



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 3.2.2010
KOM(2010) 26 endelig

2010/0031 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om offentliggørelse af henstillingen med henblik på at bringe den manglende overensstemmelse mellem den økonomiske politik i Grækenland og de overordnede retningslinjer til ophør og fjerne risikoen for, at Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde bringes i fare

{ SEK(2010) 93 endelig }

{ SEK(2010) 94 endelig }

{ SEK(2010) 95 endelig }

BEGRUNDELSE

1. INDLEDNING

Grækenland har i de seneste ti år haft en kraftig økonomisk vækst på 4 % om året, som bl.a. tilskrives ekspansive finanspolitikker. Sideløbende hermed er der sket en betydelig forværring af de interne og eksterne makroøkonomiske uligevægte, hvilket har ført til en hurtig akkumulering af udlandsgælden, samtidig med at den offentlige gæld fortsat er meget stor. I lyset af konsekvenserne af den globale økonomiske og finansielle krise for den græske økonomi medfører de heraf følgende nyvurderinger af risici et yderligere pres på gældsbyrden.

Ifølge Kommissionens prognoser fra efteråret 2009 faldt den reale BNP-vækst i 2009 med lidt over 1 % og forventes fortsat at være negativ i 2010. Den økonomiske nedgang har medført en alvorlig forringelse af de offentlige finanser og finansieringsvilkårene. Med et offentligt underskud, der i løbet af de seneste ti år har ligget et godt stykke over 3 % af BNP i gennemsnit, og gentagne store gældsforøgende finansielle transaktioner er gældskvoten på over 100 %. Grækenland står over for den udfordring at skulle opnå en betydelig finanspolitisk konsolidering, samtidig med at kvaliteten af de offentlige finanser forbedres, og at de faktorer, der ligger til grund for de betydelige interne og eksterne uligevægte, korrigeres inden for rammerne af en ugunstig makroøkonomisk kontekst.

Den græske økonomi befinder sig i en situation med finanspolitisk krise kombineret med omfattende makroøkonomiske uligevægte, som skyldes dybtliggende strukturelle problemer. I den forbindelse er det hensigtsmæssigt med en samlet anvendelse af de instrumenter for økonomisk og budgetmæssig overvågning, der er fastlagt i traktaten. Ud over at der dermed sættes ind over for den objektivt alvorlige situation i Grækenland og de eventuelle spillovereffekter til andre lande i euroområdet, vil en samtidig anvendelse af de disponible overvågningsinstrumenter i henhold til traktaten øge overvågnings effektivitet.

I denne begrundelse gøres der kort rede for den makroøkonomiske og budgetmæssige situation i Grækenland, instrumenternes anvendelsesmuligheder og indbyrdes samspil samt begrundelsen for at rette henstillinger til Grækenland i henhold til artikel 121, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), træffe foranstaltninger i henhold til artikel 126, stk. 9, i TEUF og afgive udtalelse om det opdaterede stabilitetsprogram fra januar 2010 i medfør af Rådets forordning (EF) nr. 1466/97¹. Dette er første gang, at en afgørelse om pålæg til at træffe foranstaltninger i medfør af artikel 126, stk. 9, og en henstilling i medfør af artikel 121, stk. 4, anvendes samlet.

2. MAKROØKONOMISK UDVIKLING, KONKURRENCEEVNE OG FINANSPOLITISKE ULIGEVÆGTE

2.1. Den seneste makroøkonomiske udvikling

Grækenlands makroøkonomiske og budgetmæssige situation og udsigter er blevet væsentligt forringet siden april 2009, da Rådet vedtog en beslutning om, at der forelå et uforholdsmæssigt stort underskud i Grækenland, og fremsatte henstillinger i medfør af artikel

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

104, stk. 7, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (TEF). Krisen har svækket både forbrugernes og erhvervslivets tillid, dæmpet den økonomiske aktivitet siden slutningen af 2008 og tynget de økonomiske perspektiver på mellemlang sigt. I forhold til Kommissionens foreløbige prognose fra januar 2009, som lå til grund for Rådets henstillinger i april 2009 efter artikel 104, stk. 7, i TEF, er vækstfremskrivningerne blevet nedjusteret. Ifølge Kommissionens prognose fra efteråret 2009² er BNP - i stedet for at udvise en jævn real vækst i 2009 efterfulgt af en smule opgang i 2010 - faldet med ca. 1 % i 2009 og forventes at falde yderligere med ¼ % i 2010 i en kontekst med uændret politik (tabel 1). Desuden kan det i lyset af den seneste udvikling ikke udelukkes, at nedgangen i den økonomiske aktivitet i 2010 vil være større end den, der var forudset i prognosen fra efteråret 2009. Den faldende økonomiske aktivitet vejer også tungt på beskæftigelsen, som i 2009 faldt med over 1 %, hvilket bragte arbejdsløsheden op på ca. 9 %, som ifølge Kommissionens prognose vil stige til over 10 % i 2010.

Den makroøkonomiske udvikling har ført til en betydelig korrektion af det eksterne underskud (nettolåntagning/nettoudlån i forhold til resten af verden) fra over 12 % af BNP i 2008 til 7½ % af BNP i 2009. Ifølge Kommissionens prognose vil den forventede forbedring af den eksterne balance og konkurrenceevnen på mellemlang sigt sandsynligvis blive langt mere moderat i betragtning af de strukturelle økonomiske svagheder. Især vil de eksterne uligevægte, selv om de bliver mindre, formodentlig stadig nå op på næsten 8 % af BNP i 2011. I en kontekst med svag vækst (både i reale og nominelle termer) er de eksterne forpligtelser ved at blive tungere og kræver en betydelig justering.

Tabel 1: Makroøkonomisk udvikling og prognose

	2008	2009		2010		2011		2012	2013
	KOM	KOM	SP	KOM	SP	KOM	SP	SP	SP
Realt BNP (% ændring)	2,0	-1,1	-1,2	-0,3	-0,3	0,7	1,5	1,9	2,5
Privat forbrug (% ændring)	2,3	-2,5	-1,5	-1,3	-1,0	0,8	0,3	0,8	1,0
Offentligt forbrug (% ændring)	0,6	2,0	11,0	-0,1	-4,4	0,7	-5,9	-5,9	0,7
Faste bruttoinvesteringer (% ændring)	-7,4	-16,2	-18,8	-3,9	-1,6	1,3	4,5	5,5	8,4
Eksport af varer og tjenesteydelser (% ændring)	4,0	-11,8	-16,0	2,7	2,5	3,1	4,0	6,5	7,2
Import af varer og tjenesteydelser (% ændring)	0,2	-20,3	-24,7	-3,1	-3,0	1,9	2,0	2,8	3,4
BNI (BNP-deflator) (% ændring)	1,6	-1,6	-	-0,7	-	0,7	-	-	-
<i>Bidrag til real BNP-vækst:</i>									
- Endelig indenlandsk efterspørgsel	0,1	-4,9	-3,3	-1,6	-1,8	0,9	0,0	0,6	2,3
- Lagerændringer	1,0	-0,6	-2,9	-0,1	0,2	-0,4	1,2	0,7	-0,5
- Nettoeksport	0,8	4,4	5,0	1,5	1,3	0,1	0,3	0,7	0,7
Beskæftigelse (% ændring)	0,1	-0,9	-1,1	-0,8	-0,5	-0,2	-0,2	0,4	0,6
Arbejdsløshed (Eurostat-definition)	7,7	9,0	9,0	10,2	9,9	11,0	10,5	10,5	10,3
Samlede lønomkostninger pr. ansat	5,9	2,3	5,7	1,4	1,6	1,8	2,4	2,2	2,7
Enhedslønomkostninger (samlet økonomi)	3,9	2,5	-	0,9	-	0,9	-	-	-
Reale enhedslønomkostninger	0,3	0,8	-	-0,5	-	-1,3	-	-	-
BNP-deflator (% ændring)	3,5	1,7	1,6	1,4	2,0	2,3	2,0	1,9	1,9
Harmoniseret forbrugerprisindeks	4,2	1,2	1,2	1,4	1,4	2,1	1,9	1,8	1,8
Nettolåntagning/nettoudlån i forhold til resten af verden	-12,4	-7,5	-8,8	-6,8	-6,6	-6,7	-5,9	-4,9	-4,0

Kilde: AMECO, Kommissionens tjenestegrene, stabilitetsprogram (januar 2010)

² European Economic Forecast - autumn 2009, *European Economy*, 10.

Den faldende konkurrenceevne i det seneste årti afspejles i den relative udvikling i enhedslønomkostningerne set i forhold til handelspartnerne. Den hurtige stigning i lønomkostninger og avancer, der ligger over produktivitetsvæksten, har bidraget til et vedvarende positivt inflationsspænd i forhold til euroområdet. Mens de nominelle lønomkostninger pr. ansat er steget med ca. 2¼ % i 2009, holdt HICP-inflationen sig på tæt ved 1 % i 2009, hvilket resulterede i en høj reallønsvækst, som lå et godt stykke over væksten i produktiviteten. Den manglende sammenhæng mellem løn- og arbejdsmarkedsforhold og produktivitetsudvikling, herunder lønvækstens svage reaktion på den aktuelle afmatning, vil, hvis den fortsætter på mellemlang sigt, yderligere underminere økonomiens konkurrencesituation. Hvis produktiviteten øges, og der samtidig opnås en passende lønudvikling, vil det bidrage til at genvinde tabt konkurrenceevne. Selv om de nuværende inflationsrater er lave, forventes det, at de hurtigt vil vende tilbage til en stigende tendens på mellemlang sigt. Kerneinflationen forventes også at stige hurtigere end gennemsnittet i euroområdet. De indenlandske markeders ringe funktion, specielt hvad angår tjenesteydelser, afspejles i høje avancer i beskyttede sektorer.

