

A TANÁCS VÉLEMÉNYE

(2008. március 4.)

Görögország 2007–2010-es időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programjáról

(2008/C 74/08)

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre,

tekintettel a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló, 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendeletre ⁽¹⁾, és különösen annak 5. cikke (3) bekezdésére,

tekintettel a Bizottság ajánlására,

a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal folytatott konzultációt követően,

A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT FOGALMAZTA MEG:

- (1) A Tanács 2008. március 4-én megvizsgálta Görögország 2007–2010-es időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programját ⁽²⁾.
- (2) Az elmúlt években Görögországra az élénk magánfogyasztás és a dinamikus beruházási tevékenység által irányított magas növekedési ráta volt jellemző, miközben a foglalkoztatás növekedése jelentősen felgyorsult. Fennáll azonban az euroövezet többi tagjától való viszonylagos jelentős inflációs eltérés, ami a termelékenység komoly emelkedése ellenére a versenyképesség csökkenéséhez vezet.

A nagy és erősödő külső egyensúlyhiány, amit részben megmagyaráz, hogy az EU-ban itt figyelhető meg az egyik legmagasabb beruházási hányad, és ha ez középtávon folytatódik, hátrányosan befolyásolhatja a gazdaság teljesítményét. Ezzel összefüggésben a költségvetési politika jelentős szerepet játszik a gazdaság stabilizálásában, hatékonyságának javításában és a túlhevüléshez és a külső egyensúlyhiány erősödéséhez kapcsolódó kockázatok csökkentésében. Az államháztartás fenntartható konszolidálása terén 2004 óta jelentős előrelépést sikerült elérni. Ennek alapján a folyó elsődleges kiadások ellenőrzése, a költségvetési politika ciklikus irányvonalának megakadályozása és az állami kiadások hatékonyságának felerősítése kiemelkedő jelentőségű a költségvetési feyelem további biztosítása és az államháztartás minőségének javítása szempontjából. Tekintettel az államadósság még mindig magas szintjére, az államháztartás hosszú távú fenntarthatósága nagyban függ a szilárd költségvetési egyenleg elérésétől és fenntartásától, az egészségügyi rendszer jelenleg zajló reformjának folytatásától, valamint a nyugdíjrendszer átfogó reformjának ⁽³⁾ végrehajtásától.

- (3) A program alapjául szolgáló makrogazdasági forgatókönyv szerint a reál-GDP növekedése a programidőszak alatt átlagosan körülbelül 4 % lesz. A jelenleg rendelkezésre álló információk fényében ⁽⁴⁾ úgy tűnik, hogy a forgatókönyv kedvező növekedési feltételezéseken alapul, különösen a programidőszak későbbi éveiben. A stabilitási program előrejelzése szerint különösen a magánfogyasztás és a beruházások növekedése marad kedvező, a foglalkoztatás némileg magas emelkedése mellett, és néhány végrehajtott intézkedés – mint az adóreform második szakasza a személyi jövedelemadó mértékének további csökkentésével, amelyről 2006-ban született döntés, a beruházás-ösztönzési törvény, valamint az állami és a magánszektor partnerségével megvalósuló projektek felgyorsítása – hatását túlzottan kedvezőnek ítélik meg.

⁽¹⁾ HL L 209., 1997.8.2., 1. o. Az 1055/2005/EK rendelettel (HL L 174., 2005.7.7., 1. o.) módosított rendelet. Az ebben a szövegben említett dokumentumok az alábbi weboldalon érhetők el:
http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Az aktualizált változatot a magatartási kódexben meghatározott december 1-jei határidőt követő három hét elteltével nyújtották be.

⁽³⁾ 2008. február 15-én a görög miniszterelnök bemutatta a tervezett nyugdíjreform főbb pilléreit a parlamenti közgyűlésnek.

⁽⁴⁾ Az értékelés mindenekelőtt a Bizottság szolgálatainak 2007. őszi előrejelzését és Bizottságnak a nemzeti reformprogram 2007. októberi végrehajtási jelentéséről szóló értékelését veszi figyelembe.

