

СТАНОВИЩЕ НА СЪВЕТА**от 10 март 2009 г.****относно актуализираната програма за стабилност на Гърция за периода 2008-2011 г.**

(2009/C 64/02)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за създаване на Европейската общност,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики ⁽¹⁾, и по-специално член 5, параграф 3 от него (относно програмите за стабилност),

като взе предвид препоръката на Комисията,

след консултация с Икономическия и финансов комитет,

ИЗДАДЕ НАСТОЯЩОТО СТАНОВИЩЕ:

(1) На 10 март 2009 г. Съветът разгледа актуализираната програма за стабилност на Гърция за периода от 2008 г. до 2011 г. ⁽²⁾

(2) През настоящото десетилетие икономическият растеж на Гърция е висок и възлиза на 4 % годишно. В същото време значително нараснаха вътрешните и външните макроикономически дисбаланси, което доведе до бързо натрупване на чуждестранен дълг, като същевременно публичният дълг остана висок. Предвид влиянието на настоящата глобална икономическа и финансова криза върху икономиката на Гърция, свързаната с това преоценка на риска увеличи допълнително натиска върху тежестта на дълга.

Според междинната прогноза на службите на Комисията от януари 2009 г. растежът на БВП ще намалее през 2008 г. до 2,9 % в реално изражение и ще се забави значително през 2009 г., но ще продължи да бъде положителен. Тъй като дефицитът на консолидирания държавен бюджет продължава да е над прага от 3 % от БВП от 2007 г. насам ⁽³⁾, а съотношението на публичния дълг е едно от най-високите в ЕС, Гърция няма големи възможности за фискално стимулиране, за да не се застрашат допълнително дългосрочната устойчивост на публичните финанси и конкурентната позиция на страната. В резултат на това не се предвижда пакет от мерки за фискално стимулиране. Гръцките власти са заложили в Закона за бюджета за 2009 г. някои мерки с цел запазване на социалното сближаване, включително подпомагане на домакинства с ниски доходи. Гърция е изправена пред предизвикателството да постигне значителна фискална консолидация, като в същото време подобри качеството на публичните финанси и коригира факторите, стоящи в основата на големите вътрешни и външни дисбаланси в икономиката.

(3) Макроикономическият сценарий, на който се основава програмата, предвижда растежът на реалния БВП да намалее от 3 % през 2008 г. до 1,1 % през 2009 г. преди да се възстанови до равнище от средно 1,75 % през остатъка от периода на програмата. При наличната понастоящем информация ⁽⁴⁾ може да се направи оценката, че този макроикономически сценарий се основава на благоприятни предвиждания за 2009 г. и следващите години. По-конкретно в програмата се прогнозира, че частното потребление и в по-малка степен растежът на инвестициите ще останат силни, подкрепени от благоприятен растеж на заетостта и оптимистична оценка на въздействието на неотдавнашни инициативи в

⁽¹⁾ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1. Документите, цитирани в настоящия текст, могат да бъдат намерени на следния интернет адрес:

http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ На 6 февруари 2009 г. гръцките власти представиха допълнение към програмата, в което се уточняват промените в заложените в бюджета мерки за увеличаване на данъчните приходи и планираната реформа на бюджетния процес. Допълнението не съдържа никакви съществени промени във фискалната политика, заложена в програмата за стабилност, и както макроикономическият сценарий, така и бюджетните прогнози остават непроменени.

⁽³⁾ Според данните на гръцките власти от октомври 2008 г. и утвърдени от Евростат, общият бюджетен дефицит достигна 3,5 % от БВП през 2007 г., като по този начин надвиши референтната стойност от 3 % от БВП. С оглед на докладваното превишаване на референтната стойност от Договора, на 18 февруари 2009 г. Комисията подготви доклад по член 104, параграф 3 от Договора.

⁽⁴⁾ При оценката е взета предвид най-вече прогнозата на службите на Комисията от януари 2009 г., но и други данни, които са станали известни след това.