2.2. Konkurrenceevne og vækstpotentiale

Ifølge Eurostat var BNP pr. indbygger i KKS i 2008 på 94¼ % af EU27-gennemsnittet, hvilket skyldtes relativt lave produktivetsniveauer pr. time. Derimod er arbejdskraftsudnyttelsen højere end EU27-gennemsnittet, hvilket skal tilskrives et højt gennemsnitligt antal arbejdstimer pr. år. I øjeblikket står Grækenland over for store udfordringer for at opnå, at indkomsten pr. indbygger indhenter niveauet i euroområdet. Til at starte med vil krisen kunne skade den græske økonomis produktivetskapacitet. I Kommissionens beregninger anslås det, at det kumulerede tab af potentielt BNP ved 2020 vil være på 16¼ % sammenlignet med tendensen i 2000-2006. Dette fald er et af de højeste i gruppen af lande i euroområdet, selv om det til dels skyldes den høje potentielle vækstrate i Grækenland i perioden før krisen. I 2020 vil Grækenland desuden begynde at lide under de negative virkninger af befolkningsaldringen, som også vil reducere de potentielle vækstrater fra og med 2020.

Hvis den græske økonomi skal vende tilbage til en varig konvergenskurs, er det derfor nødvendigt, at uligevægtene korrigeres ved hjælp af en stram finanspolitisk justering og gennemførelsen af en omfattende reformpakke. Kommissionen har gentagne gange fremhævet svaghederne i den græske økonomi. F.eks. har Kommissionens prognoser længe kommenteret Grækenlands problemer med pris konkurrenceevne, navnlig i forbindelse med stigningstendensen for den reale effektive valutakurs. Desuden er der i henstillingerne³ inden for rammerne af Lissabonstrategien også identificeret specifikke områder, hvor Grækenlands ikke-prisrelaterede konkurrenceevne kan forbedres, f.eks. investeringer i F&U, reform af den offentlige administration samt forbedring af uddannelseskvaliteten. Derudover viser de beregninger, som gruppen for befolkningsaldring under Udvalget for Økonomisk Politik har foretaget, at en pensionsreform er en prioritet⁴. Dertil kommer, at der i Kommissionens analyse af arbejdsmarkedet⁵ også er indkredset problemer på det græske arbejdsmarked, især med hensyn til dets segmentering og lønforhandlingsforskrifter. Endelig viser adskillige indikatorer, at der er plads til forbedringer af produktmarkedets funktion, fra netværksindustrier til liberale tjenesteydelser. Samlet underminerer disse elementer

³ EUT L 183 af 15.7.2009, s.1.

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

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

Grækenlands strukturelle konkurrenceevne og giver grund til at antage, at landets store eksterne uligevægt ikke kun skyldes en kraftig indenlandsk efterspørgsel. I de følgende afsnit gøres der nærmere rede for, hvilke udfordringer man står over for inden for hvert politikområde.

Hvad angår den prisrelaterede konkurrenceevne, skal to indikatorer fremhæves. For det første har Grækenland i de seneste 10 år akkumuleret inflationsspænd på ca. 1 procentpoint pr. år i forhold til euroområdet. For det andet har lønvæksten været højere end i euroområdet og ligget over produktivitetsvæksten, hvilket har ført til stigninger i de reale enhedslønomkostninger. Formodentlig skyldes inflationsspændene en kraftig indenlandsk efterspørgsel (i årene forud for krisen), men også arbejds- og produktmarkedsproblemer, som medfører en uforholdsmæssig stor stigning i henholdsvis lønninger og avancer. Denne lønvækst, der overstiger produktiviteten, stimuleres af de græske lønforhandlingsforhold og adfærd i den offentlige sektor. De offentlige lønninger tegner sig således for en betydelig andel af de samlede lønomkostninger og har stærk indvirkning på lønniveauet i den private sektor, som de i de seneste år har overhalet⁶.

Mere generelt vil en bedre kvalitet i den offentlige administration bidrage meget til, at den generelle effektivitet i økonomien øges. Antallet af offentlige institutioner, organisationer, kommuner og lokalråd er i tidens løb vokset. I henstillingerne inden for rammerne af Lissabonstrategien har man undervurderet behovet for at opbygge en effektiv forskrifts-, kontrol- og håndhævelseskapacitet, både generelt og i forbindelse med anvendelsen af strukturfonde. De græske myndigheder har givet tilsagn om, at de vil forbedre den offentlige administrations funktion, og der er etableret et operationelt program for "administrativ reform". Der er stadig behov for at styrke konsekvensanalyserne og åbenheden i de offentlige høringer, fremskynde kodifikationsarbejdet, skabe specialiserede enheder i hvert ministerium til at opnå bedre regulering samt øge udnyttelsen af strukturfonde. Der gøres rede for sidstnævnte problematik nedenfor.

Pensioner er et andet vigtigt reformområde. Socialsikringsystemets pensionsudgifter som procentvis andel af BNP forventes at stige betydeligt i løbet af de kommende årtier, fra 11¾ % af BNP i 2007 til næsten 24 % af BNP i 2060. Derfor er det i Kommissionens seneste holdbarhedsrapport⁷ anført, at Grækenland befinder sig i højrisikogruppen med hensyn til de offentlige financers holdbarhed. Den demografiske udvikling med en ældrekvote, der næsten vil blive fordoblet i fremskrivningsperioden frem til 2060, har stor indvirkning på de voksende pensionsudgifter i hele denne periode⁸. Desuden er pensionsydelseskvoten⁹ i Grækenland en af de højeste i EU, selv om mennesker på 65 år eller derover er udsat for højere fattigdomsriski, end tilfældet er i EU som gennemsnit. En række nylige reformer -

⁶ Sammenligningen er baseret på nationalregnskabsdata med en sammenligning af offentlige lønomkostninger pr. ansat i den offentlige administration og lønomkostninger pr. ansat i erhvervslivet som helhed i perioden 2000-2007. Den offentlige sektors overhaling af lønningerne i den private sektor er også større end i andre medlemsstater i euroområdet, for hvilke der foreligger data – f.eks. Spanien og Italien.

⁷ *European Economy*, 9/2009.

⁸ Prognoserne for den demografiske udfordring i Grækenland har således konsekvent været alvorligere end EU-gennemsnittet, og Eurostatfremskrivningerne i 2008 viser en stigning i ældrekvoten fra 27,8 % i 2008 til 57,1 % i 2060. Forholdet mellem erhvervsaktive og pensionister er nået ned på 1,75:1 i stedet for det 4:1, som kræves til et bæredygtigt løbende finansieret pensionsystem.

⁹ Pensionsydelseskvoten er de gennemsnitlige offentlige pensionsydelser som andel af gennemsnitslønnen i økonomien som helhed.

f.eks. lov 3655/2008¹⁰ – har taget fat om nogle af svaghederne i pensionssystemet såsom den uforholdsmæssigt store fragmentering. Det opdaterede stabilitetsprogram fra 2010 indeholder også nogle forpligtelser vedrørende reformer af pensions- og sundhedssystemerne. Generelt er pensionssystemet fortsat uholdbart og ulige fordelt. Førtidspensioneringsordningerne giver alternative – men dyre – pensionsmuligheder med negativ indflydelse på incitamenterne til at arbejde. Det er derfor nødvendigt, at man ved hjælp af reformerne bremser den væsentlige stigning i de aldersrelaterede udgifter og styrker de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt. Der er også behov for en reform af sundhedssystemet, navnlig for at hæve servicekvaliteten især inden for den primære sundhedspleje, øge effektiviteten og forbedre budgetforvaltningen, som har forårsaget budgetoverskridelser¹¹.

Det opdaterede stabilitetsprogram omfatter også reformer af produktmarkedet. Der skal udvises opmærksomhed om adskillige områder. For det første bør konkurrencen inden for liberale tjenesteydelser styrkes, idet denne sektor tegner sig for 2½ % af BNP og 7 % af beskæftigelsen¹². I OECD's produktmarkedindikator for liberale tjenesteydelser rangerer Grækenland lavt, navnlig hvad angår juridiske tjenesteydelser. For det andet er konkurrencehindringerne blandt de største inden for OECD's europæiske landegruppe ifølge OECD's indeks for konkurrencehindringer. For det tredje ligger liberaliseringen af netværksindustrier (f.eks. energi) under EU-gennemsnittet¹³, og det samme gælder åbningen af markeder i transportsektoren, navnlig i jernbanesektoren¹⁴. I gassektoren blev den første private import af flydende naturgas f.eks. annulleret (december 2009), idet den statskontrollerede netoperatør DESFA på det tidspunkt ikke havde givet sit samtykke til kontrakter, som gav adgang til netværket. Denne manglende liberalisering har konkrete virkninger for det græske erhvervsliv. F.eks. forholder det sig ifølge Verdensbanken¹⁵ således, at det tager længere tid og koster mere at opkoble en ny virksomhed til elnettet end det, der er gennemsnittet i OECD.

Og endelig er virksomhederne i erhvervslivet konfronteret med komplekse, tunge og langsommelige procedurer og juridisk usikkerhed i deres forbindelser med den offentlige administration. Selv om der er gjort fremskridt, er Grækenland det EU- og OECD-land, der har det laveste præstationsniveau ifølge Verdensbankens erhvervsindikatorer (Doing Business indicators) for 2009. Grunden hertil er den tid og de omkostninger, der kræves for at starte en virksomhed, de generelt ufleksible beskæftigelsesforhold, den ringe beskyttelse af investorer samt vanskelighederne med at få adgang til finansiering. Grækenland har sat sig det mål, at de administrative byrder skal skæres ned med 25 % i tiden frem til 2013, men efter de indledende faser er det nu nødvendigt, at bestræbelserne føres videre. Kort sagt vil reformer på disse

¹⁰ Lov 3655/2008 retter op på nogle af de administrative svagheder i det græske pensionssystem og indfører samtidig en række parametriske justeringer. For det første reducerer loven antallet af fonde fra 113 til 13, hvorved de administrative omkostninger mindskes og kontrollen forbedres. For det andet indføres der i loven et individuelt socialsikringsnummer for at forbedre udgiftskontrollen og mindske bidragsunddragelse. For det tredje oprettes forsikringsfonden for solidaritet mellem generationerne til at sikre fremtidige pensionsbetalinger. Desuden indeholder loven finansielle incitamenter for at forlænge den erhvervsaktive periode med op til tre år efter den lovfastsatte pensionsalder, og den styrker bestemmelserne om barselsorlov for at øge kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet.

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

¹² Kilde: EU KLEMS 2005.