A munkaerő költségének alakulása továbbá inflációs nyomást eredményezhet, az állami szektorban tapasztalható bércsökkenés ellenére, miközben a versenyképesség a programban előre jelzettnél erőteljesebben romolhat. Ezenfelül a legutóbbi információk alapján az inflációs előrejelzés elkészítésekor az emelkedés kockázatával kell számolni.

- (4) A program előrejelzése szerint 2007-ben az államháztartási hiány a GDP 2,7 %-ára növekszik (a 2006-os 2,5 %-ról), az előző változatban szereplő, a GDP 2,2 %-ának megfelelő céllal szemben ⁽¹⁾. Ez a GDP 0,5 százalékpontját jelentő eltérés, a némileg negatív kiindulási helyzet mellett tükrözi a kiadásoknak a GDP mintegy 0,25 százalékpontjával történő túllépését, és az egyszeri intézkedések nettó hiánynövelő hatását a GDP 0,3 százalékpontjával ⁽²⁾. A Bizottság szolgálatainak 2007. őszi előrejelzése szerint a hiány várhatóan a GDP 2,9 %-a, amely a program előrejelzésénél 0,25 százalékponttal magasabb, az adóbevételek megfontoltabb értékelése miatt. A strukturális államháztartási hiány (a ciklikus hatásoktól megtisztítva, egyszeri és átmeneti intézkedések nélkül) becsült 2007-es szűkülése a GDP körülbelül 0,5 százalékpontjával, részben összhangban van a stabilitási program előző változatáról szóló, 2007. február 27-i tanácsi vélemény ⁽³⁾ felkérésével, hogy az ország „fokozza a középtávú célkitűzés felé ható kiigazítást”. A Tanács megállapítja, hogy a 2007-es költségvetés végrehajtása nincs teljesen összhangban az eurocsoport költségvetési politikákról szóló, 2007. áprilisi iránymutatásaival sem.
- (5) A programban körvonalozott költségvetési stratégia célja a költségvetési konszolidáció felgyorsítása a középtávú költségvetési célkitűzés felé, amely strukturális egyensúlyi pozíciót jelent, a strukturális hiány évente a GDP 0,5 százalékpontját meghaladó csökkentésével, összhangban a stabilitási program előző változatáról szóló, 2007. február 27-i tanácsi vélemény felkérésével, hogy Görögország „fokozza a középtávú célkitűzés felé ható kiigazítást”. A tervek szerint a középtávú költségvetési célkitűzést az előző változatban célként meghatározott évnél (2012) korábban érik el, bár így is a program időtartamának végén (2010). A program célja nominális értelemben egyensúlyi pozíció elérése 2010-re, a 2007-es, a GDP 2,75 %-át kitevő hiányról indulva. Az elsődleges többlet a GDP 1,25 %-ának megfelelő 2007-es értékről a tervek szerint 2010-re 3,75 %-ra javul. A tervezett kiigazítás főleg a bevételeken alapul, részben abból ered, hogy a közvetett adózás és az ingatlanadók terén diskrecionális intézkedéseket hajtottak végre, részben pedig abból, hogy javították az adórendszert és fokozták az adók megkerülése és az adócsalás elleni küzdelmet. Miközben a GDP-hez viszonyítva a kiadások általánosságban csak elhanyagolható mértékben csökkennek, összetételük változik, a szociális juttatások a GDP 1 százalékpontjával emelkednek, amit nagyjából ellensúlyoz a folyó termelőfelhasználás csökkenése. A GDP legújabb felülvizsgálatának mechanikus hatását figyelembe véve a programban ismertetett költségvetési cél 2008-ra nagyjából hasonló az előző változathoz, majd összességében összehasonlítható makrogazdasági forgatókönyv mellett 2009-re javul. A bruttó államadósság a becslések szerint 2007-ben a GDP 93,4 %-a, azaz egyértelműen a Szerződésben meghatározott 60 %-os referenciaérték felett van, és az előrejelzések szerint a programidőszakban több mint 10 százalékponttal csökken.
- (6) A költségvetés a programban előre jelzettnél rosszabbul is alakulhat. A 2008-ra tervezett adóbevétel-növekedés némileg kedvező feltételezéseken alapul és az adók megkerülése és az adócsalás megakadályozására tett erőfeszítések talán optimista megítélését tükrözi. Ugyanakkor a bevételt erősítő diskrecionális intézkedések hatékony végrehajtása 2008-ban és a tervezett reformok – amelyek az intézményi keretnek és a teljesítményalapú/programalapú, több évre szóló költségvetés-tervezésre épülő költségvetési eljárás átláthatóságának javítását célozzák – középtávon várhatóan pozitív hatást gyakorolnak a költségvetési eredményekre, bár a pontos költségvetési hatás továbbra is bizonytalan. A program 2009 és 2010 tekintetében nem alapozza meg megfelelő intézkedésekkel a költségvetési célokat, miközben kedvező makrogazdasági forgatókönyvet tételez fel. A költségvetési célok ezen kockázatai alapján, amelyek összekapcsolódnak az állományalkalmazkodás jelentős jövőbeli kiigazításai körüli bizonytalansággal, az adóssághányad alakulása a programban előirányozottnál kedvezőtlenebb is lehet, különösen 2008 után.
- (7) E kockázatértékelés alapján az aktualizált változatban szereplő költségvetési irányvonal esetleg nem lesz elégséges ahhoz, hogy a programban tervezettek szerint közvetlenül a programidőszak vége után elérjék a középtávú költségvetési célkitűzést. Ezenkívül 2010 előtt valószínűleg nem tudnak megfelelő