подкрепа на инвестициите и за повишаване на усвояването на структурните фондове на ЕС. Освен това от спада в икономическата дейност на търговски партньори на Гърция и отслабването на перспективите пред международната търговия произтича значителен риск за реализиране на по-неблагоприятни от прогнозираните резултати по отношение на макроикономическия сценарий в програмата, което отразява основно уязвимостта на секторите на морския транспорт и туризма при настоящата криза. Прогнозите в програмата за инфлацията изглеждат реалистични, а динамиката на външните дисбаланси е до известна степен благоприятна в средносрочен план.

- (4) Оценката за дефицита на консолидирания държавен бюджет за 2008 г. е 3,7 % от БВП в актуализацията (включително еднократни мерки, водещи до намаляване на дефицита, които възлизат на 0,4 % от БВП), като тази стойност е с 0,25 процентни пункта по-висока от междинната прогноза на службите на Комисията от януари 2009 г. Тази оценка следва да се съпостави с целта от 1,6 % от БВП в предишната актуализация. Отклонението от 2 процентни пункта отразява както намаляване на приходите, така и надхвърляне на разходите. По-конкретно, очаква се приходите да са с около 1 процентен пункт от БВП по-ниски от заложените в бюджета, което се дължи основно на по-ниските от очакваните резултати от мерките за увеличаване на приходите, приложени през 2008 г. Надхвърлянето на разходите възлиза допълнително на около 1 процентен пункт от БВП, което се дължи основно на превишаване на текущи първични разходи и по-специално на по-високи от очакваните публично потребление и заплати.
- (5) Целта за дефицита на консолидирания държавен бюджет за 2009 г. е 3,7 % от БВП в актуализацията (включително еднократни мерки, от които произтича намаляване на дефицита, възлизащи на 0,5 % от БВП) в съответствие с междинната прогноза на службите на Комисията. В сравнение с целта за бюджета, заложена в приетия от Парламента на 21 декември 2008 г. Закон за бюджета за 2009 г., тя представлява завишаване с 1,75 процентни пункта от БВП. При новата бюджетна цел се вземат предвид по-лошите от очакваните бюджетни резултати за 2008 г. Тя отразява и по-предпазливо прогнозиране на общите приходи, които са занижени с 1 процентен пункт от БВП, докато публичните разходи са завишени с 0,4 процентни пункта от БВП. Независимо от това продължава да се прогнозира растеж на съотношението на приходите с почти 1 процентен пункт от БВП през 2009 г. поради приетия през септември 2008 г. пакет за повишаване на данъчните приходи, който е включен в Закона за бюджета за 2009 г. За да се гарантира постигането на ревизираните цели, в актуализацията се предвиждат редица мерки в допълнение към заложените в Закона за бюджета за 2009 г., които са насочени към ограничаване на първичните публични разходи и рационализиране на управлението на публичните разходи. Тези нови мерки, които следва да бъдат приети през 2009 г., не са подробно описани в програмата. Като цяло бюджетната политика през 2009 г. ще бъде до голяма степен неутрална.