¹³ Dette fremgår af OECD's 2007-indikatorer for regulering af energi, transport og kommunikation. Grækenlands reguleringsindikator er 2,1 for elektricitet og 3,5 for gas sammenlignet med henholdsvis 1,5 og 2,5 i OECD-landene i EU.

¹⁴ OECD 2007-indeks på 5,3 sammenlignet med 3,4 i EU-landene i OECD.

¹⁵ Getting Electricity. A pilot indicator set from the Doing Business project. Verdensbanken. 2010

områder i overensstemmelse med EU's lov om små virksomheder kunne øge de private investeringer og beskæftigelsen, uden at det vil kræve store omkostninger for de offentlige finanser. Det vil også kunne bidrage til, at der gennemføres arbejdsmarkedsreformer, i og med at omkostningspresset reduceres.

Foruden forsøgene på at reformere beskæftigelsen i den offentlige sektor har Grækenlands arbejdsmarked også brug for en reform, der er i overensstemmelse med de fælles principper for flexicurity. Det græske arbejdsmarked er stærkt segmenteret med hensyn til køn (mere end i noget andet EU-land), alder (hvor unge har vanskeligt ved at komme ind på arbejdsmarkedet), kontrakttyper (med en relativt strengere jobbeskyttelseslovgivning for midlertidige kontrakter end for almindelige kontrakter) og kvalifikationer (med bedre jobbeskyttelseslovgivning for funktionærer end for arbejdere). Der kan også opnås en hel del forbedringer af uddannelsen af arbejdskraften og arbejdsmarkedsmatchingen gennem en højere kvalitet i den sekundære og tertiære uddannelse, større effektivitet i de offentlige arbejdsformidlinger samt aktive arbejdsmarkedspolitikker. Nogle af disse spørgsmål er behandlet i den seneste opdatering af stabilitetsprogrammet. Endelig er definitionen af kollektive afskedigelser ekstremt bred, da den gælder for virksomheder med mellem 20 og 200 ansatte, når 4 arbejdstagere afskediges. De gældende bestemmelser om kollektive afskedigelser i Grækenland er så besværlige, at de hæmmer jobskabelsen. De bremser også virksomhedernes vækst.

Endelig vil en hurtigere og mere effektiv udnyttelse af EU-midler kunne spille en afgørende rolle for, om det lykkes at genskabe konkurrenceevnen og holdbare offentlige finanser. Grækenland har siden 2007 indgivet relativt få betalingsanmodninger til Kommissionen. Dette tyder på et lavt udnyttelsesniveau her i starten af det fjerde år af programmeringsperioden 2007-2013, når man sammenligner med de fleste medlemsstater. Ved at afstemme de nationale investeringsprioriteter efter målene for struktur- og samhørighedspolitikken og arbejde sammen med Kommissionen om at forbedre gennemførelsen af operationelle programmer vil Grækenland kunne finansiere centrale offentlige investeringer, som støtter det langsigtede vækstpotentiale og samtidig gør det muligt at gennemføre en budgetmæssig konsolidering. Der bør udvises særlig opmærksomhed om det operationelle program vedrørende "administrativ reform" og "digital konvergens", som støtter væsentlige reformer i den offentlige administration, samt programmet vedrørende "udvikling af menneskelige ressourcer" og "uddannelse og livslang læring", som støtter arbejdsmarkeds- og uddannelsesreformerne, idet disse programmer er centrale for den reform- og vækststrategi, der er anført i det opdaterede stabilitetsprogram fra januar 2010. Man kunne gøre brug af EU-fondene til at øge effektiviteten i den offentlige administration, fremme reformerne af sundhedssystemet, den offentlig jobformidling og livslang uddannelse samt opbygge en effektiv regulerings-, kontrol- og håndhævelseskapacitet.

2.3. Banksektoren

De græske banker er fortsat relativt robuste ud fra et solvensmæssigt synspunkt, med en gennemsnitlig kapitalgrundlagskvote på 11,7 % og fortsat rentabilitet. Bankerne modtager statsstøtte i form af garantier og kapitalindsprøjtninger, men mindre end i de fleste andre EU-medlemsstater. De fremtidige resultater vil imidlertid blive påvirket af de strukturelle svagheder i økonomien, således som man ser det i den nuværende recession med den deraf følgende afdæmpede kreditvækst.

Den græske banksektor har, selv om den har en relativt lav udlåns-/indlånskvote, haft vanskeligheder med at få adgang til likviditet på engrosmarkederne, hvilket har betydet, at

den i høj grad har været afhængig af lån i Eurosystemet¹⁶. I øjeblikket har de græske banker ca. 8 % af deres aktiver i statspapirer, hovedsagelig græske. Hvis landets kreditværdighed nedklassificeres yderligere, vil det være tvivlsomt, om de græske banker og andre investorer fortsat vil være villige til at satse på græske statspapirer. Dette kan potentielt hæmme regeringens muligheder for at opnå finansiering.

Hvad angår finanssektoren i et bredere perspektiv og navnlig forsikringssektoren, er den græske overvågningsmyndighed i færd med tage fat om problemerne i forbindelse med et stort og fire mindre selskaber¹⁷.

¹⁶ Adgangen til lån under Eurosystemet er blevet lettet i kraft af ændringer af ECB's garantiregler. Det forventes dog, at Eurosystemet i slutningen af 2010 vil vende tilbage til de kriterier for belånbar sikkerhed, der gjaldt før krisen.

¹⁷ Aspis Pronoia S.A.'s licens blev trukket tilbage den 21. september 2009 sammen med licenserne for fire andre mindre forsikringselskaber i Aspis-gruppen, som opererer i Grækenland. Dette skyldtes hovedsagelig, at disse selskabers balancer var meget skrøbelige. Imidlertid vil den græske regering kun skulle bidrage med et beskedent beløb for at bevare stabiliteten i sektoren.

2.4. Uligevægte i de offentlige finanser

I 2009 blev de græske offentlige finanser forringet langt mere end det, der kunne forventes som følge af recessionen og foranstaltningerne til støtte for finanssektoren. Ifølge det officielle overslag, der indgår i 2010-budgettet, nåede det offentlige underskud i 2009 op på 12¾ % af BNP (dette overslag omfatter en midlertidig underskudsforøgende nettovirkning på 1¼ % af BNP¹⁸). Dette er i overensstemmelse med Kommissionens prognose fra efteråret 2009 og budgetmålet på 3,7 % af BNP i 2009, der blev fastlagt i det opdaterede stabilitets- og vækstprogram fra januar 2009 (tabel 2)¹⁹. Det underskud, der i øjeblikket forventes at blive resultatet for 2009, vil være væsentligt større end det, der forventedes, da Rådet vedtog henstillingen efter artikel 104, stk. 7, i TEF i april 2009.

Tabel 2: Reviderede overslag over økonomisk vækst og budgetmæssige resultater

	Real BNP-vækst (% ændring)					Offentligt nettoudlån/nettoindlån (% BNP)				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
Budget 2009	2,7	-	-	-	-	-2	-	-	-	-
KOM prognose jan. 2009	0,2	0,7	-	-	-	-3,7	-4,2	-	-	-
SP jan. 2009	1,1	1,6	2,3	-	-	-3,7	-3,2	-2,6	-	-
Indberetning i forbindelse med underskudsprocedure (april 2009)	-	-	-	-	-	-3,7	-	-	-	-
KOM prognose forår 2009	-0,9	0,1	-	-	-	-5,1	-5,7	-	-	-
Indberetning i forbindelse med underskudsprocedure (okt. 2009)	-	-	-	-	-	-12,5	-	-	-	-
KOM prognose efterår 2009	-1,1	-0,3	0,7	-	-	-12,7	-12,2	-12,8	-	-
Budget 2010	-1,2	-0,3	-	-	-	-12,7	-9,1	-	-	-
SP januar 2010	-1,2	-0,3	1,5	1,9	2,5	-12,7	-8,7	-5,6	-2,8	-2

Kilde: Kommissionens tjenestegrene, opdateringer af stabilitetsprogrammet

Underskuddet for 2009, som er meget højere end budgetteret, kan kun delvis forklares af den ugunstige makroøkonomiske situation (tabel 3). I de græske myndigheders seneste officielle overslag anslås den reale BNP-vækst til -1¼ % i 2009, hvilket stort set er i overensstemmelse med Kommissionens prognose fra efteråret 2009. Imidlertid kan kun en lille del af de finanspolitiske skred i 2009 (ca. 1½ % af BNP) tilskrives de automatiske stabilisatorers funktion, da økonomien gik ind i en nedgangsfase. En anden del af skredet i underskuddet hænger sammen med en basiseffekt, som skyldes den store opjustering af det offentlige underskud for 2008 (i oktober 2009 blev underskudskvoten for 2008 opjusteret med 2¾ % af BNP i forhold til de data, der var indberettet i foråret)²⁰.

¹⁸ Dette kan yderligere specificeres som en underskudsforøgende virkning af engangsudgifter på 1¼ % af BNP og engangsindtægter på ca. ¼ % af BNP. Sidstnævnte omfatter engangsindtægter fra den særlige indkomstskat for højindkomsthushold og skatteamnestiforanstaltninger, der blev gennemført i 2009.

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

²⁰ I henhold til artikel 15, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 479/2009 har Eurostat taget forbehold for kvaliteten af de data, Grækenland har indberettet, på grund af væsentlig usikkerhed vedrørende de tal, de græske statistiske myndigheder har meddelt (Eurostat News Release 149/2009 af 21. oktober 2009). Eurostats forbehold for de græske offentlige finansstatistikker er endnu ikke blevet trukket tilbage. Se også Kommissionens "Report on Greek Government Deficit and Debt Statistics", COM(2010) 1 af 8.1.2010.

