[1] JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

previziunile intermediare ale serviciilor Comisiei din ianuarie 2009, care au stat la baza recomandărilor formulate de Consiliu în aprilie 2009 în temeiul articolului 104 alineatul (7) din TCE, proiecțiile de creștere au fost revizuite în sens descrescător. În locul unei creșteri a PIB-ului real aproape nule în 2009, urmată de o ușoară redresare în 2010, PIB-ul real s-a contractat cu aproximativ 1% în 2009 și, potrivit previziunilor serviciilor Comisiei din toamna anului 2009[2] (tabelul 1), în 2010 se va contracta cu încă ¼%, în ipoteza menținerii politicilor actuale. În plus, în lumina ultimelor evoluții, nu se poate exclude o contractare a activității economice în 2010 încă și mai pronunțată decât cea preconizată în previziunile din toamna anului 2009. Contractarea activității economice afectează puternic și nivelul de ocupare a forței de muncă, a cărui scădere în 2009 a depășit 1%, așa încât rata șomajului a ajuns la aproape 9%, iar conform previziunilor Comisiei, în 2010 va depăși 10%.

Evoluțiile macroeconomice au dus la o corectare considerabilă a deficitului extern (soldul net față de restul lumii), de la peste 12% din PIB în 2008 la 7½% din PIB în 2009. Cu toate acestea, potrivit previziunilor serviciilor Comisiei, ameliorarea în continuare a conturilor externe și a competitivității pe termen mediu va fi probabil mult mai moderată, date fiind deficiențele structurale ale economiei. Concret, în ciuda unei îmbunătățiri, dezechilibrele externe pot reprezenta totuși aproape 8% din PIB în 2011. În contextul unei creșteri slabe, atât în termeni reali, cât și în termeni nominali, constrângerile externe devin tot mai grave și necesită o ajustare substanțială.

Tabelul 1: Evoluții și previziuni macroeconomice

	2008	2009		2010		2011		2012	2013
	COM	COM	PS	COM	PS	COM	PS	PS	PS
PIB real (variație %)	2,0	-1,1	-1,2	-0,3	-0,3	0,7	1,5	1,9	2,5
Consum privat (variație %)	2,3	-2,5	-1,5	-1,3	-1,0	0,8	0,3	0,8	1,0
Consum public (variație %)	0,6	2,0	11,0	-0,1	-4,4	0,7	-5,9	-5,9	0,7
Formarea brută de capital fix (variație %)	-7,4	-16,2	-18,8	-3,9	-1,6	1,3	4,5	5,5	8,4
Exporturi de bunuri și servicii (variație %)	4,0	-11,8	-16,0	2,7	2,5	3,1	4,0	6,5	7,2
Importuri de bunuri și servicii (variație %)	0,2	-20,3	-24,7	-3,1	-3,0	1,9	2,0	2,8	3,4
VNB (deflator PIB)(variație %)	1,6	-1,6	n.a.	-0,7	n.a.	0,7	n.a.	n.a.	n.a.
Contribuții la creșterea PIB-ului real:									
- cererea internă finală	*0,1*	*-4,9*	*-3,3*	*-1,6*	*-1,8*	*0,9*	*0,0*	*0,6*	*2,3*
- modificarea stocurilor	*1,0*	*-0,6*	*-2,9*	*-0,1*	*0,2*	*-0,4*	*1,2*	*0,7*	*-0,5*
- export net	*0,8*	*4,4*	*5,0*	*1,5*	*1,3*	*0,1*	*0,3*	*0,7*	*0,7*
Ocuparea forței de muncă (variație %)	0,1	-0,9	-1,1	-0,8	-0,5	-0,2	-0,2	0,4	0,6
Rata șomajului (definiție Eurostat)	7,7	9,0	9,0	10,2	9,9	11,0	10,5	10,5	10,3
Compensația pe salariat	5,9	2,3	5,7	1,4	1,6	1,8	2,4	2,2	2,7
Costuri unitare ale forței de muncă (ansamblul economiei)	3,9	2,5	n.a.	0,9	n.a.	0,9	n.a.	n.a.	n.a.
Costuri unitare reale ale forței de muncă	0,3	0,8	n.a.	-0,5	n.a.	-1,3	n.a.	n.a.	n.a.
Deflatorul PIB (variație %)	3,5	1,7	1,6	1,4	2,0	2,3	2,0	1,9	1,9
Indicele armonizat al prețurilor de consum	4,2	1,2	1,2	1,4	1,4	2,1	1,9	1,8	1,8
Soldul net față de restul lumii	-12,4	-7,5	-8,8	-6,8	-6,6	-6,7	-5,9	-4,9	-4,0

Surse: AMECO, serviciile Comisiei, programul de stabilitate (ianuarie 2010).

[2] Previziuni economice europene, toamna 2009, *European Economy*, 10.

Pierderea din ce în ce mai gravă a competitivității din ultimii zece ani se reflectă în evoluția relativă a costurilor unitare ale forței de muncă în raport cu partenerii comerciali. Creșterea rapidă a costurilor salariale și adaosurile comerciale care depășesc creșterea productivității au contribuit la menținerea unui diferențial de inflație pozitiv față de zona euro. În timp ce compensația nominală pe salariat a crescut cu aproximativ 2¼% în 2009, inflația IACP a rămas aproape de 1% în 2009, ducând la o creștere ridicată a salariilor reale, cu mult peste creșterea productivității. Lipsa de corelare dintre salarii și condițiile de pe piața muncii și evoluția productivității, inclusiv impactul slab al recesiunii actuale asupra creșterii salariilor, ar putea, dacă se prelungește pe termen mediu, să compromită și mai mult poziția competitivă a economiei. Creșterea productivității, însoțită de o evoluție adecvată a salariilor, ar putea contribui la restabilirea competitivității pierdute. Deși în prezent rata inflației este scăzută, conform estimărilor ea va reintra pe o traiectorie ascendentă pe termen mediu. Inflația de bază va crește la rândul său mai rapid decât media din zona euro. Funcționarea deficitară a piețelor naționale, în special a pieței serviciilor, se reflectă în adaosurile comerciale mari din sectoarele protejate.

2.2. Competitivitate și potențial de creștere

Potrivit Eurostat, în 2008 PIB-ul pe cap de locuitor exprimat în PPS (standard al puterii de cumpărare) se ridica la 94¼% din media UE-27, datorită unui nivel relativ scăzut al productivității orare. În schimb, utilizarea forței de muncă este superioară mediei din UE-27, aceasta din cauza numărului mediu anual ridicat de ore lucrate. În prezent, Grecia întâmpină dificultăți majore în a reduce decalajul față de zona euro în ceea ce privește venitul pe cap de locuitor. În primul rând, criza poate prejudicia capacitatea de producție a economiei grecești. Comisia estimează în calculele sale că până în 2020 pierderea cumulată de PIB potențial se poate situa la aproximativ 16¼% în raport cu tendința din intervalul 2000-2006. Acest declin este printre cele mai ridicate din rândul țărilor din zona euro, deși se datorează parțial ratei ridicate de creștere potențială înregistrate în Grecia în perioada dinaintea crizei. În plus, în 2020 Grecia va începe să resimtă efectele negative ale îmbătrânirii populației, aceasta reducând la rândul său rata de creștere potențială începând cu 2020.

De aceea, pentru ca economia Greciei să revină pe o traiectorie continuă de convergență, este nevoie ca dezechilibrele să fie corectate printr-o ajustare fiscală puternică și să se implementeze un pachet cuprinzător de reforme. Comisia a atras atenția în mod repetat asupra slăbiciunilor economiei grecești. De exemplu, în previziunile sale, Comisia menționează de mult timp problemele de competitivitate a prețurilor din Grecia, mai exact tendința de apreciere a cursului de schimb real efectiv. În plus, în recomandările formulate pe baza strategiei de la Lisabona[3] sunt identificate domenii specifice pentru îmbunătățirea competitivității Greciei altfel decât la nivel de prețuri, cum sunt investițiile în cercetare și dezvoltare, reforma administrației publice sau calitatea educației. Calculele efectuate de Grupul de lucru pe tema îmbătrânirii populației din cadrul Comitetului pentru politică economică arată la rândul lor că reforma pensiilor reprezintă o prioritate[4]. În plus, analiza pieței muncii[5] efectuată de Comisie a identificat unele probleme de pe piața muncii din Grecia, mai exact segmentarea pieței și reglementările în materie de negocieri salariale. În fine, există o serie de indicatori care arată că funcționarea piețelor de produse poate fi

---

3 JO 183, 15.7.2009, p. 1.

4 *European Economy* nr. 2/2009: Raport privind îmbătrânirea populației: proiecții economice și bugetare pentru statele membre ale UE-27 (2008-2060).

5 *European Economy* nr. 8/2009, *Labour market and wage developments in 2008* (Evoluții ale pieței muncii și ale salariilor în 2008).

îmbunătățită, de la industriile de rețea la serviciile profesionale. Împreună, aceste elemente periclitează competitivitatea structurală a Greciei și oferă motive de a considera că dezechilibrul extern foarte marcat nu se datorează în exclusivitate cererii interne puternice. Paragrafele care urmează cuprind o explicație mai detaliată a provocărilor din fiecare domeniu de politici.

În ceea ce privește competitivitatea prețurilor, doi indicatori ies în relief. În primul rând, în ultimul deceniu Grecia a acumulat diferențiale de inflație de aproximativ 1 punct procentual pe an față de zona euro. În al doilea rând, creșterea salariilor a fost mai puternică decât în zona euro și a depășit creșterea productivității, ceea ce a dus la creșterea costurilor unitare reale cu forța de muncă. Se estimează că diferențialele de inflație decurg din cererea internă puternică (din anii anteriori crizei), dar și din disfuncționalitățile de pe piața muncii și cea a produselor, care au dus la creșterea excesivă a salariilor, respectiv a adaosurilor comerciale. Creșterea salariilor cu mult peste cea a productivității este încurajată de natura aranjamentelor de negociere a salariilor din Grecia, precum și de comportamentul sectorului public. Salariile din sectorul public reprezintă într-adevăr o mare parte din masa salarială totală, au o influență puternică asupra stabilirii salariilor din sectorul privat și în ultimii ani le-au depășit pe acestea din urmă[6].

