

RÅDETS UDTALELSE
af 10. marts 2009
om Grækenlands opdaterede stabilitetsprogram, 2008-2011

(2009/C 64/02)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab,

under henvisning til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker ⁽¹⁾, særlig artikel 5, stk. 3 (for stabilitetsprogrammer),

under henvisning til henstilling fra Kommissionen,

efter høring af Det Økonomiske og Finansielle Udvalg —

AFGIVET FØLGENDE UDTALELSE:

(1) Den 10. marts 2009 gennemgik Rådet Grækenlands opdaterede stabilitetsprogram, der dækker perioden 2008-2011 ⁽²⁾.

(2) Grækenland har i indeværende årti oplevet en kraftig økonomisk vækst på 4 % om året. Samtidig er der sket en betydelig forværring af de interne og eksterne makroøkonomiske ubalancer, hvilket har ført til en hurtig akkumulering af udenlandsk gæld, samtidig med at den offentlige gæld fortsat er stor. De heraf følgende nyvurderinger af risici medfører i lyset af konsekvenserne af den globale økonomiske krise og finanskrisen for den græske økonomi et yderligere pres på gældsbyrden.

Ifølge den foreløbige prognose fra Kommissionens tjenestegrene fra januar 2009 faldt væksten i 2008 til 2,9 % i reelle termer, og den forventes at falde kraftigt i 2009, men dog at forblive positiv. Grækenland har med et offentligt underskud, der er forblevet over 3 % af BNP siden 2007 ⁽³⁾, og en offentlig gældskvoteprocent blandt de højeste i EU ikke plads til noget finanspolitisk incitament for ikke yderligere at true de offentlige financers bæredygtighed på lang sigt og landets konkurrencemæssige stilling. Der er således ingen planer om nogen finanspolitisk hjælpepakke. De græske myndigheder har i finansloven for 2009 fastsat en række foranstaltninger med henblik på at beskytte den sociale sammenhørighed, herunder ydelser til lavindkomsthusholdninger. Grækenland står over for den udfordring at skulle opnå 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 ubalancer, korrigeres.

(3) I det makroøkonomiske scenario, programmet er baseret på, forventes det, at den reale BNP-vækst vil falde fra 3 % i 2008 til 1,1 % i 2009, inden den igen vokser til i gennemsnit 1,75 % i resten af programperioden. Vurderet på baggrund af de disponible oplysninger ⁽⁴⁾ er det makroøkonomiske scenario baseret på optimistiske vækstantagelser for 2009 og derefter. Især gælder det, at det private forbrug og i et mindre omfang væksten i investeringer ifølge stabilitetsprogrammets fremregninger fortsat ligger gunstigt på baggrund af en positiv beskæftigelsesvækst og en optimistisk vurdering af konsekvenserne af visse foranstaltninger, som på det seneste er blevet gennemført for at støtte

⁽¹⁾ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1. De dokumenter, der henvises til i denne tekst, findes på følgende websted: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_da.htm

⁽²⁾ Den 6. februar 2009 afleverede de græske myndigheder et addendum til programmet med nærmere oplysninger om ændringer af de budgetterede skattestimulerende foranstaltninger og den planlagte reform af budgetproceduren. Dette addendum indfører ingen ændringer af den finanspolitiske strategi, beskrevet i stabilitetsprogrammet, idet både det makroøkonomiske scenario og budgetfremskrivningerne forbliver uændret.

⁽³⁾ Ifølge tal, frigivet af de græske myndigheder i oktober 2008 og valideret af Eurostat, nåede det offentlige underskud op på 3,5 % af BNP i 2007, hvilket således oversteg referenceværdien på 3 % af BNP. Eftersom der er tale om en overskridelse af traktatens referenceværdi, udarbejdede Kommissionen den 18. februar 2009 en rapport i henhold til traktatens artikel 104, stk. 3.

⁽⁴⁾ Vurderingen tager navnlig hensyn til prognoserne fra januar 2009 fra Kommissionens tjenestegrene, men bygger også på andre oplysninger, der er blevet tilgængelige siden da.

investeringer og forbedre udnyttelsen af midlerne fra EU's strukturfonde. Den faldende økonomiske aktivitet hos Grækenlands samhandelspartnere og de svækkede internationale handelsudsigter medfører desuden betydelige risici for programmets makroøkonomiske scenario, hvilket hovedsagelig afspejler skibsfartens og turismens sårbarhed i forhold til den nuværende krise. Programmets inflationsfremskrivninger forekommer at være realistiske, idet udviklingen af de eksterne ubalancer på mellemlang sigt er nogenlunde favorabel.