Ud over disse faktorer afspejler forringelsen af det offentlige underskud manglende indtægter på ca. 2½ % af BNP og udgiftsoverskridelser på næsten 2½ % af BNP i forhold til budgetmålet i det opdaterede stabilitetsprogram fra januar 2009. De manglende indtægter skyldes primært en mangelfuld skatteopkrævning. Nærmere bestemt faldt de indirekte skatter med 1¼ % af BNP, mens socialbidragene faldt med næsten ½ % af BNP som følge af den voksende arbejdsløshed, hvilket også bekræftede, at de oprindelige fremskrivninger for budgetindtægterne, som budgetmålet var baseret på, var særdeles positive (med hensyn til både direkte og indirekte skatter). På udgiftssiden har en række engangsudgifter²¹ svarende til ca. 1¼ % af BNP bidraget til udgiftsoverskridelserne, som det er anført ovenfor. Først og fremmest steg udgifterne til offentlige lønninger med ca. 0,7 % af BNP, primært på grund af stigningen i kortvarige offentlige ansættelseskontrakter og offentlige lønstigninger. Derudover steg omkostningerne til gældsbetjening med 0,5 % af BNP på grund af den store stigning i gældskvoten. Disse skred i udgifter og indtægter har mere end udlignet de finanspolitiske konsolideringsforanstaltninger, regeringen meddelte i juni 2009²², bl.a. fordi disse kun blev delvis gennemført i årets løb²³.

Tabel 3: Hoveddeterminanterne for det offentlige underskuds størrelse i 2009 (*)

	Effekt på underskud det (°)	Underskud i 2009
Oprindeligt mål i budgetloven for 2009		2,0
Det opdaterede stabilitetsprogram fra januar 2009		3,7
Basisåreffekt	1,4	
Automatiske stabilisatorer	1,5	
Engangsudgifter	1,5	
Virkninger af indtægtsforøgende foranstaltninger	-1,0	
Virkninger af udgiftsreducerende foranstaltninger	-0,3	
Manglende indtægter	3,5	
Udgiftsoverskridelser	2,2	
Swapdifference	0,2	
Det opdaterede stabilitetsprogram fra januar 2010		12,7

(*) Tabellen viser (i % af BNP) de vigtigste budgetmæssige revisioner, korrektioner og afvigelser siden den (tidligere) græske regerings vedtagelse af 2009-budgettet i slutningen af 2008 samt det nye stabilitetsprogram.

(°) Et "+" angiver en underskudsforøgende effekt, mens "-" angiver det modsatte.

²¹ En særlig ydelse til lavindkomsthustande (203 mio. EUR), administrative omkostninger i forbindelse med det fremskyndede valg i oktober 2009 (244 mio. EUR) og betaling af hospitalsrelaterede restancer (975 mio. EUR), subsidier og tilskud til andre offentlige enheder (394 mio. EUR), betaling af bøde efter en retsafgørelse vedrørende det nationale luftfartsselskab og andet (541 mio. EUR). I alt 3 228 mio. EUR eller 1¼ % af BNP.

²² Hovedparten af de planlagte foranstaltninger tog primært sigte på at øge indtægterne på et midlertidigt grundlag (skatteafregning, ekstra skattebidrag fra højindkomstgrupper, afgifter på bygninger, der er i strid med bestemmelserne om arealanvendelse, osv.) eller et permanent grundlag (forhøjelse af punktafgifter på tobak og alkohol, højere skat på dividender og aktieoptioner osv.). På udgiftssiden blev der i løbet af året bebudet en række foranstaltninger (såsom reduktion af løbende udgifter, fastfrysning af løn og pensioner i den offentlige sektor, mindske af oversøisk udviklingsbistand osv.).

²³ F.eks. blev indførelsen af en afgift på bygninger, der er i strid med bestemmelserne om arealanvendelse (med en budgetvirkning på ca. ½ % af BNP), som blev bebudet i juni 2009, ikke gennemført, da de græske domstole har erklæret tiltaget forfatningsstridigt. Som andre eksempler på foranstaltninger, der ikke har givet det oprindeligt planlagte afkast, kan nævnes fastfrysningen af løn og pensioner i den offentlige sektor, forlængelsen af fristen for skatteafregning, afgifter på brug af mobiltelefoner, afgifter på lystbåde o.a.

Det kan konkluderes, at selv om de makroøkonomiske forhold er blevet forringet mere, end det var forventet, kan den hurtige forværring af de finanspolitiske uligevægte kun delvis tilskrives de uventet dårlige makroøkonomiske forhold.

2.5. Finanspolitiske statistikker

Hvad angår det græske statistiske system, er svaghederne i de offentlige finansstatistikker et vedvarende problem, som giver anledning til alvorlig bekymring. Den 22. oktober 2009 tog Eurostat et generelt forbehold for de tal, de græske myndigheder havde meddelt, "*på grund af væsentlig usikkerhed vedrørende de indberettede tal*" og validerede derfor ikke dataene. Mere specifikt indeholdt indberetningen i oktober 2009 betydelige revisioner af det offentlige underskud og gældsdataene for de foregående år.

Det offentlige underskud for 2008 blev revideret til næsten 7¾ % af BNP, hvilket var en stigning på 4 point i forhold til det opdaterede stabilitetsprogram fra januar 2009 og på 2¾ point af BNP i forhold til indberetningen i april 2009. I den nylige rapport fra Kommissionen om Grækenlands offentlige underskud og gældsstatistikker²⁴ blev der fundet beviser for *alvorlige uregelmæssigheder i indberetningerne i april og oktober 2009 inden for rammerne af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, herunder indberetning af ukorrekte data og manglende overholdelse af regnskabsregler og frister for indberetning; dårligt samarbejde mellem de nationale tjenester, der udarbejder tal til brug for underskudsproceduren, samt utilstrækkelig uafhængighed hos Grækenlands nationale statistiske tjeneste og det generelle regnskabskontor i forhold til finansministeriet; en institutionel organisation og et offentligt regnskabssystem, der er uhensigtsmæssige for en korrekt indberetning af statistikker til brug for underskudsproceduren, navnlig på grund af uigennemskuelig eller utilstrækkelig dokumenteret bogføring, som har ført til adskillige og i nogle tilfælde betydelige revisioner fra de græske myndigheders side af data over længere perioder; manglende ansvarlighed i forbindelse med de individuelle fremlæggelse af tal, der bruges i indberetningerne under underskudsproceduren (f.eks. manglende skriftlig dokumentation eller attester i nogle tilfælde, udveksling af data pr. telefon); uklart ansvar og/eller mangel på ansvar hos de nationale tjenester, der fremlægger basisdata eller udarbejder statistiske data, kombineret med uklar bemyndigelse af tjenestemænd, som har ansvar for dataene.* Derfor er det nødvendigt, at der gøres en yderligere indsats for at forbedre indsamlingen og forarbejdningen af generelle offentlige data. I betragtning af Grækenlands vedvarende misligholdelse af forpligtelsen til at forelægge hensigtsmæssige statistikker for det offentlige underskud med henblik på gennemførelsen af SVP skal de finanspolitiske konsolideringsbestrebelse i de kommende år overvåges ikke alene på grundlag af tal for det offentlige underskud, men også gennem en vurdering af udviklingen i de offentlige gælds niveauer.

En række strukturelle og endemiske problemer, der er knyttet til udarbejdelsen af Grækenlands offentlige regnskaber, har også forhindret en rettidig og effektiv kontrol af indtægter og udgifter. Endvidere er gennemførelsen af en række interventioner for at forbedre budgetproceduren og –gennemførelsen samt budgetdataenes kvalitet også af største vigtighed i forbindelse med den stærkt påkrævede revision af det græske statistiske system (herunder det generelle regnskabskontor) og de nationale statistiske myndigheders faglige uafhængighed.

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

Kommissionen er i færd med at indlede en overtrædelsesprocedure i forbindelse med manglende overholdelse af en række EU-forskrifter vedrørende udarbejdelsen og indberetningen af finanspolitiske statistikker i Grækenland.

3. GRÆKENLANDS OPDATEREDE STABILITETSPROGRAM FRA JANUAR 2010

I Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker er det fastsat, at de lande, der indfører den fælles valuta, hvert år skal forelægge opdaterede stabilitetsprogrammer. I henhold til artikel 5, stk. 3, i nævnte forordning kan Rådet undersøge de opdaterede stabilitetsprogrammer på grundlag af de vurderinger, der udarbejdes af Kommissionen og Det Økonomiske og Finansielle Udvalg. Rådet skal i sin vurdering også undersøge, om de økonomiske politikker er i overensstemmelse med de overordnede økonomiske retningslinjer.

Budgettet for 2010 blev vedtaget af parlamentet den 23. december 2009, og deri var målet for det offentlige underskud sat til 9,1 % af BNP i 2010. I mellemtiden meddelte de græske myndigheder, at det var nødvendigt at optrappe den finanspolitiske justering allerede i 2010, og de satte derfor et mere ambitiøst budgetmål for 2010 på 8,7 % af BNP. Det opdaterede stabilitetsprogram fra januar 2010, som blev forelagt den 15. januar 2010, omfatter perioden 2010-2013 og bekræftede det reviderede budgetmål for 2010 på 8,7 % af BNP. For at sikre, at de reviderede mål kan nås, er der i det opdaterede stabilitetsprogram planlagt en række foranstaltninger ud over dem, der var bebudet i 2010-budgetloven. I programmet gøres der rede for en detaljeret pakke finanspolitiske konsolideringsforanstaltninger for 2010, som tager sigte på at øge skatteindtægterne og i mindre grad begrænse og rationalisere de primære offentlige udgifter. Det indeholder også et overslag over hver enkelt af de vigtigste finanspolitiske foranstaltninger for 2010 samt en tidsramme for vedtagelsen og gennemførelsen heraf. Nogle af disse foranstaltninger er allerede forelagt for parlamentet og vil blive gennemført i løbet af de første måneder af 2010. Planerne for 2011, 2012 og 2013 omfatter en bred vifte strukturreformer, men er mindre detaljerede og indeholder ikke en præcis tidsplan for gennemførelsen.

Da Kommissionen ikke rådede over 2010-budgettet, som først blev forelagt efter skæringsdatoen for prognosen i efteråret 2009, anslog den, at det offentlige underskud ville forblive på over 12 % af BNP i både 2010 og 2011. Ifølge den makroøkonomiske kontekst, der lå til grund for budgetloven for 2010, og som også blev bekræftet i det opdaterede stabilitetsprogram fra januar 2010, forventes den reale BNP-vækst at ville ligge på -0,3 % i 2010, hvilket stort set er i overensstemmelse med Kommissionens prognose fra efteråret 2009. Den var imidlertid udarbejdet på grundlag af antagelsen om en uændret politik og før de seneste reaktioner på finansmarkedet, hvorfor det opdaterede programs centrale makroøkonomiske scenarium for 2010 må anses for at være optimistisk.