În termeni mai generali, creșterea calității administrației publice joacă un rol major în sporirea eficienței globale a economiei. Numărul instituțiilor publice, al organismelor publice, al municipalităților și al consiliilor locale a crescut în timp. Recomandările bazate pe strategia de la Lisabona au subliniat necesitatea de a crea capacități eficiente de reglementare, control și aplicare, atât la nivel general, cât și pentru utilizarea fondurilor structurale. Autoritățile elene s-au angajat să îmbunătățească funcționarea administrației publice și au creat un program operațional, „Reforma administrativă”. În prezent este nevoie să se întărească rolul studiilor de impact și transparența consultărilor publice, să se accelereze activitatea de codificare, să se creeze în cadrul fiecărui minister unități specializate pentru îmbunătățirea legiferării și să se mărească gradul de absorbție al fondurilor structurale. Acest din urmă aspect va fi tratat în continuare.

Sistemul de pensii trebuie la rândul său reformat în profunzime. Se preconizează că în următoarele decenii cheltuielile cu pensiile ale sistemului de asigurări sociale vor crește semnificativ ca procent din PIB, de la 11¾% din PIB în 2007 până la aproape 24% din PIB în 2060. Comisia consideră așadar în cel mai recent raport pe tema sustenabilității[7] că Grecia este amenințată de un risc ridicat în ceea ce privește sustenabilitatea finanțelor publice. Evoluțiile demografice, cu o rată a dependenței persoanelor vârstnice aproape dublată în perioada pentru care s-au realizat proiecțiile, care se încheie în 2060, au un impact puternic asupra creșterii cheltuielilor cu pensiile pe întreaga perioadă analizată[8]. În plus, rata prestației[9]

---

6 Pentru această comparație sunt utilizate date din conturile naționale care compară compensația pe salariat din administrația publică cu compensația pe salariat din ansamblul economiei pentru perioada 2000-2007. Creșterea salariilor din sectorul public față de cele din sectorul privat este totodată mai ridicată decât în alte state membre din zona euro pentru care există astfel de date, de exemplu Spania sau Italia.

7 *European Economy* nr. 9/2009.

8 Într-adevăr, provocarea demografică cu care se confruntă Grecia a fost considerată în mod repetat mai gravă decât media din UE, iar proiecțiile din 2008 ale Eurostat arată o creștere a ratei de dependență a vârstnicilor de la 27,8% în 2008 la 57,1% în 2060. Raportul dintre cotizanți și pensionari este de 1,75:1 în loc de 4:1, cât este necesar pentru ca un sistem de pensii de tip redistributiv să fie viabil.

9 Rata prestației este prestația medie din sistemul public de pensii, ca procent din salariul mediu din ansamblul economiei.

din Grecia se numără printre cele mai ridicate din UE, deși în medie persoanele cu vârste de peste 65 de ani sunt expuse unor riscuri de sărăcie mai mari decât cele din alte state membre. Reformele realizate recent – de exemplu, Legea 3655/2008[10] – au încercat să soluționeze problemele din sistemul de pensii, cum ar fi fragmentarea excesivă a acestuia. Actualizarea din 2010 a programului de stabilitate include de asemenea o serie de angajamente referitoare la reforma sistemului de pensii și a sistemului de sănătate. Per ansamblu, sistemul de pensii rămâne nesustenabil și inechitabil. Schemele de pensionare anticipată oferă soluții alternative dar costisitoare de pensionare, cu impact negativ asupra stimulentelor în favoarea continuării activității. De aceea, reformele trebuie să stopeze creșterea substanțială a cheltuielilor legate de vârstă pentru a întări sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice. Sistemul de sănătate trebuie de asemenea reformat, îndeosebi pentru a îmbunătăți calitatea serviciilor, în special a îngrijirilor primare, eficiența acestora și administrarea bugetului alocat, întrucât acestea au cauzat depășiri ale bugetului[11].

Actualizarea programului de stabilitate prevede totodată reforme ale piețelor de produse. Există mai multe domenii care merită o atenție deosebită. În primul rând, trebuie încurajată concurența din sectorul serviciilor profesioniste, care reprezintă 2½% din PIB și 7% din locurile de muncă[12]. Conform indicatorului OCDE referitor la reglementarea pieței serviciilor profesionale, Grecia se clasează pe o poziție slabă, în special în materie de servicii juridice. În al doilea rând, obstacolele în calea concurenței sunt printre cele mai numeroase din grupul de țări ale Uniunii Europene membre ale OCDE, potrivit indicatorului OCDE referitor la obstacolele în calea concurenței. În al treilea rând, liberalizarea industriilor de rețea (de exemplu, în sectorul energiei) este în întârziere față de media din UE[13], la fel ca deschiderea piețelor din sectorul transporturilor, în special al transporturilor feroviare[14]. De exemplu, în sectorul gazelor, primul import privat de GNL (gaz natural lichefiat) a fost anulat (decembrie 2009) din cauză că operatorul public al rețelei, DESFA, nu a încheiat până în acel moment contracte de acces la rețea. Această lipsă a liberalizării are un impact concret asupra întreprinderilor elene. De exemplu, pe piața energiei electrice, conform Băncii Mondiale[15], intervalul de timp și costurile aferente racordării la rețeaua electrică a unei noi întreprinderi sunt mai mari decât media din țările OCDE.

În fine, în ceea ce privește mediul de afaceri, firmele se confruntă cu proceduri complexe, împovărătoare și lungi și cu o incertitudine juridică în relațiile cu administrația publică. În ciuda progreselor realizate, Grecia are cele mai slabe rezultate dintre țările membre ale UE și OCDE în ceea ce privește indicatorii „Doing Business” pentru 2009 ai Băncii Mondiale.

---

10 Legea 3655/2008 tratează unele slăbiciuni de ordin administrativ ale sistemului de pensii din Grecia, introducând o serie de ajustări ale parametrilor. În primul rând, legea reduce numărul de fonduri de la 113 la 13, reducând astfel costurile administrative și îmbunătățind monitorizarea. În al doilea rând, legea introduce un număr individual de asigurare socială în vederea îmbunătățirii controlului cheltuielilor și a reducerii fraudei. În al treilea rând, legea creează Fondul de asigurare pentru solidaritate între generații pentru garantarea plăților viitoare de pensii. Pe lângă aceasta, legea acordă stimulente financiare pentru prelungirea vieții active cu până la trei ani după vârsta legală de pensionare și consolidează prevederile referitoare la concediul maternal pentru a mări rata de participare a femeilor la piața muncii.

11 OCDE (2009), *Economic Survey of Greece 2009*, capitolul 3: Îmbunătățirea performanței sistemului de sănătate.

12 Sursa: EU KLEMS, 2005.

13 Acest lucru reiese din indicatorii OCDE referitori la reglementarea sectorului energiei, al transporturilor și al comunicațiilor pentru anul 2007. Indicatorul reglementării sectorului electricității din Grecia este de 2,1, iar cel pentru sectorul gazelor de 3,5, față de 1,5, respectiv 2,5 în țările UE membre ale OCDE.

14 Indicatorul OCDE pentru 2007 este 5,3, comparativ cu 3,4 pentru țările UE membre ale OCDE.

15 Getting Electricity. A pilot indicator set from the Doing Business project. Banca Mondială, 2010.

Acest fapt se explică prin timpul și costurile necesare înființării unei întreprinderi, rigiditatea generală a pieței muncii, slaba protecție acordată investitorilor și accesul dificil la finanțare. Grecia a adoptat ținta de reducere cu 25% a sarcinilor administrative până în 2013, însă trebuie să depășească faza inițială de implementare. Pe scurt, realizarea unor reforme în aceste domenii conform „Small Business Act" al Uniunii Europene ar putea duce la creșterea investițiilor private și a locurilor de muncă cu costuri scăzute pentru finanțele publice. Acestea ar putea să contribuie totodată la implementarea reformelor pieței muncii, reducând presiunile asupra costurilor.

Dincolo de tentativele de reformare a locurilor de muncă din sectorul public, piața muncii din Grecia trebuie în același timp reformată conform principiilor comune ale flexicurității. Piața muncii din Grecia este puternic segmentată în funcție de sex (mai mult decât în orice altă țară din UE), vârstă (tinerii întâmpină dificultăți pentru a intra pe piața muncii), tipul de contract (cu o legislație care protejează mai bine locurile de muncă pentru contractele temporare decât pentru cele clasice) și competențe (o mai bună protecție juridică pentru funcționari decât pentru muncitori). În același timp, nivelul de calificare a forței de muncă poate fi mult îmbunătățit, la fel ca nivelul de adaptare la nevoile pieței muncii, prin îmbunătățirea calității învățământului secundar și terțiar, a eficienței serviciilor publice de ocupare a forței de muncă și a politicilor active privind piața muncii. Unele dintre aceste aspecte au fost abordate în ultima actualizare a programului de stabilitate. În fine, definiția concedierii colective este extrem de vastă, întrucât se aplică firmelor care au între 20 și 200 de angajați și care disponibilizează patru angajați. Legislația elenă actuală care reglementează concedierile colective este atât de greoaie încât împiedică crearea de locuri de muncă, constituind totodată un obstacol în calea dezvoltării firmelor.