- (6) Очертаната в програмата бюджетна стратегия е насочена към намаляване на структурния дефицит от 4,5 % от БВП през 2008 г. на 4,3 % през 2009 г. и на 2,2 % до 2011 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. След като през 2009 г. се преследва цел от 3,7 % от БВП, номиналният дефицит ще намалее през периода на програмата до 3,2 % от БВП през 2010 г. и 2,6 % до 2011 г. Първичното салдо следва същата динамика и се очаква да достигне излишък от 1,7 % от БВП до 2011 г., спрямо 0,8 % през 2009 г. В структурно изражение това би възлязло на подобрене от средно 0,75 процентни пункта от БВП. Бюджетната консолидация през 2010 г. и 2011 г. е въз основа главно на амбициозно ограничаване на разходите, което обаче не е напълно подкрепено с конкретни мерки. Планира се брутният държавен дълг, възлизащ по оценки на 94,6 % от БВП през 2008 г., да превиши 96 % от БВП през 2009 г. и 2010 г., преди да се върне отново на равнище 94,75 % през 2011 г. За повишаването на дела на дълга през 2009 г. способстват не само увеличаването на дефицита и намаляването на растежа на БВП, но и значителната разлика между изменението на държавния дълг и бюджетното салдо.
- (7) Има риск от постигане на значително по-лоши от предвидените в програмата бюджетни резултати. По-специално заложеният макроикономически сценарий е основан на благоприятни предвиждания за растежа. Рисковете през 2009 г. произтичат и от възможни пропуски при изпълнението на ревизираната бюджетна цел за 2009 г., особено когато се вземат предвид повтарящите се в исторически план надхвърляния на разходите и по-ниски от очакваните приходи. След 2010 г. рисковете произтичат от липсата на информация за мерките в подкрепа на предвижданата консолидация, по-специално по отношение на разходите. Освен това предвижданото съкращаване на някои категории разходи изглежда *prima facie* амбициозно. Рискът за планираната динамика на съотношението на дълга спрямо БВП също изглежда по-скоро висок и произтича от риска по отношение на прогнозите за дефицита. Тези рискове могат да се усложнят от несигурността относно разликата между изменението на държавния дълг и бюджетното салдо, за които, както и в миналото, в програмата не се посочва информация по компоненти. Освен това възможни финансови трансакции в рамките на пакета за подкрепа на финансовия сектор, от които произтича увеличаване на дълга, могат да доведат до по-нататъшно напрежение в посока на увеличаване на съотношението дълг/БВП. Програмата не включва потенциалното въздействие на този финансов пакет върху развитието на дълга.