Ifølge det opdaterede stabilitetsprogram fra januar 2010 vil målet for det offentlige budget for 2010 indebære en finanspolitisk justering, som måles ved ændringen af den overordnede underskudskvote på 4 procentpoint af BNP, hvilket afspejler en stigning i indtægtskvoten på 2,6 procentpoint af BNP og en reduktion af den samlede udgiftskvote på 1,4 procentpoint af BNP. Justeringen i 2010 forventes således primært at blive opnået via budgettets indtægtsside på baggrund af gennemførelsen af midlertidige indtægtsforøgende foranstaltninger

(engangsforanstaltninger) på ca. ¼ % af BNP²⁵ og en permanent skatteindtægtsforøgende pakke, som forventes at blive vedtaget af parlamentet i marts 2010. På udgiftssiden afspejler den forventede stramning afslutningen af engangsudgifterne på over 1 % i 2009, mens virkningerne af en række bebudede permanente udgiftsnedskæringer reelt udlignes af en forøgelse af udgifterne til uddannelse, sundhedstjenester og offentlige investeringer.

Mere specifikt indeholder programmet en række permanente konsolideringsforanstaltninger på indtægtssiden, som skal gennemføres i 2010 og beløber sig til ca. 2½ % af BNP. Det indeholder en redegørelse for skatteindtægtsøgende foranstaltninger, herunder gennemførelse af en progressiv beskatningsordning for alle husstandsindkomster og afskaffelse af skattefritagelser (med en anslået budgetmæssige virkning på 0,4 % af BNP), reform af beskatningsordningen for fast ejendom (med en anslået budgetmæssig virkning på 9,2 % af BNP), forhøjelse af punktafgifter på tobaksvarer og alkohol (allerede forelagt for parlamentet, med en anslået budgetmæssig virkning på 0,4 % af BNP) og forhøjelse af gebyrer på brug af mobiltelefoner og af punktafgifter på brændstof²⁶ (med en anslået budgetmæssig virkning på 0,4 % af BNP). Imidlertid er en betydelig del (ca. 1 % af BNP) af den samlede planlagte permanente indtægtsforøgelse i 2010 baseret på intensiveringen af bekæmpelsen af skatteunddragelse. I programmet forelægges der en række politikforanstaltninger til at forbedre skatteopkrævningsmekanismerne, således at beskatningsgrundlaget øges og overholdelsen af skattereglerne forbedres²⁷. Det er vigtigt, at de lovgivningsmæssige ændringer, der kræves til gennemførelsen af de fleste af de anførte skatteforanstaltninger, og som forventes forelagt for parlamentet i marts, vedtages straks, hvis foranstaltninger skal give de forventede virkninger endnu i 2010. På baggrund af erfaringerne skal de planlagte foranstaltninger til bekæmpelse af skatteunddragelse desuden gennemføres med styrke, hvis man skal opnå det forventede udbytte.

På udgiftssiden vil det fald, der forudses for 2010, navnlig være en følge af afslutningen af engangsudgifterne i 2009. Selv om der er gjort en indsats for at mindske lønudgifterne i den offentlige sektor, driftsomkostninger og forsvarsudgifter (med ca. ¾ % af BNP), udligner stigningen i udgifter til uddannelse og offentlige investeringer (på ca. ¾ % af BNP) reelt de eventuelle underskudsreducerende budgetvirkninger, og derfor vil den budgetmæssige nettoeffekt formodentlig være ubetydelig. Mere konkret indeholder det opdaterede program foranstaltninger, som tager sigte på at opnå øget effektivitet i forbindelse med hospitalsindkøb (med en anslået permanent budgetmæssig virkning på 0,3 % af BNP), samt regeringens

²⁵ Dette skulle svare til den budgetmæssige nettoeffekt af engangsindtægter på ½ % af BNP (opkrævne gebyrer i forbindelse med likviditetsordningen for finanssektoren og en særlig afgift på yderst rentable virksomheder og store ejendomme) samt engangsudgifter på ¼ % af BNP (i forbindelse med den anden rate af de sociale solidaritetsydelse, der udbetales til fattige husstande).

²⁶ Forhøjelsen af gebyrer på brug af mobiltelefoner og af punktafgifter på brændstof er allerede blevet vedtaget af det foregående parlament forud for parlamentsvalget i oktober.

²⁷ Samling af systemerne for opkrævning af skat og socialsikringsbidrag, indførelse af en risikobaseret tilgang i revisionsprocessen, indførelse af en juridisk forpligtelse for virksomheder til at opretholde erhvervskonti hos forretningsbanker og afvikle betalinger gennem banksystemet, revision af eksisterende krydskontrolordninger, omfokusering fra formel kontrol af bøger og dokumenter til tilbundsgående revisioner, indsamling af data fra forsyningsselskaber (el, telefon, vand) og benyttelse heraf til krydskontrol, indsamling af detaljerede oplysninger om alle udstedte kvitteringer, afskaffelse af forhandlinger i proceduren for sanktionsvurdering og overgang til et pointsystem baseret på objektive kriterier, etablering og anvendelse af et edb-system for revisionsforvaltning, amnesti til enkeltpersoner eller selskaber, som medvirker til at indbringe korruperte tjenestemænd for retten, fjernelse af regionale skattekontordirektører fra tvistbilæggelseprocedurer ved at overgive sådanne tvister til en central instans, reduktion af antallet af regionale skattekontorer gennem indførelse af andre midler til at opnå formularer, få hjælp og udfylde selvangivelser (internet, postvæsen eller kaldecentraler) osv.

tilsagn om at ville begrænse driftsomkostningerne med 0,1 % af BNP, nedskære militærindkøb med 0,2 % af BNP, nedskære de offentlige tjenestemænds tillæg²⁸ med 0,3 % af BNP, gennemføre et ansættelsesstop i 2010 i den offentlige sektor og derefter gennemføre reglen om 1 ansættelse for hver 5. pensionering. På baggrund af lønglidningen anslås det dog, at de nominelle lønudgifter fortsat vil ligge på nogenlunde samme niveauer som i 2009.

Finansministeriet har foruden disse foranstaltninger og uden at inkludere nogen budgetmæssige virkninger i budgetmålet oprettet en reserve til uforudsete udgifter og indefrosset 10 % af alle ministeriers budgetbevillinger (undtagen lønninger, pensioner og rentebetaling). Afhængigt af udgiftsresultatet i de første seks måneder af 2010 vil de blokerede budgetbevillinger eventuelt ikke blive fuldt ud reallokeret blandt ministerierne, hvorved der sikres en yderligere reduktion af de dertil knyttede udgifter ved årets udgang.

På grundlag af de detaljerede oplysninger i opdateringen og til trods for adskillige risici synes budgetmålene for 2010 generelt at være opnåelige, forudsat at alle de bebudede foranstaltninger gennemføres rettidigt og med succes. En stor del af den korrektion af det overordnede underskud, der er planlagt i det opdaterede stabilitetsprogram, afspejler på den ene side afslutningen af udgiftsforøgende engangsforanstaltninger i 2009 og på den anden side gennemførelsen af udgiftsreducerende engangsforanstaltninger i 2010. Som det fremgår af det opdaterede program, vil afslutningen af engangsudgifter få en automatisk underskudsreducerende indvirkning på budgettet på noget mere end 1 % af BNP i 2010, mens de indtægtsforøgende engangsforanstaltninger vil få en samlet nettoindvirkning på budgettet på ca. ¼ % af BNP. Således vil de samlede underskudsreducerende budgetmæssige virkninger af midlertidige faktorer i 2010 andrage lidt under 1½ % af BNP (næsten en tredjedel af den konsolidering på i alt 4 procentpoint af BNP, der er anslået for 2010). Den reduktion af det overordnede underskud, der ikke beror på engangsforanstaltninger i 2010, forventes at udgøre ca. 2½ % af BNP.

På nuværende tidspunkt er usikkerheden vedrørende budgetmålet for 2010 på 8,7 % af BNP fortsat stor, og der er meget stor risiko for finanspolitiske skred, primært på grund af de gunstige makroøkonomiske antagelser, der ligger til grund for programmet, og den optimistiske officielle vurdering af resultaterne af bekæmpelsen af skatteunddragelse. Selv om der foreligger detaljerede oplysninger om de foranstaltninger (og deres anslåede budgetmæssige virkninger), budgetmålet er baseret på, er det af afgørende betydning, at de bebudede politikker gennemføres hurtigt og stringent. Foruden usikkerheden vedrørende virkningerne af de planlagte konsolideringsforanstaltninger er der også risici forbundet med de indtægts- og udgiftsfremskrivninger, som 2010-budgetmålet er baseret på. Fremskrivningen for renteudgifterne i opdateringen for 2010 forekommer navnlig at være optimistisk i betragtning af den forventede stigning i gældskvoten på 7 procentpoint af BNP i 2010 og stigningen i rentesatserne for ny gæld (eller gæld til variable satser). Dertil kommer, at budgetresultatet for 2008 endnu ikke er blevet valideret af Eurostat. Eventuelle revisioner af dataene for de seneste år kan få overførselsvirkninger for 2010. På samme måde vil et offentligt underskud for 2009, som er større end overslaget på 12¾ % af BNP, medføre, at

²⁸ Offentlige tjenestemænd modtager foruden deres nominelle løn månedlige tillæg, som ikke er harmoniseret på tværs af de forskellige afdelinger i den offentlige administration. I visse ministerier overstiger tillæggene 100 % af den forskriftsmæssige nominelle løn, hvilket således fordobler de ansattes månedlige indkomst, mens tillæggene i andre ministerier og offentlige enheder ikke overstiger 30 % af den forskriftsmæssige nominelle løn.

udgangspunktet for 2010 bliver mindre gunstigt²⁹. Derfor er det af afgørende betydning, at foranstaltningerne i stabilitetsprogrammet (herunder deres anslåede budgetvirkninger), som budgetmålet er baseret på, gennemføres hurtigt og stringent, og at Grækenland er rede til at bebude og gennemføre flere foranstaltninger, hvis de pågældende risici materialiseres.