În fine, o absorbție mai rapidă și mai eficientă a fondurilor UE ar putea juca un rol esențial în reușita eforturilor de restabilire a competitivității și a unor finanțe publice sustenabile. Din 2007, Grecia a înaintat Comisiei un număr relativ scăzut de cereri de plată. Aceasta reflectă un nivel scăzut de absorbție la începutul celui de-al patrulea an al perioadei de programare 2007-2013 în raport cu majoritatea statelor membre. Aliniindu-și prioritățile naționale de investiții la obiectivele politicilor structurale și de coeziune și cooperând cu Comisia pentru o mai bună implementare a programelor operaționale, Grecia ar putea finanța investiții publice esențiale care să sprijine potențialul de creștere pe termen lung, făcând posibilă în același timp consolidarea bugetară. O atenție specială trebuie acordată programelor operaționale „Reforma administrativă" și „Convergența digitală", care sprijină reformele esențiale ale administrației publice, precum și programelor „Dezvoltarea resurselor umane" și „Educație și învățare de-a lungul vieții", care sprijină reformele de pe piața muncii și din sectorul educației, ele fiind în centrul strategiei de reformă și de creștere expuse în actualizarea din ianuarie 2010 a programului de stabilitate. Se poate apela la fonduri UE pentru creșterea eficienței administrației publice și sprijinirea reformelor din sistemul de sănătate, din sectorul serviciilor publice de ocupare a forței de muncă, a reformelor referitoare la învățarea de-a lungul vieții și pentru crearea unor capacități eficiente de control și aplicare a legislației.

2.3. Sectorul bancar

Băncile grecești rămân relativ solide din punctul de vedere al solvabilității, cu o rată medie de adecvare a capitalului de 11,7% și o rentabilitate neîntreruptă. Băncile au beneficiat de sprijin din partea statului sub formă de garanții și injecții de capital, însă într-o măsură mai mică decât în majoritatea statelor membre ale UE. Cu toate acestea, performanța actuală va fi condiționată de slăbiciunile structurale ale economiei, pe măsură ce aceasta va ieși din recesiunea actuală, cu consecința diminuării creșterii creditului.

În ciuda unui raport împrumuturi-depozite relativ scăzut, sectorul bancar din Grecia a experimentat dificultăți în obținerea de lichidități pe piețele cu ridicata, depinzând într-o mare măsură de împrumuturile oferite de Eurosistem[16]. În acest moment, aproximativ 8% din activele băncilor din Grecia sunt sub formă de titluri de stat, în principal grecești. În cazul unei noi scăderi a ratingului de țară, este posibil ca băncile grecești și alți investitori să-și piardă interesul constant pentru deținerea de titluri de stat emise de Grecia. Într-o astfel de ipoteză, constrângerile asupra capacității guvernului de a se finanța s-ar putea multiplica.

În ceea ce privește sectorul financiar în general și în particular sectorul asigurărilor, autoritatea elenă de supraveghere ia în prezent măsuri pentru remedierea dificultăților întâlnite de o societate de dimensiuni mari și alte patru societăți mai mici[17].

2.4. Dezechilibre ale finanțelor publice

În 2009, finanțele publice ale Greciei s-au înrăutățit cu mult peste ceea ce era de așteptat în condițiile recesiunii și ale măsurilor de sprijin pentru sectorul financiar. Conform estimării oficiale incluse în bugetul pentru 2010, deficitul public a atins 12¾% din PIB în 2009 (această estimare include un impact net temporar de 1¼% din PIB asupra adâncirii deficitului[18]), ceea ce corespunde previziunilor serviciilor Comisiei din toamna anului 2009 și contrastează cu ținta de deficit de 3,7% din PIB în 2009, stabilită în actualizarea din ianuarie 2009 a programului de stabilitate (tabelul 2)[19]. Potrivit estimărilor actuale, deficitul pentru 2009 este sensibil mai ridicat decât era prevăzut în momentul adoptării de către Consiliu a recomandării în temeiul articolului 104 alineatul (7) din TCE, în aprilie 2009.

---

16 Accesul la împrumuturi oferite de Eurosistem a fost facilitat de modificarea regulilor BCE în materie de garanții. Cu toate acestea, la sfârșitul lui 2010, Eurosistemul ar trebui să reinstituie criteriile de admisibilitate a garanțiilor aplicabile înaintea crizei.

17 Licența acordată Aspis Pronoia S.A. a fost retrasă la 21 septembrie 2009, împreună cu licențele celor patru societăți mai mici de asigurare din Grupul Aspis care funcționează în Grecia. Motivul principal a fost situația foarte fragilă a bilanțului acestor societăți. Cu toate acestea, suma pe care guvernul elen ar putea fi nevoit să o garanteze pentru menținerea stabilității sectorului este mică.

18 Aceasta se poate defalca în continuare în cheltuieli one-off cu un impact de 1¼% din PIB asupra creșterii deficitului și venituri one-off cu un impact de aproximativ ¼% din PIB. Acestea din urmă includ venituri one-off provenite din impozitul special aplicat gospodăriilor cu venituri ridicate și din măsurile de amnistie fiscală aplicate în 2009.

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

Tabelul 2: Estimări revizuite ale creșterii economice și ale rezultatelor bugetare

	Creșterea PIB real (variație %)					Capacitate/necesar net de finanțare ale administrațiilor publice (% din PIB)				
	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Buget 2009	2,7	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-2	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Previziuni COM ian. 2009	0,2	0,7	n.a.	n.a.	n.a.	-3,7	-4,2	n.a.	n.a.	n.a.
PS ian. 2009	1,1	1,6	2,3	n.a.	n.a.	-3,7	-3,2	-2,6	n.a.	n.a.
Notificare PDE (aprilie 2009)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-3,7	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Previziuni COM primăvară 2009	-0,9	0,1	n.a.	n.a.	n.a.	-5,1	-5,7	n.a.	n.a.	n.a.
Notificare PDE (oct. 2009)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-12,5	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Previziuni COM toamnă 2009	-1,1	-0,3	0,7	n.a.	n.a.	-12,7	-12,2	-12,8	n.a.	n.a.
Buget 2010	-1,2	-0,3	n.a.	n.a.	n.a.	-12,7	-9,1	n.a.	n.a.	n.a.
PS ianuarie 2010	-1,2	-0,3	1,5	1,9	2,5	-12,7	-8,7	-5,6	-2,8	-2

Surse: Serviciile Comisiei, actualizările programului de stabilitate

Deficitul pentru 2009, care îl depășește cu mult pe cel prevăzut în buget, se explică doar parțial prin condițiile macroeconomice nefavorabile (tabelul 3). Conform ultimelor estimări oficiale ale autorităților elene, creșterea PIB-ului real este de -1¼% în 2009, ceea ce corespunde în linii mari previziunilor serviciilor Comisiei din toamna anului 2009. Însă doar o mică parte a derapajelor fiscale din 2009 (aproximativ 1½% din PIB) poate fi imputată acțiunii stabilizatorilor automați în momentul în care economia a intrat într-o fază de recesiune. O altă parte a derapajului deficitului este legată de un efect de bază datorat importantei revizuiri în sens crescător a deficitului public din 2008 (în octombrie 2009, nivelul deficitului din 2008 a fost revizuit în sens crescător cu 2¾% din PIB față de datele raportate în primăvară)[20].

Pe lângă acești factori, deteriorarea deficitului public reflectă reduceri de venit de aproximativ 2½% din PIB și depășiri ale cheltuielilor de aproape 2½% din PIB, în comparație cu ținta bugetară din actualizarea programului de stabilitate din ianuarie 2009. Reducerea veniturilor este, în mare parte, rezultatul deficiențelor mecanismului de colectare a impozitelor. Mai precis, impozitele indirecte s-au diminuat cu 1¼% din PIB, în timp ce contribuțiile sociale au scăzut cu aproape ½% din PIB pe fondul creșterii ratei șomajului, confirmând de asemenea faptul că previziunile bugetare inițiale privind veniturile, aflate la baza obiectivului bugetar, erau extrem de optimiste (atât în privința impozitelor directe, cât și a celor indirecte). Pe partea cheltuielilor, așa cum s-a arătat mai sus, o serie de cheltuieli one-off[21], ridicându-se la aproximativ 1¼% din PIB, au contribuit la depășirile cheltuielilor. În plus, masa salarială din sectorul public a crescut cu aproape 0,7% din PIB, în principal datorită creșterii numărului de

[20] În temeiul articolului 15 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 479/2009 al Consiliului, Eurostat și-a exprimat rezerva cu privire la calitatea datelor raportate de Grecia, date fiind incertitudinile semnificative cu privire la cifrele notificate de autoritățile statistice elene (Comunicat de presă al Eurostat nr. 149/2009 din 21 octombrie 2009). Rezerva Eurostat cu privire la statisticile finanțelor publice elene nu a fost încă retrasă. A se vedea, de asemenea, Raportul Comisiei privind statisticile din domeniul deficitului public și al datoriei publice din Grecia – COM(2010) 1, 8.1.2010.

[21] O alocație specială acordată gospodăriilor cu venituri mici (203 milioane EUR), costuri administrative aferente alegerilor anticipate din octombrie 2009 (244 milioane EUR) și plata arieratelor din sectorul spitalelor (975 milioane EUR), subvenții și granturi acordate altor entități publice (394 milioane EUR), plata unei penalități decise printr-o hotărâre judecătorească referitoare la compania aeriană națională și altele (541 milioane EUR). Totalul se ridică la 3 228 milioane EUR, sau 1¼% din PIB.

contracte pe termen scurt și majorării salariilor. Costul serviciului datoriei a crescut la rândul său cu 0,5% din PIB, dată fiind creșterea puternică a ratei datoriei. Aceste derapaje pe partea cheltuielilor și veniturilor au contracarat puternic măsurile de consolidare fiscală anunțate de guvern în iunie 2009[22], aceasta și datorită faptului că ele au fost implementate doar parțial în cursul anului[23].