⁽¹⁾ Görögországban legutóbb a GDP-adatokat 2000-től kezdődően, 9,6 %-kal felfelé módosították, emiatt az aktualizált változatban levő célkitűzések nem hasonlíthatók össze közvetlenül az előző változat adataival. Azért, hogy lehetővé váljon az ésszerű összehasonlítás, az előző változathoz itt idézett számadatokat újraszámították, hogy figyelembe vegyék a GDP felülvizsgálat által eredményezett növekedését.

⁽²⁾ Ez a nettó egyszeri hatás a 0,7 százalékpontot jelentő, hiánynövelő egyszeri intézkedések (főként a GDP felülvizsgálatát követően az EU költségvetésébe történő utólagos befizetéshez, valamint a nyári erdőtüzek miatti kiadásokhoz kapcsolódóan) és a GDP 0,4 százalékpontját jelentő, hiánycsökkentő intézkedések (bankok halasztott fizetései a nyugdíjalapoknak) kombinációját jelentik.

⁽³⁾ HL C 70., 2007.3.27., 11. o.

biztonsági tartalékot fenntartani ahhoz, hogy szokásos makrogazdasági ingadozások mellett ne lépjenek túl a GDP 3 %-ában meghatározott hiányküszöböt. Az aktualizált változat évente a GDP 0,5 százalékpontját meghaladó kiigazítást tervez a középtávú költségvetési célkitűzés felé, ami magasabb az előző változaténál és összhangban van a Stabilitási és Növekedési Paktummal. 2009-től kezdődően azonban a kiigazítást intézkedésekkel kell alátámasztani, tekintettel a fent meghatározott kockázatokra. A Tanács megállapítja, hogy mivel a kiigazítás 2008-ra tervezett üteme az előző változatban előirányozottnál magasabb, a 2008-ra vonatkozó tervek összhangban vannak az eurosoport költségvetési politikákról szóló, 2007. áprilisi iránymutatásaival. Mindazonáltal a fent említett kockázatokat kezelni kell. Végezetül e kockázatokat figyelembe véve úgy tűnik, hogy az adóssághányad a programidőszak alatt kellő mértékben csökken a referenciaérték felé. Az aktualizált változat által felölelt időszakban azonban jóval magasabb marad a 60 %-os referenciaértéknél. Ezenkívül a kiigazítás pályája lelassult és az ambiciózus hiánycéloktól függ.