- (8) Подготвят се дългосрочни прогнози за разходите за пенсии по общоприетия метод; вероятно в дългосрочен план застаряването на населението ще окаже въздействие върху бюджета, което ще бъде значително над средното за ЕС. Бюджетната позиция през 2008 г. според оценката в програмата, която е по-лоша от началната позиция в предишната актуализация, допринася за увеличаване на дългосрочни последици за бюджета от застаряването на населението. Освен това настоящото равнище на brutния дълг е значително над посочената в Договора референтна стойност. Намалването му изисква постигане на високи първични излишъци за продължителен период от време. Поддържането на високи първични излишъци в средносрочен план и по-нататъшното реформиране на пенсионната система с цел ограничаване на вероятно същественото нарастване на разходите, свързани със застаряването на населението, биха спомогнали за намаляване на големите рискове за устойчивостта на публичните финанси в дългосрочен план. Гореизложените рискове, произтичащи от прилаганите от Гърция схеми за стабилизиране на финансовия сектор, биха могли да имат потенциално отрицателно въздействие върху дългосрочната устойчивост на публичните финанси, основно чрез тяхното въздействие върху държавния дълг, макар че някои от разходите във връзка с държавната подкрепа могат да се възвърнат в бъдеще.
- (9) Средносрочната бюджетна рамка остава неустойчива и се характеризира с неблагоприятни предходни резултати. Фискалната динамика в Гърция отразява недостатъчен контрол върху публичните разходи, а прогнозите за приходите систематично се оказват оптимистични. Освен това и независимо от напредъка, постигнат през последните години, структурни и ендемични проблеми, свързани със статистиката на държавния сектор в Гърция, също имат неблагоприятно отражение върху своевременния и ефективен контрол на приходите и разходите. В програмата се предвижда да продължи протичащата бюджетна реформа и по-нататъшен напредък в прилагането на програмното бюджетиране с цел подобряване на наблюдението и управлението на публичните разходи, увеличаване на прозрачността и въвеждане на многогодишна перспектива за планиране на бюджетния процес. Пълното прилагане на реформата на бюджетния процес обаче е планирано за 2012 г.
- (10) В отговор на финансовата криза правителството на Гърция прие редица мерки за стабилизиране на финансовия сектор, включително мерки за гарантиране на депозитите до 100 000 EUR. Пакетът от мерки се състои от схема за рекапитализиране чрез предоставяне на нов капитал на кредитните институции срещу привилегировани акции, схема за гарантиране, обхващаща нов дълг с падеж между три месеца и три години, и схема за ценни книжа, с която на кредитните институции, които отговарят на условията, се предоставят държавни облигации и се увеличава техният достъп до ликвидни средства, по-специално от ЕЦБ. Общият размер на пакета възлиза на 28 милиарда EUR (около 10 % от БВП).
- (11) Според програмата фискалната политика е насочена към възстановяване на доверието на инвеститорите и отстраняване на макроикономическите дисбаланси. Като се има предвид липсата на достатъчно възможности за фискални действия, и с оглед на значителните икономически дисбаланси, гръцкото правителство не е приело пакет от краткосрочни мерки за стимулиране на икономиката в отговор на забавянето на икономическия растеж, което би било в съответствие с Европейския план за икономическо възстановяване. В програмата се предвиждат редица структурни мерки, включително специфични секторни мерки в сектора на туризма без пряко бюджетно отражение като насочените към поддържане на заетостта, увеличаване на бизнес инвестициите, включващи публично-частни партньорства, стимулиране на кредитирането за МСП и подобряване на усвояването на средствата от ЕС. Актуализацията включва и редица други мерки за структурни реформи, които са част от по-дългосрочната стратегия за подобряване на качеството и устойчивостта на публичните финанси, като реформата на управлението и контрола на публичните разходи и изпълнението на наскоро приетата пенсионна реформа. Тези мерки са свързани със средносрочния план за реформи и специфичните за страната препоръки, предложени от Комисията на 28 януари 2009 г. в рамките на Лисабонската стратегия за растеж и трудова заетост.
- (12) Гърция е приела програма за консолидация с цел ограничаване на мащаба на влошаването на фискалната позиция през 2009 г. и намаляване на дефицита на консолидирания държавен бюджет под прага от 3 % от БВП до 2011 г. Въз основа на промяната на (преизчисленото) структурно салдо, фискалната политика остава като цяло неутрална през 2009 г. и рестриктивна през 2010 г. По-конкретно, за 2010 г. в програмата е заложена цел за структурна корекция с 1,5 процентни пункта от БВП и по-нататъшно структурно подобряване с около 0,5 процентни пункта през 2011 г. Предвид горепосочените рискове за бюджетните прогнози обаче, с предвидената консолидация може да не се постигнат целите и номиналният дефицит да остане над референтната стойност от 3 % от БВП. Като се имат предвид големите вътрешни и външни дисбаланси на гръцката икономика, темпът на фискалното уравнивяване е недостатъчен и не е напълно подкрепен с конкретни постоянни мерки през 2010 г. и 2011 г., особено по отношение на разходите. В заключение, предвид горепосочените рискове за прогнозите за дълга, съотношението на дълга спрямо БВП може да нараства през целия период на програмата, което отразява предимно недостатъчния напредък при намаляването на държавния дефицит.