Tabelul 3: Principalii factori determinanți ai deficitului public pe 2009 (*)

	Efect asupra deficitului (°)	**Deficit în 2009**
Ținta inițială din legea bugetului 2009		**2,0**
Versiunea actualizată din ianuarie 2009 a programului de stabilitate		**3,7**
Efect de bază	1,4	
Stabilizatori automați	1,5	
Cheltuieli one-off	1,5	
Impactul măsurilor destinate creșterii veniturilor	-1,0	
Impactul măsurilor destinate limitării cheltuielilor	-0,3	
Scăderea veniturilor	3,5	
Depășiri ale cheltuielilor	2,2	
Diferență swap-uri	0,2	
Versiunea actualizată din ianuarie 2010 a programului de stabilitate		**12,7**

(*) Tabelul sintetizează, în % din PIB, principalele revizuiri, corecții și discrepanțe din bugetul 2009 de la adoptarea lui de către guvernul elen (precedent) la sfârșitul lui 2008 și din noul program de stabilitate.

(°) Semnul „+" indică măsuri cu efect de creștere a deficitului, iar semnul „-" măsuri cu efect de reducere a deficitului.

În concluzie, deși deteriorarea condițiilor macroeconomice a fost mai marcată decât se anticipase, agravarea rapidă a dezechilibrelor bugetare poate fi atribuită doar în parte condițiilor macroeconomice mai nefavorabile decât era prevăzut.

2.5. Statistici bugetare

În ceea ce privește sistemul statistic din Grecia, neajunsurile statisticilor din domeniul finanțelor publice rămân o problemă recurentă care dă naștere unor îngrijorări serioase. La 22 octombrie 2009, „*din cauza incertitudinilor majore cu privire la cifrele notificate de autoritățile elene*", Eurostat a exprimat o rezervă generală referitor la acestea, astfel că nu a validat datele. Mai exact, în notificarea din octombrie 2009 au fost prezentate revizuiri considerabile ale datelor referitoare la deficitul public și la datoria publică pentru anii anteriori.

---

22 Majoritatea măsurilor planificate vizau în principal creșterea veniturilor în mod temporar (plata impozitelor, contribuții fiscale suplimentare pentru persoanele cu venit ridicat, taxe pentru imobilele construite cu încălcarea dispozițiilor în materie de utilizare a terenului etc.) sau permanent (creșterea accizelor la tutun și alcool, impozite mai ridicate pe dividende și opțiuni pe acțiuni etc.) Pe partea cheltuielilor, unele măsuri (cum ar fi reduceri ale cheltuielilor curente, înghețarea salariilor și a pensiilor din sectorul public, reduceri ale ajutoarelor pentru dezvoltarea teritoriilor de peste mări etc.) au fost anunțate în cursul anului.

23 De exemplu, impunerea unei taxe pentru imobilele construite cu încălcarea dispozițiilor în materie de utilizare a terenului (cu un impact bugetar estimat de ½% din PIB) anunțată în iunie 2009 nu a fost implementată, dat fiind că a fost declarată neconstituțională de instanțele din Grecia. Exemplele de măsuri care au adus profituri mai mici decât cele preconizate inițial includ înghețarea salariilor și a pensiilor din sectorul public, prelungirea termenului limită pentru plata impozitelor, taxe pentru utilizarea telefoanelor mobile, taxe pentru posesorii de iahturi etc.

Deficitul public pentru 2008 a fost revizuit la aproape 7¾% din PIB, cu 4 puncte procentuale mai mult față de cifra din versiunea actualizată din ianuarie 2009 a programului de stabilitate și cu 2¾ puncte procentuale mai mult față de notificarea din aprilie 2009. În raportul său recent asupra statisticilor din domeniul deficitului și al datoriei publice din Grecia[24], Comisia a constatat „*nereguli majore în notificările din cadrul PDE din aprilie și octombrie 2009, inclusiv prezentarea unor date incorecte și nerespectarea regulilor contabile și a calendarului notificărilor; o slabă cooperare între serviciile naționale implicate în compilarea cifrelor PDE și lipsa independenței Serviciului Național de Statistică din Grecia și a Biroului general de contabilitate din cadrul Ministerului Finanțelor; un cadru instituțional și un sistem contabil public neadecvate pentru o raportare corectă a statisticilor PDE, în special o contabilitate netransparentă sau insuficient documentată, care a dus la mai multe revizuiri, în unele cazuri foarte semnificative, ale datelor de către autoritățile grecești pe o perioadă lungă de timp; lipsa de răspundere în ceea ce privește furnizarea individuală a cifrelor utilizate în notificările PDE (de exemplu, absența documentației scrise sau a certificării în unele cazuri, schimbul de date prin telefon); responsabilitate neclară și/sau lipsă de responsabilitate a serviciilor naționale care furnizează date sursă sau care compilează date statistice, combinată cu o abilitare ambiguă a funcționarilor responsabili de date*”. În consecință, este nevoie de eforturi suplimentare pentru îmbunătățirea colectării și a procesării datelor administrațiilor publice. Dată fiind incapacitatea recurentă a Greciei de a furniza statistici corecte referitoare la deficitul public în vederea implementării programului de stabilitate și creștere, eforturile de consolidare bugetară din anii viitori vor trebui monitorizate nu numai pe baza cifrelor de deficit public, ci și a unei evaluări a evoluției nivelului datoriei publice.

Problemele structurale și endemice legate de înregistrările în conturile publice din Grecia au avut un efect negativ asupra controlului eficient și la timp al veniturilor și cheltuielilor. În plus, acțiunile în vederea îmbunătățirii procesului bugetar și a execuției bugetare, precum și a calității datelor fiscale, sunt de asemenea esențiale în contextul reformării indispensabile a sistemului statistic al Greciei (inclusiv Biroul general de contabilitate) și a independenței profesionale a autorităților naționale de statistică.

Comisia inițiază o procedură de infringement pentru nerespectarea mai multor acte juridice ale UE referitoare la compilarea și raportarea statisticilor bugetare din Grecia.

3. VERSIUNEA ACTUALIZATĂ DIN IANUARIE 2010 A PROGRAMULUI DE STABILITATE AL GRECIEI

Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice prevede că statele care adoptă moneda unică trebuie să prezinte anual versiuni actualizate ale programului de stabilitate. Potrivit articolului 5 alineatul (3) al acestui regulament, Consiliul poate examina versiunile actualizate ale programelor de stabilitate pe baza unor evaluări întocmite de Comisie și de Comitetul economic și financiar. În evaluarea sa, Consiliul va examina și dacă politicile economice sunt conforme orientărilor generale de politică economică.

Bugetul pentru 2010, adoptat de parlament la 23 decembrie 2009, stabilește o țintă de deficit public de 9,1% din PIB pentru 2010. Între timp, autoritățile grecești au recunoscut necesitatea

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

de a accelera consolidarea bugetară încă din 2010, fixând o țintă bugetară mai ambițioasă pentru 2010, de 8,7% din PIB. Versiunea actualizată din ianuarie 2010 a programului de stabilitate, prezentată la 15 ianuarie 2010, acoperă perioada 2010-2013 și a confirmat ținta revizuită de deficit pentru 2010, de 8,7% din PIB. Pentru a asigura atingerea țintelor revizuite, versiunea actualizată a programului de stabilitate prevede o serie de măsuri, pe lângă cele anunțate în legea bugetului 2010. Programul prezintă un pachet detaliat de măsuri de consolidare fiscală pentru 2010, care au scopul de a îmbunătăți colectarea impozitelor și, într-o mai mică măsură, de a restrânge și a raționaliza cheltuielile publice primare. Programul conține de asemenea estimări cuantificate pentru fiecare dintre măsurile fiscale principale pentru 2010, precum și calendarul adoptării și al implementării lor. Unele dintre aceste măsuri au fost deja supuse atenției parlamentului și vor fi implementate în primele luni din 2010. Planurile pentru 2011, 2012 și 2013 includ o gamă largă de reforme structurale, dar sunt mai puțin detaliate și nu conțin un calendar exact de implementare.

În lipsa bugetului pentru 2010, care a fost pus la dispoziție după ultima zi la care se referă previziunile din toamna anului 2009, serviciile Comisiei au estimat că deficitul public va rămâne de peste 12%, atât în 2010, cât și în 2011. Potrivit scenariului macroeconomic care stă la baza legii bugetului 2010, confirmat și de versiunea actualizată din ianuarie 2010 a programului de stabilitate, creșterea PIB-ului real este estimată la -0,3% în 2010, corespunzând în linii mari previziunilor serviciilor Comisiei din toamna anului 2009. Acestea din urmă au fost însă efectuate în ipoteza menținerii politicilor actuale și înainte de reacțiile recente ale pieței financiare, astfel că scenariul macroeconomic central pentru 2010 inclus în versiunea actualizată a programului este optimist.

Potrivit versiunii actualizate din ianuarie 2010 a programului de stabilitate, ținta de deficit public pentru 2010 implică o ajustare bugetară, măsurată prin modificarea ponderii deficitului global cu 4 puncte procentuale din PIB, care reflectă o creștere a ponderii veniturilor totale în PIB de 2,6 puncte procentuale și o reducere a ponderii cheltuielilor totale în PIB de 1,4 puncte procentuale. Astfel, în 2010 cea mai mare parte a ajustării ar trebui să se producă pe partea de venituri a bugetului, pe fondul implementării unor măsuri temporare (one-off) cu efect de creștere a veniturilor de aproximativ ¼% din PIB[25] și a unui pachet de măsuri permanente de creștere a veniturilor fiscale care se preconizează că va fi adoptat de parlament în martie 2010. Pe partea cheltuielilor, reducerea preconizată reflectă suprimarea cheltuielilor one-off de mai bine de 1% în 2009, în timp ce impactul unor reduceri permanente ale cheltuielilor anunțate este anulat în fapt de o creștere a cheltuielilor în materie de educație, servicii de sănătate și investiții publice.