- (8) Az államháztartás fenntarthatóságának tekintetében Görögország magas kockázattal szembesül. Az előregedés hosszú távú költségvetési hatását nem lehet teljességében értékelni, amíg nem állnak rendelkezésre a nyugdíjkiadások közös módszertan alapján megállapított hosszú távú előrejelzései. Valószínűleg azonban jóval az uniós átlag fölött van. A 2002-es aktualizált stabilitási programban szereplő legutolsó adatok alapján hosszú távon a nyugdíjkiadások tekintélyes GDP arányos növekedése várható. A programban tervezett 2007-es költségvetési egyenleg, amely hasonló az előző változat kiindulási helyzetéhez, még a népesség előregedése okozta hosszú távú költségvetési hatások nélkül is kockázatot jelent az államháztartás fenntarthatósága szempontjából. A bruttó adósság jelenlegi szintje is jóval meghaladja a Szerződésben foglalt referenciaértéket. Csökkentése hosszú távon magas elsődleges többlet elérését teszi szükségessé. Az államháztartás tervek szerinti konszolidációja, az egészségügyi rendszer jelenleg zajló reformjának folytatásával és a nyugdíjrendszernek az előregedéssel kapcsolatos kiadások valószínűleg jelentős növekedésének megállítását célzó megreformálásával hozzájárulnának az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságával kapcsolatos kockázatok csökkentéséhez.
- (9) A stabilitási program bizonyos mértékig összhangban van a nemzeti reformprogram 2007. októberi végrehajtási jelentésével. Miközben a stabilitási programban előirányzott intézkedések az államháztartás területén összhangban állnak a nemzeti reformprogramban tervezettekkel, a stabilitási program csak részben tartalmazza a nemzeti reformprogram átfogó hatásának minőségi értékelését a középtávú költségvetési stratégián belül. A program szerint a 2008-ra tervezett intézkedések és lépések többsége, amelyeket a nemzeti reformprogram végrehajtási jelentése tartalmaz, és a releváns költségvetési rendelkezések szerepelnek a 2008-as költségvetési törvényben. A program azonban nem ad rendszerezett tájékoztatást a nemzeti reformprogramban tervezett fő reformokkal járó közvetlen költségvetési költségekről vagy megtakarításokról, kivéve 2008-at, és a költségvetési előrejelzések nem veszik figyelembe kifejezetten a nemzeti reformprogram végrehajtási jelentésében körvonalazott intézkedések államháztartási hatásait.
- (10) A programban meghatározott költségvetési stratégia összességében megfelel az országspecifikus átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásoknak és a lisszaboni stratégiával összefüggésben kiadott, az euroövezet tagállamainak szóló iránymutatásoknak a költségvetési politikák vonatkozásában.
- (11) Ami a stabilitási és konvergenciaprogramok magatartási kódexében meghatározott adatszolgáltatási követelményeket illeti, a program az előírt és a nem kötelező adatok ⁽¹⁾ tekintetében részben hiányos. Lényeges pontokon eltér továbbá a magatartási kódexben meghatározott mintától ⁽²⁾.

Általános következtetésként megállapítható, hogy a program erőteljes növekedés mellett a költségvetési hiány csökkentésének felgyorsítását irányozza elő, hogy 2010-re elérjék a nominális költségvetési egyenleget, bár a programidőszakon belül nem tervezik strukturális értelemben a középtávú költségvetési célkitűzés elérését. A 2008-as költségvetés gyors végrehajtására és a programidőszakban az adóbevételek jelentős növelésére

⁽¹⁾ Hiányoznak különösen a feladatkör szerinti bontású államháztartási kiadásokra, a hosszú távú fenntarthatóságra és az adósságállomány alakulására vonatkozó adatok (a készpénz- és elhatárolási számlák eltérései, a pénzeszközök nettó akkumulációja, értékelési és más hatások, folyó pénzeszközök, nettó pénzügyi adósság).