- (4) For 2008 er det offentlige underskud beregnet til 3,7 % af BNP i det opdaterede program (herunder underskudsforøgende engangsforanstaltninger på 0,4 % af BNP), hvilket er 3,4 procentpoint højere end fremskrivningerne i den foreløbige prognose fra januar 2009 fra Kommissionens tjenestegrene. Dette skal ses i forhold til et mål på 1,6 % af BNP, der blev sat i den forrige opdatering. Denne afvigelse på 2 procentpoint afspejler både indtægtstab og udgiftsoverskridelser. Især er indtægterne beregnet til omkring 1 procentpoint af BNP lavere end budgetteret, hvilket hovedsagelig skyldes, at effekten af de indtægtsforøgende foranstaltninger, der blev iværksat i 2008, er lavere end forventet. Udgiftsoverskridelserne beløber sig også til omkring 1 procentpoint af BNP, hvilket hovedsagelig er resultatet af overskridelser af de løbende primære udgifter og især et højere offentligt forbrug og højere lønninger end forventet.
- (5) Målet for underskuddet for 2009 er ifølge opdateringen sat til 3,7 % af BNP (herunder underskudsformindskende engangsforanstaltninger på 0,5 % af BNP), hvilket er i overensstemmelse med de foreløbige prognoser fra Kommissionens tjenestegrene. Sammenlignet med budgetmålet, der var fastsat i finansloven for 2009 og godkendt af parlamentet den 21. december 2008, er der tale om en opjustering på 1,75 procentpoint af BNP. Det nye budgetmål tager hensyn til budgetresultatet for 2008, der er dårligere end forventet. Det afspejler ligeledes en mere forsigtig fremskrivning af de samlede indtægter, der er blevet nedjusteret med 1 procentpoint af BNP, mens de offentlige udgifter er blevet opjusteret med 0,4 procentpoint af BNP. Til trods herfor forventes indtægtskvoten at stige med næsten 1 procentpoint af BNP i 2009 på grundlag af den skatteindtægtsforøgende pakke, der blev vedtaget i september 2008, og som er omfattet af finansloven for 2009. For at sikre, at de reviderede mål nås, indeholder det opdaterede program en række foranstaltninger ud over dem, der var indeholdt i finansloven for 2009, og som har til formål at begrænse de offentlige primære udgifter og rationalisere forvaltningen af de offentlige udgifter. Disse nye foranstaltninger, som skal vedtages i løbet af 2009, er ikke klart specificerede i programmet. Den overordnede finanspolitiske stilling vil være stort set neutral i 2009.
- (6) Programmets budgetstrategi sigter mod at reducere det strukturelle underskud fra 4,5 % af BNP i 2008 til 4,3 % i 2009 og 2,2 % i 2011, idet den mellemfristede målsætning om en strukturel saldo (dvs. konjunkturkorrigeret og eksklusive engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger) i balance ikke forventes nået inden for programperioden. Efter et mål på 3,7 % af BNP i 2009 vil det samlede underskud falde i løbet af programperioden til 3,2 % af BNP i 2010 og 2,6 % i 2011. På tilsvarende vis vil den primære saldo nå et overskud på 1,7 % af BNP i 2011 sammenlignet med 0,8 % i 2009. I strukturelle termer svarer dette til en forbedring på $\frac{3}{4}$ procentpoint af BNP i gennemsnit. Budgetkonsolideringen i 2010 og 2011 er hovedsagelig baseret på en ambitiøs nedskæring af udgifterne, der imidlertid ikke fuldt ud understøttes af konkrete foranstaltninger. Den offentlige bruttogæld, der skønnes at være på 94,6 % af BNP i 2008, forventes at nå op over 96 % af BNP i 2009 og 2010, for derefter at falde igen til 94,75 % i 2011. Ud over stigningen i underskuddet og den faldende vækst i BNP, bidrager en betydelig stock-flow-tilpasning til en stigning i gældskvoten i 2009.
- (7) Budgetresultaterne er behæftet med betydelige underskudsrisici. Især er det tilgrundliggende makroøkonomiske scenario baseret på gunstige vækstantagelser. Risiciene i 2009 er ligeledes forbundet med mulige afvigelser i gennemførelsen af det reviderede budgetmål for 2009, især under hensyntagen til erfaringerne med gentagne udgiftsoverskridelser og manglende indtægter. Der er fra 2010 og fremefter en række risici som følge af manglen på information om de foranstaltninger, der har til formål at støtte den planlagte konsolidering, særlig på udgiftssiden. Derudover forekommer de planlagte nedskæringer i visse udgiftskategorier umiddelbart at være ambitiøse. De risici, der knytter sig til fremskrivningen af gældskvoten, synes også at være stigende på grund af de risici, der er knyttet til underskudsfremskrivningerne. Disse risici kan forværres af usikkerheden omkring stock-flow-tilpasningerne, hvor programmet lige som tidligere ikke indeholder oplysninger om komponenterne. Hertil kommer, at eventuelle gældsforøgende finansielle transaktioner inden for rammerne af støttepakken til den finansielle sektor yderligere kan forårsage et pres i opadgående retning på gældskvoten. Programmet omfatter ikke den potentielle indvirkning af denne finansielle pakke på gældsudviklingen.