Mai precis, programul prezintă o serie de măsuri de consolidare permanente pe partea de venituri, care urmează să fie implementate în 2010 și se ridică la aproximativ 2½% din PIB. Programul descrie măsurile de creștere a veniturilor fiscale, inclusiv implementarea unei scheme de impozitare progresivă pentru toate veniturile gospodăriilor și eliminarea scutirilor fiscale (cu un impact bugetar estimat la 0,4% din PIB), reforma sistemului de impozitare a bunurilor imobiliare (cu un impact bugetar estimat la 0,2% din PIB), creșterea accizei la tutun și alcool (deja înaintată parlamentului, cu un impact bugetar estimat la 0,4% din PIB) și

[25] Acesta ar fi impactul bugetar net al veniturilor one-off de ½% din PIB (taxe colectate în legătură cu schema de lichidități în favoarea sectorului financiar și un impozit special aplicabil întreprinderilor foarte rentabile și marilor proprietăți imobiliare) și al cheltuielilor one-off de¼% din PIB (legate de cea de-a doua tranșă a alocației de solidaritate socială acordate gospodăriilor cu venituri mici).

creşterea tarifelor de telefonie mobilă şi a accizelor la carburanţi[26] (cu un impact bugetar estimat la 0,4% din PIB). Cu toate acestea, o parte semnificativă (aproximativ 1% din PIB) din creşterea permanentă totală preconizată a veniturilor din 2010 se bazează pe intensificarea luptei împotriva evaziunii fiscale. Programul prezintă o serie de intervenţii la nivel de politică în vederea îmbunătăţirii mecanismului de colectare a impozitelor, a lărgirii bazei de impozitare şi a sporirii gradului de respectare a legislaţiei fiscale[27]. Este important ca modificările legislative necesare pentru implementarea majorităţii măsurilor fiscale expuse, care urmează să fie înaintate spre aprobare parlamentului în luna martie, să fie adoptate fără întârziere pentru ca măsurile să aibă impactul scontat încă din 2010. În plus, dată fiind experienţa anterioară, măsurile planificate pentru combaterea evaziunii fiscale trebuie implementate cu hotărâre pentru ca beneficiile preconizate să se materializeze.

Pe partea de cheltuieli, scăderea prevăzută pentru 2010 va fi în principal rezultatul suprimării cheltuielilor one-off din 2009. Deşi s-au întreprins eforturi pentru reducerea masei salariale din sectorul public, a costurilor operaţionale şi a cheltuielilor pentru apărare (cu aproximativ ¾% din PIB), creşterea cheltuielilor din sectorul educaţiei şi al investiţiilor publice (cu aproximativ ¾% din PIB) anulează practic efectul de reducere a deficitului, astfel că impactul bugetar net ar trebui să fie neglijabil. Mai concret, programul actualizat prevede măsuri pentru creşterea eficienţei achiziţiilor publice pentru spitale (cu un impact bugetar permanent estimat la 0,3% din PIB), angajamentul guvernului de a limita costurile operaţionale cu 0,1% din PIB, de a reduce achiziţiile publice din sectorul militar cu 0,2% din PIB, de a reduce indemnizaţiile funcţionarilor publici[28] cu 0,3% din PIB, de a îngheţa recrutările în sectorul public în 2010 şi de a aplica ulterior regula unei angajări la fiecare 5 persoane pensionate. Cu toate acestea, se estimează că masa salarială nominală se va menţine în jurul nivelului din 2009, pe fondul derivelor salariale.

Pe lângă aceste măsuri şi fără a include niciun impact bugetar în ţinta bugetară, ministerul de finanţe a creat o rezervă pentru situaţii neprevăzute şi a îngheţat 10% din toate creditele bugetare ministeriale (altele decât salariile, pensiile şi plăţile de dobânzi). În funcţie de cheltuielile care vor fi efectuate în primul semestru din 2010, este posibil ca creditele bugetare blocate în acest fel să nu fie integral realocate ministerelor, aceasta pentru a asigura o nouă reducere a cheltuielilor până la sfârşitul anului.

---

[26] Creşterea tarifelor de telefonie mobilă şi a accizelor la carburanţi a fost deja aprobată de parlamentul anterior, înainte de alegerile generale din octombrie.

[27] Fuzionarea sistemului de colectare a impozitelor şi a celui de colectare a contribuţiilor sociale, adoptarea unei abordări bazate pe riscuri în procesul de audit, impunerea obligaţiei legale a întreprinderilor de a deschide conturi profesionale la bănci comerciale şi de a efectua plăţile prin intermediul sistemului bancar, revizuirea sistemului existent de verificări încrucişate, înlocuirea verificărilor formale ale registrelor contabile şi ale documentelor cu audituri aprofundate, colectarea datelor de la companiile de utilităţi (energie, telefonie, apă) şi utilizarea lor pentru efectuarea de verificări încrucişate, colectarea de informaţii cu privire la toate chitanţele emise, eliminarea negocierilor din procesul de evaluare a sancţiunilor şi trecerea la un sistem pe puncte bazat pe criterii obiective, crearea şi utilizarea unui sistem de management de audit informatizat, amnistia fiscală pentru persoanele fizice sau juridice care contribuie la aducerea în faţa justiţiei a funcţionarilor corupţi, înlăturarea directorilor birourilor fiscale regionale din procesul de soluţionare a disputelor şi centralizarea acestui proces, reducerea numărului de birouri fiscale regionale prin înfiinţarea altor mijloace de a obţine formulare, de asistenţă şi a depune declaraţiile fiscale (prin internet, poştă şi centre de apeluri) etc.

[28] Indemnizaţiile lunare acordate funcţionarilor publici pe lângă salariul de bază nu sunt armonizate între ministere. Există indemnizaţii în unele ministere care depăşesc 100% din salariul de bază statutar, ceea ce dublează practic veniturile lunare ale angajaţilor, în timp ce în alte ministere şi entităţi publice indemnizaţiile lunare nu depăşesc 30% din salariul de bază statutar.

Per ansamblu, pe baza informațiilor detaliate incluse în versiunea actualizată a programului și în ciuda numeroaselor riscuri, ținta bugetară pentru 2010 pare realizabilă, cu condiția ca toate măsurile anunțate să fie aplicate eficient și în timp util. O mare parte a corecției deficitului global planificate în programul de stabilitate actualizat reflectă pe de o parte suprimarea măsurilor one-off cu efect de creștere a deficitului în 2009 și pe de altă parte implementarea unor măsuri one-off cu efect de reducere a deficitului în 2010. Suprimarea cheltuielilor one-off prezentată în programul actualizat va avea un impact bugetar automat de reducere a deficitului cu puțin mai mult de 1% din PIB în 2010, în timp ce măsurile one-off de sporire a veniturilor vor avea un impact bugetar net total de aproximativ ¼% din PIB. Astfel, impactul bugetar global al factorilor temporari asupra reducerii deficitului în 2010 se ridică la puțin sub 1½% din PIB (aproape o treime din consolidarea de 4 puncte procentuale din PIB prevăzută pentru 2010). Reducerea deficitului global care nu decurge din măsuri one-off în 2010 va fi, conform estimărilor, de ordinul a 2½% din PIB.

În acest stadiu, incertitudinea care planează asupra țintei bugetare de 8,7% din PIB rămâne ridicată, iar riscul derapajelor bugetare, datorat optimismului ipotezelor macroeconomice care stau la baza programului și al estimării oficiale a rezultatelor luptei împotriva evaziunii fiscale, este de asemenea important. În ciuda informațiilor detaliate asupra măsurilor (și a impactului lor bugetar estimat) care sprijină atingerea țintei bugetare, implementarea promptă și riguroasă a politicilor anunțate este crucială. Pe lângă incertitudinea referitoare la impactul măsurilor de consolidare avute în vedere, proiecțiile veniturilor și ale cheltuielilor care stau la baza țintei bugetare pentru 2010 sunt amenințate de riscuri. Concret, dată fiind creșterea preconizată a ponderii datoriei în PIB cu 7 puncte procentuale din PIB în 2010 și majorarea ratelor dobânzilor la împrumuturile noi (sau împrumuturile cu dobândă variabilă), proiecția în materie de cheltuieli cu dobânzile în 2010 din programul actualizat pare a fi optimistă. În plus, rezultatele bugetare pentru 2008 nu au fost validate de Eurostat. Orice revizuire a datelor aferente anilor anteriori poate avea efecte de report în 2010. În mod similar, un deficit public în 2009 care depășește estimarea de 12¾% din PIB ar presupune un punct de plecare mai puțin favorabil pentru 2010[29]. De aceea, este extrem de important ca măsurile prezentate în programul de stabilitate (inclusiv impactul lor bugetar estimat) care stau la baza țintei bugetare să fie implementate prompt și riguros și ca Grecia să fie pregătită să anunțe și să aplice noi măsuri, dacă aceste riscuri se concretizează.