I programmet forventes det offentlige underskud på mellemlang sigt at falde yderligere til 5,6 % af BNP i 2011, 2,8 % af BNP i 2012 og 2 % af BNP i 2013. Den primære saldo vil ligeledes nå et overskud på 3,2 % af BNP i 2013 sammenlignet med et primært underskud på 7,7 % i 2009. Programmets budgetstrategi sigter mod at reducere det strukturelle underskud (som genberegnet af Kommissionens tjenestegrene efter den i fællesskab aftalte metode) fra 11½ % af BNP i 2009 til 7¾ % af BNP i 2010 og 1½ % i 2013, idet den mellemfristede målsætning om en strukturel saldo (dvs. den konjunkturkorrigerede saldo, eksklusiv engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger) i balance ikke forventes nået inden for programperioden. Den budgetmæssige konsolidering i 2011-2013 er baseret på både indtægtsforøgelse og udgiftsreduktion, men der foreligger endnu ikke nogen nærmere oplysninger herom. Derfor er budgetresultaterne i 2011 og videre frem forbundet med risici. Desuden er den centrale makroøkonomiske kontekst, der tages udgangspunkt i, baseret på en antagelse om vækst, som indebærer, at den reale BNP-vækst atter vil blive positiv og nå 1,5 % i 2011, 1,9 % i 2012 og 2,5 % i 2013. Generelt set er der store risici forbundet med justeringen på mellemlang sigt.

Den offentlige bruttogæld, der er vurderet til 113,4 % af BNP i 2009, forventes i stabilitetsprogrammet at nå op over 120 % af BNP i 2010, inden den igen falder i 2012. Ud over stigningen i underskuddet og den faldende BNP-vækst bidrog en betydelig stock-flow-tilpasning til stigningen i gældskvoten i 2009 som følge af finansielle transaktioner i forbindelse med likviditetsordningen for finanssektoren og afviklingen af restancer. De risici, der knytter sig til fremskrivningen af gældskvoten, synes også at være voksende på grund af de risici, der er knyttet til underskuds- og BNP-fremskrivningerne. Disse risici kan forværres af usikkerheden omkring stock-flow-tilpasningerne, men programmet indeholder ikke nogen oplysninger om komponenterne, selvom der er sket et betydeligt fald i forhold til tidligere (0,2 % af BNP for hvert af de år, programmet omfatter).

Det opdaterede stabilitetsprogram fra januar 2010 indeholder også information om en bred vifte af strukturreformer, der skal lanceres eller gennemføres i løbet af 2010. I henhold til det opdaterede program vil en rettidig og vellykket gennemførelse af disse reformer få positiv indvirkning på kvaliteten af de offentlige finanser og rette op på strukturelle interne svagheder i den græske økonomi. Nærmere bestemt har regeringen allerede forelagt parlamentet udkastet til en lov, der skal gøre den statistiske tjeneste uafhængig, og den planlægger at oprette et kontor, som skal overvåge budgetgennemførelsen under parlamentets auspicer og vedtage bindende finanspolitiske regler for en effektiv udarbejdelse og gennemførelse af budgettet på mellemlang sigt. De græske myndigheder har givet tilsagn om, at de på mellemlang sigt og senest i 2011 vil lanceret systemet med aktivitetsbaseret budgetlægning, som i 2012 fuldt ud skal erstatte det nuværende system. Dette vil også indgå i bindende flerårige budgetrammer og blive baseret på et system med dobbelt bogholderi. I programmet gøres der endvidere rede for en bred reformpakke, som omfatter politikker med henblik på at fremme miljøvenlige investeringsprojekter og revision af den gældende

²⁹ Hidtil tyder de disponible ukomplette indikatorer på, at hvis der er et skred i budgetresultatet for 2009 ud over de 12,7 % af BNP, vil det i påkommende tilfælde være beskedent. I henhold til Rådets forordning (EF) nr. 479/2009 skal Grækenlands nationale statistiske myndigheder indberette det første budgetresultat for 2009 inden den 1. april 2010.

investeringslovgivning, fremme af offentligt-private partnerskaber og etablering af en græsk udviklingsfond, reduktion af inflationspres gennem bedre markedsregulering, gennemførelse af aktive arbejdsmarkedspolitikker, forbedring af den offentlige administration, forøgelse af gennemsigtighed og ansvar, reduktion af antallet af kommuner og lokalråd samt fremme af investeringer i forskning, teknologi og innovation.

4. EU-OVERVÅGNING I DEN AKTUELLE KONTEKST

4.1. Kombinationen af overvågningsinstrumenter

Mange EU-lande står i dag over for offentlige underskud, der ligger over traktatens referenceværdi på 3 % af BNP. Den ofte kraftige forværring af underskuddet og den offentlige gæld skal ses på baggrund af den globale finanskrisen og økonomiske nedgang, som er af hidtil uset omfang. Der er flere faktorer, som gør sig gældende. For det første resulterer den økonomiske nedgang i lavere skatteindtægter og stigende udgifter til sociale ydelser (f.eks. arbejdsløshedsunderstøttelse). For det andet mener Kommissionen, at finanspolitikken har en vigtig rolle at spille i den nuværende ekstraordinære situation, og derfor opfordrede den til gennemførelse af finanspolitiske stimulerende foranstaltninger i sin europæiske økonomiske genopretningsplan³⁰ fra november 2008, som blev godkendt af Det Europæiske Råd i december³¹. I planen understreges det, at de stimulerende foranstaltninger skal gennemføres rettidigt, være målrettede og midlertidige og differentieres medlemsstaterne imellem for at tage hensyn til deres forskelligartede situation hvad angår de offentlige financers holdbarhed og konkurrenceevnen, og at de bør afvikles, når den økonomiske genopretning bliver selv bærende. Endelig har adskillige medlemsstater truffet foranstaltninger for at stabilisere deres finansielle sektor, hvoraf nogle påvirker den offentlige gæld eller indebærer en risiko for større underskud og gæld i fremtiden³², om end nogle af omkostningerne i forbindelse med den offentlige støtte kan hentes hjem igen i fremtiden.

I Grækenland skal den aktuelle forringelse af de offentlige finanser også ses i denne kontekst, men de finanspolitiske uligevægte har været store og vedvarende i mange år trods den stigende økonomiske aktivitet frem til 2008, hvilket tyder på, at problemet har strukturelle årsager. De offentlige underskud afspejler navnlig en utilstrækkelig kontrol med de offentlige udgifter, og indtægts- og BNP-vækstfremskrivningerne har vist sig systematisk at være for optimistiske. I forbindelse med registreringen af Grækenlands offentlige regnskaber har der i den seneste tid også været en række strukturelle og endemiske mangler, som har hæmmet en rettidig og effektiv kontrol af indtægter og udgifter og skadet den makroøkonomiske overvågning. De høje underskud har ført til en af de højeste offentlige gældskvoter i EU, som ikke alene ligger betydeligt over referenceværdien på 60 % af BNP, men også fortsat følger en uholdbar stigende tendens.

Grækenlands situation med en kombination af finanspolitisk krise og omfattende makroøkonomiske uligevægte, som skyldes dybtliggende strukturelle problemer, kræver en

³⁰ "En europæisk økonomisk genopretningsplan", meddelelse fra Kommissionen til Det Europæiske Råd – KOM(2008) 800 af 26.11.2008.

³¹ Jf. formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Bruxelles den 11. og 12. december 2008, ref. 17271/1/08 REV 1.

³² Jf. Eurostats afgørelse om statistisk registrering af offentlige interventioner med henblik på at støtte de finansielle institutioner og finansmarkederne under finanskrisen, Eurostat News Release nr. 103/2009 af 15. juli 2009, og "Accounting for Bank Rescues" i *Public Finances in EMU-2009, European Economy*, 5, s. 59-63.

samlet anvendelse af de instrumenter for økonomisk og budgetmæssig overvågning, der er fastlagt i traktaten og i den relevante sekundære lovgivning. Med henblik herpå er det afgørende, at instrumenterne anvendes samtidig med henblik på at opnå en varig finanspolitisk konsolidering og videreføre de nødvendige strukturreformer i et bredere økonomisk perspektiv. Omfanget af EU-overvågningen skulle kunne styrkes af en henstilling efter artikel 121, stk. 4, et pålæg om at træffe foranstaltninger efter artikel 126, stk. 9, og en udtalelse om det opdaterede stabilitetsprogram fra januar 2010 i henhold til forordning (EF) nr. 1466/97 (den såkaldte præventive del af stabilitets- og vækstpagten) og den samlede anvendelse heraf.

4.2. Anvendelsen af artikel 121 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

I henhold til artikel 121, stk. 2, i TEUF skal Rådet vedtage en henstilling om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og EU's økonomiske politikker på grundlag af en henstilling fra Kommissionen og en konklusion fra Det Europæiske Råd. I henhold til traktatens artikel 121, stk. 3, skal Rådet på grundlag af rapporter fra Kommissionen overvåge den økonomiske udvikling i hver medlemsstat og i EU samt de økonomiske politikkers overensstemmelse med de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker. Hvis det fastlås, at de økonomiske politikker ikke er i overensstemmelse med de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker, eller at der er risiko for, at de bringer Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde i fare, fastsættes det i artikel 121, stk. 4, at Kommissionen kan rette en advarsel til den pågældende medlemsstat og anbefale Rådet, at det retter de nødvendige henstillinger til den pågældende medlemsstat. I betragtning af den alvorlige situation i Grækenland og for at sikre overensstemmelse med afgørelsen efter artikel 126, stk. 9, er det hensigtsmæssigt, at Rådet vedtager den nødvendige henstilling. Rådet kan desuden på forslag af Kommissionen beslutte at offentliggøre sine henstillinger.