- (8) De langsigtede fremskrivninger af pensionsudgifterne beregnet efter den i fællesskab aftalte metode er under udarbejdelse; de langsigtede budgetvirkninger af en aldrende befolkning forventes at ligge et godt stykke over EU-gennemsnittet. Budgetstillingen i 2008 som anslået i programmet, som er værre end udgangsstillingen i den forrige opdatering, kan forstærke de langsigtede budgetvirkninger af en aldrende befolkning. Hertil kommer, at den aktuelle bruttogældskvotep ligger væsentligt over traktatens referenceværdi. Hvis den skal nedbringes, kræves der store primære overskud i en lang periode. Høje primære overskud på mellemlang sigt og yderligere reformer af pensionssystemet, der sigter på at dæmpe den forventede stærke stigning i aldersrelaterede udgifter, ville bidrage til at reducere de alvorlige risici for de offentlige financers langsigtede holdbarhed. Ovennævnte risici, som er forbundet med de ordninger, Grækenland har indført for at stabilisere den finansielle sektor, kan have potentielt negative virkninger for de offentlige financers holdbarhed på lang sigt især på grund af deres indvirkning på den offentlige gæld, selv om nogle af udgifterne til statsstøtte i fremtiden vil kunne dækkes ind.
- (9) Den mellemfristede budgetramme er fortsat svag og kendetegnet ved dårlige resultater. Den finanspolitiske udvikling i Grækenland afspejler en utilstrækkelig kontrol over de offentlige udgifter, idet indtægtsfremskrivningerne har vist sig systematisk at være optimistiske. Desuden har en række strukturelle og endemiske problemer, der er knyttet til udarbejdelsen af Grækenlands offentlige regnskaber, også forhindret en rettidig og effektiv kontrol af indtægter og udgifter, selv om der er gjort visse fremskridt i de senere år. Programmet tager udgangspunkt i en fortsættelse af den igangværende budgetreform og yderligere fremskridt med hensyn til gennemførelsen af programbudgetteringen med henblik på at forbedre kontrollen med og forvaltningen af de offentlige udgifter, øge gennemsigtigheden og indføre flerårig planlægning af budgetproceduren. Den fulde gennemførelse af reformen af budgetproceduren skal imidlertid efter planen være fuldført i 2012.
- (10) Den græske regering har som reaktion på finanskrisen truffet en række foranstaltninger til stabilisering af finanssektoren, herunder en garanti for bankindlån på op til 100 000 EUR. Pakken af foranstaltninger omfatter en rekapitaliseringsordning, der giver kreditinstitutionerne mulighed for at få tilført ny kapital til gengæld for præferenceaktier, en garantiordning, der omfatter ny gæld med en løbetid mellem tre måneder og tre år, og en værdipapirordning, der giver de kreditinstitutioner, der opfylder betingelserne, mulighed for at opnå statsobligationer og forbedrer deres adgang til likviditet, især via ECB. Pakken repræsenterer et samlet beløb på 28 mia. EUR (ca. 10 % af BNP).
- (11) Ifølge programmet er finanspolitikken gearret mod at genetablere investortillid og rette op på de makroøkonomiske ubalancer. Den græske regering har på grund af det manglende finanspolitiske råderum og i betragtning af de betydelige økonomiske ubalancer ikke vedtaget nogen kortsigtet vækstpakke som svar på den økonomiske afmatning, der vil være på linje med den europæiske økonomiske genopretningsplan (EERP). Programmet indeholder en række strukturelle foranstaltninger, herunder sektorspecifikke foranstaltninger inden for turismesektoren, uden direkte budgetvirkninger, f.eks. de foranstaltninger, der har til formål at støtte beskæftigelsen, fremme erhvervsinvesteringer, herunder offentlig-private partnerskaber, fremme udlån til små og mellemstore virksomheder og forbedre udnyttelsen af EU-midler. Opdateringen indeholder også en række andre strukturelle reformforanstaltninger, der indgår som led i den mere langsigtede strategi for en forbedring af kvaliteten og holdbarheden af de offentlige financer, som for eksempel reformen af forvaltningen og kontrollen med de offentlige udgifter og gennemførelsen af den pensionsreform, der for nylig blev vedtaget. Disse foranstaltninger skal ses i sammenhæng med den mellemfristede reformkøreplan og de landespecifikke henstillinger, som Kommissionen fremsatte forslag om den 28. januar 2009 som led i Lissabonstrategien for vækst og beskæftigelse.
- (12) Grækenland har vedtaget et konsolideringsprogram med det formål at begrænse omfanget af den finanspolitiske forværring i 2009 og reducere det offentlige underskud til under 3 % af BNP senest i 2011. Den overordnede finanspolitiske stilling målt på grundlag af ændringen i den (genberegne)de strukturelle saldo er stort set neutral i 2009 og restriktiv i 2010. Mere specifikt sigter programmet mod en strukturel justering på 1,5 procentpoint af BNP i 2010 og en yderligere strukturel forbedring på omkring 0,5 procentpoint i 2011. De risici, der er forbundet med budgetplanerne, kan dog medføre, at den planlagte konsolidering ikke når de fastsatte mål, og at det samlede underskud forbliver over referenceværdien på 3 % af BNP. Det finanspolitiske tilpasningstempo er i lyset af den græske økonomis betydelige interne og eksterne ubalancer utilstrækkeligt og ikke i tilstrækkelig grad understøttet af konkrete permanente foranstaltninger i 2010 og 2011, især på udgiftssiden. Endelig vil gældskvoten på grundlag af de risici, der er forbundet med ovennævnte gældsremskrivninger, kunne stige over hele programperioden, hovedsagelig som følge af utilstrækkelige resultater med hensyn til nedbringelsen af den offentlige gæld.