Pe termen mediu, deficitul bugetar ar trebui să scadă, conform programului, la 5,6% din PIB în 2011, 2,8% din PIB în 2012 și 2% din PIB în 2013. În mod similar, soldul primar va atinge un excedent de 3,2% din PIB până în 2013, comparativ cu un deficit primar de 7,7% în 2009. Strategia bugetară prezentată în program vizează reducerea deficitului structural (recalculat de serviciile Comisiei pe baza metodologiei comune) de la 11½% din PIB în 2009 la 7¾% din PIB în 2010 și la 1½% până în 2013, iar obiectivul pe termen mediu (OTM) al unui buget echilibrat în termeni structurali (deficit ajustat ciclic, excluzând măsurile one-off și alte măsuri temporare) nu se prevede a fi atins pe durata programului. Consolidarea bugetară din 2011 - 2013 se bazează atât pe creșterea veniturilor, cât și pe reducerea cheltuielilor, însă nu au fost prezentate încă detalii în acest sens. Rezultatele bugetare din 2011 și cele ulterioare sunt așadar amenințate de riscuri. Mai mult, scenariul macroeconomic central care stă la baza programului pornește de la ipoteze de creștere optimiste, care implică o revenire a creșterii PIB-ului real la valori pozitive în 2011, când se va ridica la 1,5% din PIB, urmată de 1,9% în

[29] Până în prezent, indicatorii disponibili, incompleți, sugerează că riscul unui eventual derapaj bugetar în 2009 care să depășească deficitul de 12,7% din PIB este redus. Conform Regulamentului (CE) nr. 479/2009 al Consiliului, primele rezultate bugetare pentru 2009 vor fi notificate de Serviciul Național de Statistică din Grecia cel târziu la 1 aprilie 2010.

2012, pentru a atinge 2,5% în 2013. Per total, riscurile care amenință traiectoria de ajustare pe termen mediu sunt ridicate.

Datoria publică brută, estimată la 113,4% din PIB în 2009, ar trebui conform programului de stabilitate să depășească 120% din PIB în 2010, înainte de a reveni la o traiectorie descendentă în 2012. Pe lângă accentuarea deficitului și declinul creșterii PIB-ului, la mărirea ponderii datoriei în 2009 a contribuit și o semnificativă ajustare stoc-flux, date fiind tranzacțiile financiare legate de schema de lichidități în favoarea sectorului financiar și de plata arieratelor. Riscurile asociate cu evoluția estimată a ponderii datoriei în PIB par să fie, de asemenea, în creștere, având la bază riscurile asociate previziunilor privind deficitul și PIB-ul. Aceste riscuri pot fi agravate de incertitudinea legată de ajustările stoc-flux, însă, în ciuda faptului că acestea sunt sensibil reduse față de anii precedenți (0,2% din PIB pentru fiecare an acoperit de program), programul nu furnizează informații cu privire la componentele lor.

Actualizarea din ianuarie 2010 a programului de stabilitate conține și informații referitoare la o gamă largă de reforme structurale care urmează să fie implementate în cursul anului 2010. Conform programului actualizat, implementarea la timp și eficientă a acestor reforme va avea un impact pozitiv asupra calității finanțelor publice și va remedia slăbiciunile structurale specifice ale economiei elene. Mai precis, guvernul a înaintat deja parlamentului proiectul de lege care prevede independența serviciului statistic și intenționează să înființeze un birou de monitorizare a execuției bugetare sub auspiciile parlamentului și să adopte norme fiscale obligatorii pentru eficacitatea pe termen mediu a întocmirii și execuției bugetului. Pe termen mediu dar nu mai târziu de 2011, autoritățile elene se angajează să lanseze o metodă de întocmire a bugetului pe activități, care până în 2012 va înlocui complet sistemul actual. Aceste măsuri se vor înscrie totodată într-un cadru bugetar multianual obligatoriu, bazat pe un sistem de contabilitate în partidă dublă. De asemenea, în program este prezentat și un pachet cuprinzător de reforme, care propune politici în favoarea promovării proiectelor de investiții ecologice, a revizuirii legii actuale privind investițiile, a promovării parteneriatelor public-privat și a înființării unui fond elen de dezvoltare, a limitării presiunilor inflaționiste printr-o mai bună reglementare a pieței, a implementării de politici active privind piața muncii, a îmbunătățirii administrației publice, a creșterii transparenței și a gradului de răspundere, a reducerii numărului de municipalități și consilii locale, a sprijinirii investițiilor în materie de cercetare, tehnologie și inovare.

4. SUPRAVEGHEREA UE ÎN CONJUNCTURA ACTUALĂ

4.1. Combinarea instrumentelor de supraveghere

Numeroase state membre ale UE se confruntă în prezent cu deficite publice care depășesc valoarea de referință de 3% din PIB stabilită în tratat. Deteriorarea adesea gravă a deficitului și a situației datoriei trebuie analizate în contextul crizei financiare mondiale și al încetinirii economice fără precedent. Mai mulți factori sunt în joc. În primul rând, încetinirea economică atrage după sine diminuarea veniturilor fiscale și creșterea cheltuielilor cu prestațiile sociale (de exemplu, ajutorul de șomaj). În al doilea rând, recunoscând rolul important pe care îl joacă politicile bugetare în situația economică extraordinară actuală, Comisia a propus măsuri de stimulare fiscală în Planul european de redresare economică (PERE) din noiembrie 2008[30],

[30] „Un plan european de redresare economică”, Comunicarea Comisiei către Consiliul European – COM(2008)800, 26.11.2008.

aprobat de Consiliul European în decembrie[31]. Acest plan precizează că măsurile de stimulare trebuie să fie oportune, specifice și temporare și de asemenea diferențiate de la un stat membru la altul, în funcție de poziția fiecăruia din punctul de vedere al sustenabilității finanțelor publice și al competitivității; în plus, măsurile trebuie abandonate odată ce redresarea se autoalimentează. În fine, mai multe țări au luat măsuri pentru stabilizarea sectorului financiar, printre care și măsuri cu impact asupra situației datoriei publice sau care reprezintă un risc de creștere a deficitului și a datoriei în viitor[32], cu toate că o parte a costurilor aferente sprijinului guvernamental ar putea fi recuperate ulterior.

Deși deteriorarea actuală a finanțelor publice din Grecia trebuie analizată în același context, dezechilibrele bugetare sunt puternice și persistente de mai mulți ani, în ciuda activității economice crescătoare până în 2008, ceea ce sugerează că au cauze structurale. Mai concret, deficitele publice reflectă un control insuficient al cheltuielilor publice, în timp ce previziunile în materie de creștere a veniturilor și a PIB-ului s-au dovedit a fi în mod sistematic exagerat de optimiste. În plus, deficiențele structurale și endemice din ultimul timp legate de înregistrările din conturile publice din Grecia au avut la rândul lor un efect negativ asupra controlului eficient și la timp al veniturilor și cheltuielilor și asupra supravegherii macroeconomice. Deficitele ridicate au făcut ca Grecia să înregistreze una dintre cele mai mari ponderi ale datoriei publice din UE, care nu numai că depășește cu mult valoarea de referință de 60% din PIB, dar se menține pe o traiectorie ascendentă nesustenabilă.

Situația Greciei, caracterizată printr-o criză bugetară combinată cu dezechilibre macroeconomice mai largi care își au originea în probleme structurale profunde, impune utilizarea simultană a instrumentelor de supraveghere economică și bugetară prevăzute de tratat și de legislația secundară pertinentă. În acest scop, utilizarea simultană a instrumentelor pentru realizarea unei consolidări bugetare durabile și a reformelor structurale necesare în domeniul mai larg al activității economice este de o importanță capitală. O recomandare în temeiul articolului 121 alineatul (4), o somare în temeiul articolului 126 alineatul (9) și un aviz asupra versiunii actualizate din ianuarie 2010 a programului de stabilitate conform Regulamentului (CE) nr. 1466/97 (așa-numita componentă preventivă a Pactului de stabilitate și creștere) și aplicarea lor simultană ar trebui să consolideze cadrul de supraveghere al UE.

4.2. Aplicarea articolului 121 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

Potrivit articolului 121 alineatul (2) din TFUE, Consiliul adoptă o recomandare referitoare la orientările generale ale politicilor economice ale statelor membre și ale Uniunii, la recomandarea Comisiei și în temeiul concluziilor Consiliului European. Articolul 121 alineatul (3) din tratat prevede obligația Consiliului de a monitoriza evoluțiile economice din statele membre și din Uniune, precum și conformitatea politicilor economice cu orientările generale, pe baza rapoartelor întocmite de Comisie. În cazul în care se constată că politicile economice nu sunt conforme cu orientările generale sau că acestea riscă să compromită buna funcționare a uniunii economice și monetare, Comisia poate adresa, în temeiul articolului 121 alineatul (4), un avertisment statului membru în cauză și poate recomanda Consiliului să adreseze acelui stat membru recomandările care se impun. Dată fiind gravitatea situației din

---

31 A se vedea Concluziile președinției Consiliului European din Bruxelles, 11 și 12 decembrie 2008, număr de referință 17271/1/08 REV 1.

32 A se vedea decizia Eurostat privind înregistrarea statistică a intervențiilor publice în sprijinul instituțiilor financiare și al piețelor financiare în perioada crizei financiare, comunicat de presă al Eurostat nr. 103/2009 din 15 iulie 2009 și „*Accounting for Bank Rescues*" în *Public Finances in EMU-2009*, *European Economy*, 5, p. 59-63.

Grecia și pentru a garanta coerența cu decizia emisă în temeiul articolului 126 alineatul (9), este oportună adoptarea recomandării necesare de către Consiliu. În plus, la propunerea Comisiei, Consiliul poate decide să facă publice recomandările sale.