Rådet vedtog sine seneste overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politikker den 14. maj 2008³³. De overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker for 2008-2010 omfatter politikvejledning om, at medlemsstaterne bør "*overholde deres mellemfristede budgetmål*" og bør "*træffe virkningsfulde foranstaltninger for at sikre en hurtig korrektion af de uforholdsmæssigt store underskud*". Desuden bør medlemsstater med underskud på de løbende poster forsøge at korrigere underskuddet "*ved at gennemføre strukturreformer, fremme den eksterne konkurrenceevne og (...) bidrage til at korrigere underskuddet via deres finanspolitik*". På grundlag heraf bemærkede Rådet den 25. juni 2009³⁴ i sine strukturelle henstillinger for Grækenland, at det er "*nødvendigt at styrke indsatsen for at rette op på den græske økonomis makroøkonomiske ubalancer og strukturelle svagheder*", og fremsatte specifikke henstillinger til Grækenland, herunder at det skulle fortsætte den finanspolitiske konsolidering, øge konkurrencen i de liberale erhverv, gennemføre reformer for at øge investeringerne i F&U, bruge strukturfondene mere effektivt, gennemføre en reform af den offentlige administration og træffe en lang række forskellige arbejdsmarkedsforanstaltninger inden for rammerne af en integreret flexicuritystrategi. Samtidig fik Grækenland som medlem af euroområdet henstillinger fra Rådet med henblik på at sikre de offentlige finansers holdbarhed, forbedre kvaliteten af de offentlige finanser, bl.a. ved at modernisere den offentlige administration, og gennemføre EU's fælles principper om flexicurity.

³³ Rådets henstilling 2008/390/EF (EUT L 137 af 27.5.2008, s. 13).

³⁴ EUT L 183 af 15.7.2009, s. 1.

I betragtning af den globale økonomiske og finansielle krises virkninger for den græske økonomi er der foretaget en ny risikovurdering, som lægger yderligere pres på gældsbyrden, hæver risikopræmierne for den offentlige gæld og kan give problemer i forbindelse med den græske økonomis solvens med en eventuel spillovereffekt til andre økonomier i euroområdet.

4.3. Anvendelsen af traktatens artikel 126 og tidligere skridt i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud for Grækenland

Artikel 126 i TEUF fastlægger en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Proceduren er nærmere specificeret i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud³⁵, som indgår i stabilitets- og vækstpagten.

I henhold til artikel 126, stk. 2, i TEUF skal Kommissionen overvåge, om budgetdisciplinen overholdes på grundlag af to kriterier, nemlig: a) hvorvidt den procentdel, som det forventede eller faktiske offentlige underskud udgør af BNP, overstiger referenceværdien på 3 % (medmindre procentdelen er faldet væsentligt og vedvarende og har nået et niveau, der ligger tæt på referenceværdien, eller overskridelsen af referenceværdien kun er exceptionel og midlertidig, og procentdelen fortsat ligger tæt på referenceværdien), og b) hvorvidt den procentdel, som den offentlige gæld udgør af bruttonationalproduktet, overstiger referenceværdien på 60 % (medmindre denne procentdel mindskes tilstrækkeligt og nærmer sig referenceværdien med en tilfredsstillende hastighed).

Ifølge artikel 126, stk. 3, i TEUF (tidligere artikel 104, stk. 3, i TEF) skal Kommissionen udarbejde en rapport, hvis en medlemsstat ikke opfylder kravene i forbindelse med et af eller begge disse kriterier. I rapporten skal der ligeledes "tages [...] hensyn til, om det offentlige underskud overstiger de offentlige investeringsudgifter, samt til alle andre relevante forhold, herunder medlemsstatens økonomiske og budgetmæssige situation på mellemlang sigt".

På grundlag af de faktiske underskuds- og gældsdata, som de græske myndigheder indberettede i oktober 2008³⁶, og som efterfølgende blev valideret af Eurostat³⁷, og under hensyntagen til Kommissionens foreløbige prognose fra januar 2009 vedtog Kommissionen den 18. februar 2009 en rapport efter artikel 104, stk. 3, i TEF vedrørende Grækenland³⁸. Derefter og i overensstemmelse med artikel 104, stk. 4, i TEF afgav Det Økonomiske og Finansielle Udvalg en udtalelse om Kommissionens rapport den 27. februar 2009. Den 24. marts 2009 afgav Kommissionen under hensyntagen til sin rapport efter artikel 104, stk. 3, i TEF og Det Økonomiske og Finansielle Udvalgs udtalelse sin udtalelse til Rådet i henhold til

³⁵ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 6. Der er også taget hensyn til Det Økonomiske og Finansielle Udvalgs udtalelse "Specifikationer om gennemførelsen af stabilitets- og vækstpagten og retningslinjer for stabilitets- og konvergensprogrammernes indhold og form", som Økofin-Rådet godkendte den 20. november 2009, og som findes på følgende websted:

http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/legal_texts/index_en.htm

³⁶ I henhold til Rådets forordning (EF) nr. 3605/93 (som i mellemtiden er erstattet af Rådets forordning (EF) nr. 479/2009) skal medlemsstaterne to gange om året underrette Kommissionen om deres forventede og faktiske offentlige underskud og om niveauet for deres offentlige gæld. Grækenlands seneste indberetninger kan findes på:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/procedure/edp_notification_tables

³⁷ Eurostats pressemeddelelse nr. 147/2008 af 22.10.2008.

³⁸ Alle dokumenter i relation til proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud for Grækenland kan findes på følgende websted:

http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm

artikel 104, stk. 5, i TEF, hvori den fandt, at der forelå et uforholdsmæssigt stort underskud i Grækenland.

Den 27. april 2009 besluttede Rådet efter henstilling fra Kommissionen og i overensstemmelse med artikel 104, stk. 6, i TEF, at der forelå et uforholdsmæssigt stort underskud i Grækenland³⁹. Samtidig rettede Rådet i overensstemmelse med artikel 104, stk. 7, i TEF henstillinger til Grækenland med henblik på at bringe situationen med det uforholdsmæssigt store underskud til ophør i 2010 ved at nedbringe det offentlige underskud til under 3 % af BNP på troværdig og holdbar vis. Rådet anbefalede yderligere, at *"til det formål bør de græske myndigheder især i) styrke den finanspolitiske justering i 2009 gennem permanente udgiftsbegrænsende foranstaltninger, herunder ved at gennemføre de allerede bebudede foranstaltninger; ii) gennemføre supplerende permanente foranstaltninger i 2010 med henblik på at bringe det offentlige underskud klart under referenceværdien på 3 % af BNP inden årets udgang; iii) fortsætte deres bestræbelser med hensyn til at kontrollere andre faktorer end nettolåntagningen, som bidrager til en ændring af gælds niveauerne, med henblik på at sikre, at den offentlige bruttogældskvote reduceres tilstrækkeligt og nærmer sig referenceværdien i et tilfredsstillende tempo; og iv) fortsætte deres bestræbelser med hensyn til at forbedre indsamlingen og behandlingen af statistiske data og især af offentlige data"*. Rådet fastsatte den 27. oktober 2009 som frist for den græske regering til at tage effektive skridt til at styrke den finanspolitiske konsolidering allerede i 2009 og til at fastlægge de foranstaltninger, der anses for nødvendige for at sikre passende fremskridt i retning af korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud i 2010.

Den 11. november 2009 vurderede Kommissionen de skridt, Grækenland havde taget for at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud i 2010 som reaktion på Rådets henstilling af 27. april 2009, og konkluderede, at de skridt, Grækenland havde taget, var uhensigtsmæssige, hvorefter den rettede en henstilling til Rådet med henblik på dettes afgørelse⁴⁰. Rådet vedtog i overensstemmelse hermed en afgørelse den 2. december 2009 i henhold til artikel 126, stk. 8, i TEUF.

I henhold til artikel 5, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 skal *"en rådsbeslutning om at pålægge den pågældende deltagende medlemsstat at træffe foranstaltninger til nedbringelse af underskuddet i overensstemmelse med traktatens artikel 104, stk. 9, (artikel 126, stk. 9, i TEUF) træffes inden for to måneder efter, at Rådet i overensstemmelse med artikel 104, stk. 8, (artikel 126, stk. 8, i TEUF) har konstateret, at der ikke er truffet virkningsfulde foranstaltninger"*, dvs. at Rådet træffer afgørelse om at *"pålægge medlemsstaten inden for en bestemt frist at træffe foranstaltninger til den nedbringelse af underskuddet, som Rådet skønner nødvendig for at rette op på situationen"*.

5. BEHOVET FOR FINANSPOLITISK JUSTERING I 2010 OG VIDERE FREM OG FORLÆNGELSE AF FRISTEN FOR KORREKTIONEN AF DET UFORHOLDSMÆSSIGT STORE UNDERSKUD

Ifølge Kommissionens makroøkonomiske fremskrivninger og overslag over den potentielle vækst fra efteråret 2009 andrager det strukturelle underskud i 2009 11½ % af BNP. Derfor vil den samlede strukturelle justering, der er nødvendig, for at Grækenland kan bringe det offentlige underskud under referenceværdien på 3 % af BNP, udgøre over 9 procentpoint af

³⁹ Rådets beslutning 2009/415/EF (EFT L 135 af 30.5.2009, s. 21).

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

BNP. På den baggrund er en korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud i 2010, således som det tidligere blev anbefalet af Rådet, ikke længere realistisk.

Det er absolut nødvendigt at gennemføre en fremskyndet og troværdig strukturel budgetkonsolidering for at forbedre de mellemfristede vækstudsigter i Grækenland, men det er åbenlyst, at der ikke kan gøres så stor en indsats i løbet af et enkelt år, og en justering af dette omfang vil selv over en treårs periode være en udfordring. De store og vedvarende finanspolitiske uligevægte, der er ledsaget af det høje og hurtigt voksende gælds niveau, og de disponible indikatorer for holdbarheden på længere sigt giver imidlertid anledning til alvorlig bekymring og kræver en beslutsom indsats på kort sigt. Ifølge Kommissionens holdbarhedsrapport for 2009⁴¹ står Grækenland over for en høj risiko på lang sigt, hvad angår de offentlige finansers langsigtede holdbarhed. De langsigtede budgetmæssige konsekvenser af befolkningens aldring ligger et godt stykke over EU-gennemsnittet, hvilket hovedsagelig skyldes en forholdsvis stor stigning i pensionsudgifterne opgjort som andel af BNP i de kommende årtier, medmindre der gennemføres en reform af pensionssystemet. Budgetstillingen i 2009 forstærker de budgetmæssige virkninger af befolkningsaldringen for holdbarhedsgabet. Hvis der opnås primære overskud på mellemlang sigt og navnlig en yderligere reform af pensionssystemet med sigte på at dæmpe den stærke stigning i aldersrelaterede udgifter, vil dette bidrage til at reducere risiciene for de offentlige finansers langsigtede holdbarhed. Hvis Grækenlands budgetmæssige uligevægte ikke korrigeres hurtigt, vil de dæmpe de økonomiske aktørers forventninger og skade vækstperspektiverne, ikke alene på længere sigt, men også allerede i den nærmeste fremtid.