⁽²⁾ Különösen a 6. fejezet („Az államháztartás hosszú távú fenntarthatósága”) csak korlátozott információt ad a nyugdíjakról, és a stabilitási program 2002. decemberi aktualizálásában foglalt előrejelzésekre hivatkozik.

támaszkodó konszolidációnak vannak kockázatai, mivel az alapul szolgáló makrogazdasági forgatókönyv kedvező és a 2008 utáni, bevétel-növelő intézkedéseket nem részletezik teljes mértékben. Továbbá bizonytalanság jellemzi az állományalkalmazkodás jelentős, előre jelzett kiigazításait. Jelentős mértékben hagyatkoznak az adók megkerülése elleni küzdelem eredményeire is, és csak részben támasztják alá az adóbehajtást érintő reformokkal. Ezenkívül néhány kiadási tétel tervezett lefaragását (a GDP arányában) nem támasztják alá külön intézkedésekkel és ezeket részben ellensúlyozzák a szociális juttatások növelésére vonatkozó tervek. Az erős költségvetési konszolidációs pálya biztosítása segítene a görög gazdaság egyensúlyhiányának, nevezetesen a tartós inflációnak, a versenyképesség romlásának és a nagy külső hiánynak a kezelésében. Az adósság szintje, amely továbbra is a legmagasabbak között van az euroövezetben, a nyugdíjkiadások előre jelzett növekedésével összekapcsolódva hátrányosan hat az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságára, amely továbbra is magas kockázattal szembesül.

A fenti értékelés alapján Görögországot felkérjük arra, hogy:

- i. hajtsa végre a középtávú költségvetési célkitűzés irányába ható előirányzott kiigazítást, csökkentse megfelelően az adósság/GDP-arányt, és használja fel a költségvetési többletjelzőt a konszolidációs folyamat felgyorsítására, hogy a programidőszakon belül elérhető legyen a középtávú költségvetési célkitűzés;
- ii. folytassa az adóigazgatás jelenleg zajló reformját, és javítsa tovább a költségvetési eljárást, tovább fokozva annak átláthatóságát, részletezve a középtávú költségvetési keretet, illetve eredményesen végrehajtva az elsődleges kiadások nyomon követésének és ellenőrzésének mechanizmusait, és javítva az elsődleges kiadások hatékonyságát;
- iii. az adósság szint és az előregedéssel kapcsolatos kiadások előre jelzett növekedése fényében javítson az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságán, a középtávú célkitűzés elérése révén, folytassa az egészségügyi rendszer reformját és reformálja meg a nyugdíjrendszert, és haladéktalanul dolgozza ki a nyugdíjkiadásokra vonatkozó, aktualizált hosszú távú előrejelzést.

A Tanács megállapítja továbbá, hogy e szakpolitikai intézkedések megfelelnek az eurocsoport költségvetési politikákról szóló, 2007. áprilisi iránymutatásainak.

Görögországot arra is felkérjük, hogy javítsa a stabilitási és konvergenciaprogramok magatartási kódexben meghatározott benyújtási határidejének való megfelelést.

A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása ⁽¹⁾

		2006	2007	2008	2009	2010
Reál-GDP (%-os változás)	SP 2007. december	4,2	4,1	4,0	4,0	4,0
	BIZ 2007. november	4,3	4,1	3,8	3,7	n.a.
	SP 2006. december	4,0	3,9	4,0	4,1	n.a.
HICP-infláció (%)	SP 2007. december	3,3	2,9	2,8	2,7	2,6
	BIZ 2007. november	3,3	2,8	3,1	3,1	n.a.
	SP 2006. december	3,3	3,3	2,8	2,6	n.a.
Kibocsátási rés ⁽²⁾ (a potenciális GDP %-ában)	SP 2007. december	0,8	0,8	0,8	0,9	1,1
	BIZ 2007. november ⁽³⁾	1,1	1,3	1,2	1,2	n.a.
	SP 2006. december	1,0	0,9	1,1	1,5	n.a.