Consiliul a adoptat cele mai recente linii directoare generale pentru politicile economice ale statelor membre și ale Comunității la 14 mai 2008[33]. Liniile directoare generale pentru politicile economice pentru perioada 2008-2010 includ o recomandare ca statele membre „*să respecte obiectivele lor bugetare pe termen mediu*" și „*să ia măsuri eficiente pentru a asigura corectarea imediată a deficitelor excesive*". În plus, statele membre care înregistrează dezechilibre externe ar trebui să le corecteze „*prin punerea în aplicare de reforme structurale, intensificarea competitivității externe și (...) sprijinirea rectificării acestora prin intermediul politicilor fiscale*". Pe această bază, la 25 iunie 2009[34], Consiliul a remarcat în recomandările sale structurale că în cazul Greciei „*este imperativ să se intensifice eforturile de remediere a dezechilibrelor macroeconomice și a deficiențelor structurale din economia Greciei*" și i-a adresat acesteia recomandări specifice, inclusiv de a continua consolidarea bugetară, de a favoriza concurența în serviciile profesionale, de a adopta reforme pentru a spori investițiile în cercetare și dezvoltare, de a utiliza fondurile structurale mai eficient, de a reforma administrația publică și de a adopta o gamă largă de măsuri privind piața muncii adoptând o abordare integrată conformă cu principiile flexicurității. În același timp, Consiliul i-a recomandat Greciei, ca membru al zonei euro, să asigure sustenabilitatea finanțelor publice, să amelioreze calitatea finanțelor publice, inclusiv prin modernizarea administrației publice, precum și prin implementarea principiilor comune de flexicuritate ale UE.

Având în vedere impactul crizei economice și financiare globale asupra economiei Greciei, reevaluarea riscurilor, necesară în aceste circumstanțe, pune o presiune și mai mare asupra datoriei, mărește primele de risc în caz de neplată a datoriei publice și poate pune sub semnul întrebării solvabilitatea economiei elene, cu posibile repercusiuni asupra altor economii din zona euro.

4.3. Aplicarea articolului 126 din tratat și etape anterioare ale procedurii de deficit excesiv împotriva Greciei

Articolul 126 din TFUE prevede o procedură de deficit excesiv (PDE). Această procedură este detaliată în Regulamentul (CE) nr. 1467/97 al Consiliului privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii de deficit excesiv[35], care face parte din Pactul de stabilitate și creștere.

În conformitate cu articolul 126 alineatul (2) din TFUE, Comisia urmărește respectarea disciplinei bugetare pe baza a două criterii: (a) dacă raportul dintre deficitul public planificat sau efectiv și PIB depășește valoarea de referință de 3% (cu excepția cazului în care raportul s-a diminuat în mod semnificativ și continuu și a atins un nivel apropiat de valoarea de referință sau depășirea valorii de referință este excepțională și temporară, iar raportul rămâne apropiat de valoarea de referință); și (b) dacă raportul dintre datoria publică și PIB depășește

---

33 Recomandarea 2008/390/CE a Consiliului (JO L 137, 27.5.2008 p. 13).

34 JO L 183, 15.7.2009, p. 1.

35 JO L 209, 2.8.1997, p. 6. Se ține seama și de avizul Comitetului economic și financiar referitor la „Specificațiile privind punerea în aplicare a Pactului de stabilitate și creștere și orientările privind formatul și conținutul programelor de stabilitate și de convergență", aprobate de Consiliul ECOFIN la 20 noiembrie 2009, disponibile la adresa: *http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/legal_texts/index_en.htm*

valoarea de referință de 60% (cu excepția cazului în care raportul se diminuează suficient și se apropie de valoarea de referință într-un ritm satisfăcător).

Articolul 126 alineatul (3) din TFUE [fostul articol 104 alineatul (3) din TCE] prevede că, în cazul în care un stat membru nu respectă cerințele acestor criterii sau ale unuia dintre ele, Comisia trebuie să elaboreze un raport. Acest raport „examinează de asemenea dacă deficitul public depășește cheltuielile publice de investiții și ține seama de toți ceilalți factori relevanți, inclusiv de poziția economică și bugetară pe termen mediu a statului membru."

Pe baza datelor referitoare la deficitul și datoria efective notificate de autoritățile din Grecia în octombrie 2008[36], validate ulterior de Eurostat[37], și ținând seama de previziunile intermediare ale serviciilor Comisiei din ianuarie 2009, Comisia a adoptat la 18 februarie 2009 un raport privind Grecia în temeiul articolului 104 alineatul (3) din TCE[38]. Ulterior, în conformitate cu articolul 104 alineatul (4) din TCE, Comitetul economic și financiar a formulat la 27 februarie 2009 un aviz asupra raportului Comisiei. Pe baza raportului său întocmit în temeiul articolului 104 alineatul (3) din TCE și a avizului emis de Comitetul economic și financiar, la 24 martie 2009 Comisia a înaintat Consiliului un aviz în temeiul articolului 104 alineatul (5) din TCE potrivit căruia în Grecia exista un deficit excesiv.

La 27 aprilie 2009, Consiliul a decis, în conformitate cu articolul 104 alineatul (6) din TCE, la recomandarea Comisiei, că în Grecia există un deficit excesiv[39]. În același timp, în temeiul articolului 104 alineatul (7) din TCE, Consiliul a adresat Greciei recomandări pentru a pune capăt situației de deficit excesiv până în 2010, aducând deficitul public sub nivelul de 3% din PIB într-un mod credibil și sustenabil. Consiliul a recomandat următoarele: „*în acest scop, autoritățile din Grecia ar trebui (i) să consolideze ajustarea fiscală în 2009 prin măsuri permanente, în special măsuri de reducere a cheltuielilor, inclusiv prin punerea în aplicare a măsurilor deja anunțate*; *(ii) să pună în aplicare măsuri permanente suplimentare în 2010 pentru a reduce în mod clar deficitul global sub valoarea de referință de 3% din PIB până la sfârșitul anului; (iii) să-și continue eforturile de a controla factorii, alții decât împrumuturile nete, care contribuie la schimbarea nivelului datoriei, în vederea asigurării faptului că ponderea datoriei publice brute în PIB se reduce suficient și se apropie de valoarea de referință într-un ritm satisfăcător; și (iv) să-și continue eforturile de culegere și prelucrare a datelor statistice, în special a datelor administrațiilor publice*". Consiliul a stabilit termenul de 27 octombrie 2009 până la care autoritățile din Grecia să întreprindă acțiuni eficiente pentru întărirea strategiei de consolidare fiscală încă din 2009 și să precizeze măsurile care par a fi suficiente pentru a asigura un progres adecvat în direcția corectării deficitului excesiv până în 2010.

La 11 noiembrie 2009, Comisia a evaluat acțiunile întreprinse de Grecia pentru corectarea deficitului excesiv până în 2010 în urma recomandării Consiliului din data de 27 aprilie 2009 și a concluzionat că acțiunile întreprinse de Grecia sunt inadecvate, adresând Consiliului o

---

36 În conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 3605/93 al Consiliului [înlocuit între timp de Regulamentul (CE) nr. 479/2009 al Consiliului], statele membre trebuie să raporteze Comisiei nivelurile planificate și efective ale deficitului public și ale datoriei de două ori pe an. Cea mai recentă notificare a Greciei este disponibilă la adresa: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/procedure/edp_notification_tables

37 Comunicatul de presă al Eurostat nr. 147/2008 din 22.10.2008.

38 Toate documentele privind PDE pentru Grecia pot fi găsite pe următorul site web: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm

39 Decizia 2009/415/CE a Consiliului (JO L 135, 30.5.2009, p. 21).

recomandare de decizie[40]. Consiliul a adoptat o decizie în acest sens la 2 decembrie 2009, în temeiul articolului 126 alineatul (8) din TFUE.

Conform articolului 5 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97 al Consiliului, „*Orice decizie a Consiliului de a notifica respectivelor state membre necesitatea de a lua măsuri pentru reducerea deficitului în conformitate cu articolul 104 alineatul (9) din tratat* [articolul 126 alineatul (9) din TFUE] *se ia în decurs de două luni de la decizia Consiliului care stabilește că nu s-au întreprins acțiuni eficiente în concordanță cu articolul 104 alineatul (8)* [articolul 126 alineatul (8) din TFUE]", și anume „*să someze statul membru în cauză ca, într-un termen dat, să adopte măsurile de reducere a deficitului, reducere pe care Consiliul o consideră necesară pentru remedierea situației*".

5. NEVOIA UNEI AJUSTĂRI BUGETARE ÎN 2010 ȘI ULTERIOR ȘI PRELUNGIREA TERMENULUI PENTRU CORECTAREA DEFICITULUI EXCESIV

Pe baza prognozei macroeconomice realizate de serviciile Comisiei în toamna anului 2009 și a estimărilor privind creșterea potențială, deficitul structural din 2009 se ridică la 11½% din PIB. Așadar, ajustarea structurală totală necesară pentru ca deficitul global al Greciei să scadă sub valoarea de referință de 3% din PIB depășește 9% din PIB. Ca urmare, corectarea deficitului excesiv în 2010, recomandată anterior de Consiliu, nu mai este realistă.

Pentru îmbunătățirea perspectivelor de creștere pe termen mediu ale Greciei este nevoie de o consolidare structurală credibilă, întreprinsă cât mai timpuriu, însă un astfel de efort nu este, evident, fezabil într-un singur an, o ajustare de asemenea proporții fiind dificil de realizat în decurs de trei ani. Cu toate acestea, dezechilibrele bugetare însemnate și persistente, combinate cu o creștere ridicată și rapidă a nivelului datoriei, precum și indicatorii disponibili ai sustenabilității pe termen lung reprezintă motive serioase de îngrijorare și necesită o acțiune fermă pe termen scurt. Potrivit raportului din 2009 al serviciilor Comisiei pe tema sustenabilității[41], Grecia este amenințată de un risc ridicat pe termen lung în ceea ce privește sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice. Impactul bugetar pe termen lung al îmbătrânirii populației se situează cu mult peste media din UE, în principal datorită unei creșteri relativ accentuate în deceniile următoare a cheltuielilor cu pensiile, ca pondere din PIB, dacă sistemul de pensii nu este reformat. Poziția bugetară din 2009 accentuează impactul bugetar al îmbătrânirii populației asupra deviației de la sustenabilitate. Realizarea unor excedente primare pe termen mediu și mai ales o nouă reformă a sistemului de pensii cu scopul de a reduce creșterea semnificativă a cheltuielilor legate de îmbătrânirea populației ar contribui la reducerea riscurilor care amenință sustenabilitatea finanțelor publice pe termen lung. Dacă dezechilibrele bugetare ale Greciei nu sunt corectate imediat, ele vor afecta așteptările agenților economici și vor prejudicia perspectivele de creștere nu numai pe termen lung, ci chiar în viitorul apropiat.