- (13) Hvad angår de datakrav, der er anført i adfærdskodeksen for stabilitets- og konvergensprogrammerne, er der i programmet visse huller i de obligatoriske og frivillige data ⁽¹⁾.

Den generelle konklusion er, at programmet lægger op til en reduktion af budgetunderskuddet på mellem-lang sigt, men at det ikke indeholder nogen rettidige og effektive løsninger til at rette op på den græske økonomis strukturelle ubalancer og vende den offentlige gælds negative udvikling. Selv om konsolideringsstrategien efter 2009 bygger på permanent udgiftstilbageholdenhed og stigende skatteindtægter, er der i programmet ikke specificeret nogen konkrete foranstaltninger til at understøtte den planlagte budgetjustering i 2010 og 2011. Hertil kommer, at budgetstrategien på baggrund af en kraftig forværring af det globale økonomiske klima også er genstand for betydelige underskudsrisici, idet de vækstantagelser, der ligger til grund for programmets makroøkonomiske scenarier, er optimistiske.

Konsolideringen bygger i et vist omfang på resultaterne af kampen mod skatteunddragelser, der kun delvis understøttes af reformer af skatteopkrævningen, idet de planlagte nedskæringer af udgifter delvis opvejes af planer om at øge lønninger og sociale overførsler. Hvis man vil opnå sunde og bæredygtige offentlige finanser i Grækenland, er det af afgørende betydning at styrke den finanspolitiske konsolidering, der bygger på permanente foranstaltninger til at kontrollere de løbende primære udgifter, herunder de offentlige lønninger. De planlagte justeringer i programmet understøttes desuden kun delvis af strukturpolitiske foranstaltninger til forbedring af de offentlige finansers kvalitet. Fordi de faktorer, der ligger til grund for tabet af konkurrenceevne og forværringen af de eksterne ubalancer, er af strukturel karakter, skal der hurtigst muligt gennemføres ambitiøse strukturelle reformer. På lang sigt vil gældsniveauet, som fortsat er blandt de højeste i EU, sammen med den forventede udgiftsstigning som følge af en aldrende befolkning, have en negativ indvirkning på de offentlige finansers langsigtede bæredygtighed.