- (13) Относно посочените в кодекса на програмите за стабилност и на програмите за сближаване изисквания за предоставяните данни ⁽¹⁾, в програмата има някои пропуски по отношение на задължителните и незадължителните данни.

Цялостното заключение е, че в програмата се предвижда намаляване на бюджетния дефицит в средносрочен план, но не се дава своевременен и ефективен отговор на проблема със структурните дисбаланси на икономиката на Гърция и не се променя тенденцията на динамиката на публичния дълг. Въпреки че в стратегията за консолидация след 2009 г. се разчита на постоянно ограничаване на разходите и увеличаване на данъчните приходи, в програмата не се посочват конкретни мерки, с които изцяло да се подкрепи планираното уравновесяване на бюджета през 2010 г. и 2011 г. Освен това в контекста на рязко влошаване на глобалната икономическа среда бюджетната стратегия е обект и на значителен риск да се постигнат по-ниски от очакваните резултати, тъй като в макроикономическия сценарий на програмата са заложили благоприятни предвиждания за растежа.

Консолидацията е основана до известна степен на резултатите от борбата с избягването на данъците, която само отчасти е подкрепена с реформи на данъчната администрация, докато планираните съкращения на разходите отчасти се компенсират с планове за увеличаване на заплатите и социалните трансфери. Интензифицирането на динамиката на фискалната консолидация въз основа на постоянни мерки за контрол на текущите първични разходи, включително на заплатите в публичния сектор, ще бъде от ключово значение за постигането на стабилни и устойчиви публични финанси в Гърция. Освен това предвиденото в програмата уравновесяване е само отчасти подкрепено със структурни политики за подобряване на качеството на публичните финанси. Структурният характер на факторите, стоящи в основата на загубите на конкурентоспособност и увеличаването на външните дисбаланси, налага спешно прилагане на смели структурни реформи. В дългосрочен план равнището на дълга, което продължава да е сред най-високите в ЕС, към което се добавя и планираното увеличение на разходите, свързани със застаряването на населението, ще се отразят неблагоприятно на дългосрочната устойчивост на публичните финанси.

С оглед на изложената оценка Гърция се приканва:

- i) да активизира значително динамиката на фискалната консолидация още през 2009 г., чрез добре конкретизирани постоянни мерки за ограничаване на текущите разходи, включително предпазлива политика по отношение на заплатите в публичния сектор, така че да се допринесе за необходимото намаляване на съотношението на дълга спрямо БВП;
- ii) да гарантира, че мерките за фискална консолидация са насочени и към подобряване на качеството на публичните финанси в рамките на цялостна програма за реформи с оглед на необходимото уравновесяване на икономиката, за да се възвърне загубата на конкурентоспособност и да се преодолеят съществуващите дисбаланси;
- (iii) да приложи бързо политики за реформиране на данъчната администрация и да подобри бюджетната процедура чрез повишаване на нейната прозрачност, като ясно обяви бюджетната стратегия за по-дълъг период от време и ефективно приложи механизми за наблюдение, контрол и повишаване на ефективността на текущите първични разходи;
- (iv) с оглед наблюдение на равнището на дълга и планираното увеличение на свързаните със застаряването на населението разходи, да подобри дългосрочната устойчивост на публичните финанси чрез продължаване на осъществяваните реформи в здравеопазването и пенсионната система.

Освен това Гърция се приканва настойчиво да подобри управлението и качеството на статистическите данни, както и да подобри съответствието с изискванията за данните в кодекса за поведение.

Сравнение на ключови макроикономически и бюджетни прогнози

		2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Реален БВП (промяна в %)	ПС януари 2009 г.	4,0	3,0	1,1	1,6	2,3
	КОМ януари 2009 г.	4,0	2,9	0,2	0,7	неприложимо
	ПС декември 2007 г.	4,1	4,0	4,0	4,0	неприложимо

⁽¹⁾ По-конкретно, не са представени разходите в консолидирания държавен бюджет по функции и информация за динамиката на дълга и за разликата между изменението на държавния дълг и бюджетното салдо (разлики между наличности и начисления, нетно акумулиране на финансови активи, влияние на оценяването и други), ликвидните финансови активи и нетните финансови задължения.