Luând în considerare cele de mai sus, Comisia consideră că prelungind până în 2012 termenul de acoperire a deficitului excesiv al Greciei, așa cum se precizează în versiunea actualizată

---

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

41 Potrivit proiecțiilor incluse în raportul din 2009 privind sustenabilitatea (*European Economy*, 9), cheltuielile publice legate de îmbătrânirea populației ar putea crește, în ipoteza menținerii politicilor, cu 16% din PIB între 2010 și 2060, dintre care 12,5 puncte se referă la pensii. A se vedea și Comunicarea Comisiei către Parlamentul european și Consiliu – „Sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice pentru o economie în redresare" - COM(2009) 545, 14.10.2009.

din ianuarie 2010 a programului de stabilitate, va crea condițiile propice unei consolidări echilibrate și de durată (care va necesita o corecție ulterioară pentru atingerea obiectivului pe termen mediu al unui buget echilibrat sau excedentar). Pentru atingerea acestui obiectiv, guvernul elen trebuie să implementeze riguros măsurile destinate reducerii deficitului și reformele structurale expuse în versiunea actualizată din ianuarie 2010 a programului de stabilitate și să fie pregătit să adopte noi măsuri în eventualitatea în care ajustarea nu va fi suficientă pentru atingerea obiectivului. Aceasta va duce la creșterea credibilității obiectivului de reducere a deficitului public sub 3% din PIB în 2012.

Dacă nivelul deficitului public global din 2010 va atinge nivelul de 8,7% din PIB pe baza măsurilor permanente propuse, o strategie credibilă de ajustare a deficitului până sub valoarea de 3% din PIB cel târziu în 2012 va necesita o îmbunătățire semnificativă a soldului structural (soldul ajustat ciclic, excluzând măsurile one-off și alte măsuri temporare) și în 2011 și 2012. Așadar, în acești doi ani, efortul bugetar structural va trebui să fie de cel puțin 3½% din PIB în 2010 și 2011 și de 2½% din PIB în 2012.

Dacă veniturile din 2010 vor fi mai bune decât cele preconizate, autoritățile grecești vor trebui să utilizeze marja suplimentară de manevră pentru a reduce și mai mult deficitul și a contribui astfel la reducerea continuă a nivelului datoriei publice. În caz contrar, guvernul grec va trebui să ia măsurile care se impun pentru a compensa pierderile de venituri prin reducerea cheltuielilor curente.

Deși este în scădere, contribuția factorilor care afectează rata datoriei, alții decât împrumuturile nete și creșterea PIB-ului nominal (și anume operațiunile financiare și alte componente ale așa-numitei ajustări stoc-flux), care au determinat creșterea ratei datoriei în ultimii ani, ar trebui să se diminueze în 2010. Deși această evoluție preconizată a ajustării stoc-flux reprezintă o îmbunătățire față de anii precedenți, există încă îngrijorări legate de rolul acesteia la creșterea globală a nivelului datoriei. Ca urmare, este necesar ca guvernul elen să ia măsuri suplimentare pentru a controla factorii care duc la creșterea datoriei, alții decât deficitul.

Modificarea anuală a nivelului datoriei publice între 2010 și 2012 nu ar trebui să depășească creșterea pe care o implică țintele de deficit nominal de maximum 8,7% din PIB în 2010, 5,6% din PIB în 2011 și 2,8% din PIB în 2012 și emisiunea de titluri de stat necesare pentru achitarea arieratelor și pentru administrarea normală a lichidităților. Astfel, modificarea nivelului datoriei brute nu ar trebui să depășească 22,240 miliarde EUR în 2010, 11,320 miliarde EUR în 2011 și 4,510 miliarde EUR în 2012. Aceasta corespunde unei ajustări stoc-flux totale de ¼% din PIB pe an în 2010, 2011 și 2012.

După corectarea deficitului, Grecia trebuie să ia măsurile necesare pentru a asigura, fără întârziere, existența unui buget echilibrat în termeni structurali, în vederea unei reduceri suficiente și continue a nivelului datoriei. Un buget echilibrat este esențial pentru a asigura o administrare bugetară corespunzătoare a perioadelor de încetinire a activității economice.

În ultimii ani, conturile externe ale economiei Greciei s-au deteriorat simțitor, dezechilibrele externe puternice și persistente reflectând într-o mare măsură deteriorarea accentuată a poziției bugetare a țării. Poziția externă netă s-a înrăutățit considerabil din 2004. Soldul net negativ al investițiilor străine depășește deja 115% din PIB în 2009. Astfel, sectorul public nu numai că absoarbe cea mai mare parte a finanțării externe disponibile, dar și împiedică accesul sectorului privat la această finanțare. De aceea, pentru recuperarea pierderilor de competitivitate și înlăturarea dezechilibrelor externe existente, este nevoie și de o consolidare

bugetară energică. Măsurile structurale și moderarea salariilor sunt la rândul lor esențiale pentru restaurarea competitivității prețurilor și corectarea dezechilibrelor externe.

Consolidarea bugetară este esențială și pentru recuperarea pierderilor de competitivitate și înlăturarea dezechilibrelor externe existente. În acest scop, autoritățile din Grecia trebuie să adopte măsuri permanente pentru a controla cheltuielile primare curente, inclusiv costul salariilor din sectorul public și să implementeze urgent reforme structurale. În special, autoritățile din Grecia trebuie să se asigure că măsurile de consolidare fiscală sunt orientate și către îmbunătățirea calității finanțelor publice în cadrul unui program cuprinzător de reformă și, în același timp, să introducă rapid politici de reformă a administrației fiscale.

Comisia recomandă Greciei să prezinte până la 16 martie 2010 un raport în care să precizeze clar măsurile și calendarul pentru implementarea acestora în vederea realizării obiectivelor bugetare pentru 2010. Grecia va trebui să prezinte totodată până la data de 15 mai 2010 (și ulterior trimestrial) un raport în care să descrie măsurile care urmează să fie aplicate conform recomandării Consiliului emise în temeiul articolului 121 alineatul (4) și deciziei emise în temeiul articolului 126 alineatul (9). Concret, acest raport ar trebui să conțină informații detaliate privind măsurile concrete implementate până la data raportului pentru a se conforma prezentei decizii, măsurile concrete a căror implementare este prevăzută după data raportului pentru a se conforma prezentei decizii, calendarul adoptării măsurilor structurale expuse în versiunea actualizată din ianuarie 2010 a programului de stabilitate, execuția lunară a bugetului de stat, datele infra-anuale privind execuția bugetului asigurărilor sociale, a bugetului autorităților locale și a fondurilor extrabugetare, emisiunea și rambursarea datoriei publice, informații privind evoluția angajărilor permanente și temporare din sectorul public, cheltuielile publice neachitate (arierate cumulate) și situația financiară a întreprinderilor publice și a altor entități publice (cu o frecvență anuală).

*

* *

Având în vedere evaluarea de mai sus, Comisia recomandă Consiliului (i) să adreseze Greciei recomandări pentru a pune capăt incompatibilității cu orientările generale ale politicilor economice și a îndepărta riscul de compromitere a bunei funcționări a uniunii economice și monetare, în conformitate cu articolul 121 alineatul (4) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, (ii) să someze Grecia, în conformitate cu articolul 126 alineatul (9), să ia măsurile pe care Consiliul le consideră necesare pentru a remedia situația de deficit public excesiv și (iii) să emită un aviz cu privire la programul de stabilitate actualizat. În plus, Comisia consideră că publicarea recomandării Consiliului în conformitate cu articolul 121 alineatul (4) va facilita coordonarea politicilor economice ale statelor membre și ale Comunității și va contribui la o mai bună înțelegere între agenții economici, facilitând implementarea măsurilor recomandate. De aceea, Comisia îi propune totodată Consiliului să decidă publicarea recomandării atașate; celelalte recomandări și decizia sunt de asemenea publice.

2010/0031 (NLE)

Propunere de

DECIZIE A CONSILIULUI

de publicare a Recomandării pentru a pune capăt incompatibilității Greciei cu orientările generale ale politicilor economice și a îndepărta riscul de compromitere a bunei funcționări a uniunii economice și monetare

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 121 alineatul (4),

având în vedere propunerea Comisiei,

întrucât:

(1) La [16 februarie 2010], Consiliul a adoptat Recomandarea [nr…] pentru a pune capăt incompatibilității Greciei cu orientările generale ale politicilor economice și a îndepărta riscul de compromitere a bunei funcționări a uniunii economice și monetare.

(2) Publicarea recomandării ar trebui să faciliteze coordonarea politicilor economice ale statelor membre și ale Uniunii și să contribuie la o mai bună înțelegere între agenții economici, facilitând implementarea măsurilor recomandate,

DECIDE:

Articolul 1

Recomandarea [nr… din 16 februarie 2010] pentru a pune capăt incompatibilității Greciei cu orientările generale ale politicilor economice și a îndepărta riscul de compromitere a bunei funcționări a uniunii economice și monetare se publică în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

Articolul 2

Prezenta decizie intră în vigoare la [16 februarie 2010].

Adoptată la Bruxelles, [16 februarie 2010].

Pentru Consiliu,
Președintele