		2006	2007	2008	2009	2010
A külfölddel szembeni nettó hitelnyújtás/hitelfelvétel (a GDP %-ában)	SP 2007. december	- 12,3	- 12,8	- 12,7	- 12,5	- 12,2
	BIZ 2007. november	- 9,6	- 9,4	- 9,5	- 9,4	n.a.
	SP 2006. december	- 8,9	- 7,9	- 7,6	- 7,3	n.a.
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2007. december	- 2,5	- 2,7	- 1,6	- 0,8	0,0
	BIZ 2007. november	- 2,5	- 2,9	- 1,8	- 1,8	n.a.
	SP 2006. december	- 2,6	- 2,4	- 1,8	- 1,2	n.a.
	SP 2006. december (kiig.)	- 2,4	- 2,2	- 1,6	- 1,1	n.a.
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2007. december	1,6	1,2	2,4	3,1	3,8
	BIZ 2007. november	1,6	1,0	2,1	2,0	n.a.
	SP 2006. december	2,0	2,0	2,4	2,9	n.a.
Ciklikusan kiigazított egyenleg ⁽²⁾ (a GDP %-ában)	SP 2007. december	- 2,8	- 3,1	- 1,9	- 1,2	- 0,5
	BIZ 2007. november	- 3,0	- 3,4	- 2,4	- 2,3	n.a.
	SP 2006. december	- 3,0	- 2,8	- 2,3	- 1,8	n.a.
Strukturális egyenleg ⁽⁴⁾ (a GDP %-ában)	SP 2007. december	- 3,2	- 2,8	- 2,0	- 1,2	- 0,5
	BIZ 2007. november	- 3,5	- 3,1	- 2,4	- 2,3	n.a.
	SP 2006. december	- 3,4	- 2,8	- 2,3	- 1,8	n.a.
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	SP 2007. december	95,3	93,4	91,0	87,3	82,9
	BIZ 2007. november	95,3	93,7	91,1	88,8	n.a.
	SP 2006. december	104,1	100,1	95,9	91,3	n.a.
	SP 2006. december (kiig.)	95,0	91,3	87,5	83,3	n.a.

Megjegyzések:

- (1) A 2007. decemberi változat a hivatalosan módosított GDP-t használja (felfelé történő módosítás 9,6 %-kal), az Eurostat 2007. október 22-i sajtóközleménye szerint, és ezért nem hasonlítható össze közvetlenül a 2006. decemberi változat adataival. Az ésszerű összehasonlítás érdekében az SP 2006. december (kiig.) sorok a 2006. decemberi változat célkitűzéseit mutatják, amelyeket újraszámítottak, hogy figyelembe vegyék a módosított GDP nevező-hatását. A Bizottság szolgálatainak 2007. őszi előrejelzése a módosított GDP-összetevők becslésén alapul, mivel az előrejelzés határidejének időpontjában hiányoztak a nemzeti számlákra vonatkozó hivatalos statisztikai adatok.
- (2) Kibocsátási résék és ciklikus hatásoktól megtisztított egyenlegek a programok szerint, ahogy a Bizottság szolgálatai a programokban szereplő információk alapján újraszámították.
- (3) A 2007 és 2009 közötti időszakra vonatkozóan 3,9 %-os, 3,8 %-os, illetve 3,7 %-os becsült potenciális növekedés alapján.
- (4) Ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések nélkül. Egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések a program legújabb változata szerint: a GDP 0,4 %-a 2006-ban, 0,3 %-a 2007-ben és 0,1 %-a 2008-ban, 2006-ban és 2008-ban hiánycsökkentő, de 2007-ben hiánynövelő, a Bizottság szolgálatainak őszi előrejelzése szerint a GDP 0,4 %-a 2006-ban, 0,3 %-a 2007-ben, 2006-ban hiánycsökkentő, 2007-ben pedig hiánynövelő.

Forrás:

Stabilitási program (SP); a Bizottság szolgálatainak 2007. őszi gazdasági előrejelzései (BIZ); a Bizottság szolgálatainak számításai.