		2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Инфлация според хармонизиран индекс на потребителските цени (ХИПЦ) (%)	ПС януари 2009 г.	3,0	4,3	2,6	2,5	2,4
	КОМ януари 2009 г.	3,0	4,3	2,5	2,7	неприложимо
	ПС декември 2007 г.	2,9	2,8	2,7	2,6	неприложимо
Разлика между фактическия и потенциалния БВП ⁽¹⁾ (% от потенциалния БВП)	ПС януари 2009 г.	2,2	1,9	0,3	- 0,8	- 1,0
	КОМ януари 2009 г. ⁽²⁾	3,0	2,8	0,5	- 1,2	неприложимо
	ПС декември 2007 г.	1,3	1,2	1,2	неприложимо	неприложимо
Нетни предоставени/получени заеми на/от останалия свят (% от БВП)	ПС януари 2009 г.	- 12,1	- 12,8	- 11,4	- 10,8	- 10,0
	КОМ януари 2009 г.	- 12,1	- 11,7	- 11,2	- 11,6	неприложимо
	ПС декември 2007 г.	- 12,8	- 12,7	- 12,5	- 12,2	неприложимо
Приходи на консолидирания държавен бюджет (% от БВП)	ПС януари 2009 г.	39,9	40,0	41,0	41,1	41,2
	КОМ януари 2009 г.	40,0	39,9	40,8	40,0	неприложимо
	ПС декември 2007 г.	39,9	41,1	41,7	42,3	неприложимо
Разходи на консолидирания държавен бюджет (% от БВП)	ПС януари 2009 г.	43,4	43,7	44,7	44,3	43,8
	КОМ януари 2009 г.	43,4	43,4	44,5	44,2	неприложимо
	ПС декември 2007 г.	42,6	42,7	42,5	42,3	неприложимо
Салдо на консолидирания държавен бюджет (% от БВП)	ПС януари 2009 г.	- 3,5	- 3,7	- 3,7	- 3,2	- 2,6
	КОМ януари 2009 г.	- 3,5	- 3,4	- 3,7	- 4,2	неприложимо
	ПС декември 2007 г.	- 2,7	- 1,6	- 0,8	0,0	неприложимо
Първично салдо (% от БВП)	ПС януари 2009 г.	0,6	0,3	0,8	1,2	1,7
	КОМ януари 2009 г.	0,6	0,6	0,6	0,0	неприложимо
	ПС декември 2007 г.	1,2	2,4	3,1	3,8	неприложимо
Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл ⁽¹⁾ (% от БВП)	ПС януари 2009 г.	- 4,4	- 4,5	- 3,8	- 2,8	- 2,2
	КОМ януари 2009 г.	- 4,8	- 4,7	- 3,9	- 3,7	неприложимо
	ПС декември 2007 г.	- 3,4	- 2,4	- 2,3	неприложимо	неприложимо

		2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Структурно салдо ⁽³⁾ (% от БВП)	ПС януари 2009 г.	– 4,4	– 4,5	– 4,3	– 2,8	– 2,2
	КОМ януари 2009 г.	– 4,6	– 5,0	– 4,7	– 3,7	неприложимо
	ПС декември 2007 г.	– 3,1	– 2,4	– 2,3	неприложимо	неприложимо
Брутен държавен дълг (% от БВП)	ПС януари 2009 г.	94,8	94,6	96,3	96,1	94,7
	КОМ януари 2009 г.	94,8	94,0	96,2	98,4	неприложимо
	ПС декември 2007 г.	93,4	91,0	87,3	82,9	неприложимо

Забележки:

- (¹) Разлики между фактическия и потенциалния БВП и салда, коригирани спрямо фазата на икономическия цикъл — съгласно програмите, преизчислени от службите на Комисията въз основа на информацията в тях.
- (²) Въз основа на прогнозиран потенциален растеж от съответно 3,2 %, 2,7 %, 2,8 % и 2,5 % за периода 2008-2011 г.
- (³) Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, с изключение на еднократните и други временни мерки. Еднократните и други временни мерки са 0,4 % от БВП през 2008 г. и 0,5 % през 2009 г. (всички те водещи до намаляване на дефицита) според последната програма и 0,4 % от БВП през 2008 г. и 0,8 % през 2009 г. (всички те водещи до намаляване на дефицита) в междинните прогнози на службите на Комисията от януари.

Източник:

Програла за стабилност (ПС); междинни прогнози на службите на Комисията от януари 2009 г. (КОМ); изчисления на службите на Комисията.