På baggrund af ovenstående finder Kommissionen, at hvis den frist for at bringe det uforholdsmæssigt store underskud til ophør i Grækenland, der er anført i det opdaterede stabilitetsprogram fra januar 2010, udsættes til 2012, vil det skabe de rette vilkår for at opnå en afbalanceret og varig konsolidering (som kræver efterfølgende korrektion for at opnå et mellemfristet mål om næsten ligevægt eller overskud). For at nå et sådant mål bør den græske regering sørge for en stringent gennemførelse af de underskudsreducerende foranstaltninger og strukturelle reformer, der indgår i det opdaterede stabilitetsprogram fra januar 2010, og være klar til at træffe yderligere foranstaltninger i tilfælde af, at justeringen ikke er tilstrækkelig til at nå målet. Dette vil bidrage til, at målet om at bringe det offentlige underskud ned under 3 % af BNP i 2012 vil være troværdigt.

Hvis den samlede offentlige underskudskvote for 2010 bringes ned på 8,7 % af BNP ved hjælp af de planlagte permanente foranstaltninger, vil en troværdig tilpasningskurs med henblik på at bringe underskuddet varigt ned under 3 % af BNP senest i 2012 desuden kræve, at den strukturelle saldo (konjunkturkorrigeret saldo eksklusivt engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger) forbedres betydeligt også i 2011 og 2012. Derfor vil den strukturelle finanspolitiske indsats for disse to år skulle være på mindst 3½ % af BNP i 2010 og 2011 og på 2½ % af BNP i 2012.

Hvis indtægtsresultatet i 2010 viser sig at blive bedre end ventet, bør de græske myndigheder benytte det ekstra manøvrerum til at reducere underskuddet yderligere for at bidrage til en vedvarende nedadgående korrektion af de offentlige gælds niveauer. I modsat fald bør den

⁴¹ Ifølge fremskrivningerne i holdbarhedsrapporten for 2009 (*European Economy*, 9) vil de offentlige udgifter til aldersrelaterede udgifter i tilfælde af uændret politik kunne stige med 16 procentpoint af BNP fra 2010 til 2060, hvoraf 12,5 point vedrører pensioner. Se også Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet - De offentlige finansers langsigtede holdbarhed i forbindelse med økonomisk genopretning - KOM(2009) 545 af 14.10.2009.

græske regering træffe de nødvendige foranstaltninger for at kompensere for indtægtsmankoen ved at skære ned på de løbende udgifter.

Andre faktorer, der berører gældskvoten, end nettolåntagning og nominal BNP-vækst (dvs. finansielle transaktioner og andre komponenter af den såkaldte stock-flow-tilpasning), og som i de seneste år har skubbet gældskvoten opad, forventes at få mindre indvirkning i 2010. Skønt denne forventede udvikling i stock-flow-tilpasningen er en forbedring i forhold til tidligere, giver indvirkningen på den samlede gældsstigning stadig anledning til bekymring. Derfor er det nødvendigt, at den græske regering tager yderligere skridt til at kontrollere andre gældsforøgende faktorer end underskuddet.

Den årlige ændring i de offentlige gældsniveauer i 2010 og 2012 bør ikke være større end den stigning, der følger af de nominelle underskudsmål på ikke over 8,7 % af BNP i 2010, 5,6 % af BNP i 2011 og 2,8 % af BNP i 2012, og den udstedelse af gældsbeviser, der er nødvendig for at afvikle restancer og opnå en normal likviditetsstyring. Ændringen i bruttogældsniveauet bør således ikke overstige 22,240 mia. EUR i 2010, 11,320 mia. EUR i 2011 og 4,510 mia. EUR i 2012. Dette svarer til en samlet stock-flow-tilpasning på ¼ % af BNP pr. år i 2010, 2011 og 2012.

Når det uforholdsmæssigt store underskud er blevet korrigeret, skal Grækenland træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at der hurtigt opnås et afbalanceret budget i strukturelle termer for at gennemføre en tilstrækkelig og vedvarende reduktion af gældsniveauerne. Det er fortsat afgørende at opnå et afbalanceret budget, der muliggør en passende budgetforvaltning af økonomiske nedture.

I løbet af de sidste mange år er den græske økonomis eksterne balance blevet betydeligt forringet, idet de store og vedvarende uligevægte over for udlandet i vid udstrækning afspejler markedsforingelsen af landets budgetstilling. Den internationale nettostilling er blevet markant forringet siden 2004. Den negative internationale nettoinvesteringsposition var allerede i 2009 på over 115 % af BNP. Den offentlige sektor absorberer således ikke alene hovedparten af den disponible eksterne finansiering, men fortrænger også den private sektors adgang til finansiering. Derfor vil en ambitiøs finanspolitisk konsolidering også være vigtig for at genvinde den tabte konkurrenceevne og rette op på de aktuelle eksterne uligevægte. Strukturelle foranstaltninger og løntilbageholdenhed vil også være af afgørende betydning for, at den prisrelaterede konkurrenceevne kan genoprettes, og de eksterne uligevægte korrigeres.

Desuden vil en finanspolitisk konsolidering være vigtig for at genvinde den tabte konkurrenceevne og rette op på de aktuelle eksterne uligevægte. Med henblik herpå bør de græske myndigheder gennemføre permanente foranstaltninger for at kontrollere de løbende primære udgifter, herunder lønomkostningerne i den offentlige sektor, og hurtigst muligt gennemføre strukturreformer. De græske myndigheder bør især sikre, at de finanspolitiske konsolideringsforanstaltninger også fokuserer på at forbedre de offentlige finansers kvalitet inden for rammerne af et omfattende reformprogram, samtidig med at de hurtigt gennemfører politikker med henblik på at reformere skatteforvaltningen yderligere.

Kommissionen anbefaler, at Grækenland senest den 16. marts 2010 forelægger en rapport, hvori der gøres rede for foranstaltningerne og tidsplanen for gennemførelsen med henblik på at nå budgetmålene for 2010. Grækenland bør også forelægge en rapport senest den 15. maj 2010 (og herefter hvert kvartal), hvori der gøres rede for de foranstaltninger, der skal gennemføres i overensstemmelse med Rådets henstilling efter artikel 121, stk. 4, og Rådets afgørelse efter artikel 126, stk. 9. Rapporten bør navnlig indeholde detaljerede oplysninger om

de konkrete foranstaltninger, der er gennemført frem til datoen for rapporten med henblik på at efterkomme denne afgørelse; konkrete foranstaltninger, der planlægges gennemført efter datoen for rapporten med henblik på at efterkomme denne afgørelse; tidsplanen for vedtagelsen af de strukturelle foranstaltninger, der er angivet i det opdaterede stabilitetsprogram fra januar 2010; den månedlige gennemførelse af statsbudgettet; data omfattende kortere perioder end et år vedrørende socialsikringens og de lokale myndigheders budgetgennemførelse og anvendelsen af midler uden for budgettet; regeringens udstedelse af gældsbeviser og tilbagebetaling; oplysninger om permanent og midlertidig udvikling i beskæftigelsen i den offentlige sektor, offentlige ikke-afholdte udgifter (kumulerede restancer) og den finansielle situation i offentlige virksomheder og andre offentlige enheder (årlege data).

*

* *

På baggrund af ovenstående vurdering henstiller Kommissionen til Rådet, at det i) retter henstillinger til Grækenland med henblik på at bringe uoverensstemmelsen med de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker til ophør og fjerne risikoen for at bringe Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde i fare i overensstemmelse med artikel 121, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, ii) i overensstemmelse med artikel 126, stk. 9, pålægger Grækenland at træffe de foranstaltninger, Rådet skønner nødvendige for at rette op på situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud, og iii) afgiver en udtalelse om det opdaterede stabilitetsprogram. Kommissionen mener desuden, at offentliggørelsen af denne rådshenstilling efter artikel 121, stk. 4, vil lette samordningen af medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politikker og bidrage til en bedre forståelse blandt de økonomiske aktører, således at det bliver nemmere at gennemføre de foranstaltninger, der anbefales. Kommissionen foreslår derfor også Rådet, at det beslutter at offentliggøre vedlagte henstilling; de andre henstillinger og afgørelsen offentliggøres også.

RÅDETS AFGØRELSE

om offentliggørelse af henstillingen med henblik på at bringe den manglende overensstemmelse mellem den økonomiske politik i Grækenland og de overordnede retningslinjer til ophør og fjerne risikoen for, at Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde bringes i fare

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 4,

under henvisning til forslag fra Kommissionen og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Den [16. februar 2010] vedtog Rådet henstilling [nr. ...] med henblik på at bringe den manglende overensstemmelse mellem den økonomiske politik i Grækenland og de overordnede retningslinjer til ophør og fjerne risikoen for, at Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde bringes i fare.
- (2) Offentliggørelsen af henstillingen skulle lette samordningen af medlemsstaternes og EU's økonomiske politikker og bidrage til en bedre forståelse blandt de økonomiske beslutningstagere, således at det bliver nemmere at gennemføre de foranstaltninger, der anbefales –

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Henstilling [nr. af 16. februar 2010] med henblik på at bringe den manglende overensstemmelse mellem den økonomiske politik i Grækenland og de overordnede retningslinjer til ophør og fjerne risikoen for, at Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde bringes i fare, skal offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Artikel 2

Denne afgørelse har virkning fra den 16. februar 2010.

Udfærdiget i Bruxelles, den [16. februar 2010].

På Rådets vegne
Formand