På baggrund af ovenstående vurdering opfordres Grækenland til:

- i) i væsentligt omfang at styrke den finanspolitiske konsolidering allerede i 2009 gennem grundigt specificerede permanente foranstaltninger til dæmpning af de løbende udgifter, herunder en forsigtig lønpolitik inden for den offentlige sektor for at bidrage til en nødvendig nedbringelse af gældskvoten
- ii) at sikre, at de finanspolitiske konsolideringsforanstaltninger også sigter mod en forbedring af de offentlige finansers kvalitet inden for rammerne af et omfattende reformprogram i lyset af den nødvendige justering af økonomien med henblik på at genvinde den tabte konkurrenceevne og rette op på de nuværende eksterne ubalancer
- iii) hurtigt at gennemføre politikkerne til reform af skatteforvaltningen og forbedre budgetprocedurens effektivitet yderligere ved at gøre den mere gennemsigtig, give mere detaljerede oplysninger om budgetstrategien inden for et længere tidsperspektiv og etablere mekanismer til at overvåge, kontrollere og forbedre effektiviteten af de løbende primære udgifter
- iv) i betragtning af det stigende gældsniveau og den forventede stigning i udgifterne forbundet med befolkningens aldring at forbedre de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt ved at fortsætte de igangværende reformer af sundheds- og pensionssystemet.

Grækenland anmodes også indtrængende om at forbedre den statistiske styring og kvaliteten af de statistiske oplysninger og opfordres desuden til at sikre en bedre overholdelse af datakravene i adfærdskodeksen.

Sammenligning af centrale makroøkonomiske og budgetmæssige fremskrivninger

		2007	2008	2009	2010	2011
Realt BNP (% ændring)	SP jan. 2009	4,0	3,0	1,1	1,6	2,3
	KOM jan. 2009	4,0	2,9	0,2	0,7	—
	SP dec. 2007	4,1	4,0	4,0	4,0	—

⁽¹⁾ Især gælder det, at der ikke gives oplysninger om generelle offentlige udgifter pr. funktion, om gældsudviklingen og om komponenterne i stock-flow-tilpasningen (forskelle, der opstår ved anvendelse af hhv. kasseregnskabsprincippet og periodeafgrænsningsprincippet, nettoakkumulation af finansielle aktiver, vurderingseffekter og andet), likvide finansielle aktiver og finansiell nettogæld.

		2007	2008	2009	2010	2011
HICP-inflation (%)	SP jan. 2009	3,0	4,3	2,6	2,5	2,4
	KOM jan. 2009	3,0	4,3	2,5	2,7	—
	SP dec. 2007	2,9	2,8	2,7	2,6	—
Outputgab ⁽¹⁾ (% af potentielt BNP)	SP jan. 2009	2,2	1,9	0,3	- 0,8	- 1,0
	KOM jan. 2009 ⁽²⁾	3,0	2,8	0,5	- 1,2	—
	SP dec. 2007	1,3	1,2	1,2	—	—
Nettolångivning/låntagning vis-a-vis resten af verden (% af BNP)	SP jan. 2009	- 12,1	- 12,8	- 11,4	- 10,8	- 10,0
	KOM jan. 2009	- 12,1	- 11,7	- 11,2	- 11,6	—
	SP dec. 2007	- 12,8	- 12,7	- 12,5	- 12,2	—
Offentlige indtægter (% af BNP)	SP jan. 2009	39,9	40,0	41,0	41,1	41,2
	KOM jan. 2009	40,0	39,9	40,8	40,0	—
	SP dec. 2007	39,9	41,1	41,7	42,3	—
Offentlige udgifter (% af BNP)	SP jan. 2009	43,4	43,7	44,7	44,3	43,8
	KOM jan. 2009	43,4	43,4	44,5	44,2	—
	SP dec. 2007	42,6	42,7	42,5	42,3	—
Offentlig saldo (% af BNP)	SP jan. 2009	- 3,5	- 3,7	- 3,7	- 3,2	- 2,6
	KOM jan. 2009	- 3,5	- 3,4	- 3,7	- 4,2	—
	SP dec. 2007	- 2,7	- 1,6	- 0,8	0,0	—
Primær saldo (% af BNP)	SP jan. 2009	0,6	0,3	0,8	1,2	1,7
	KOM jan. 2009	0,6	0,6	0,6	0,0	—
	SP dec. 2007	1,2	2,4	3,1	3,8	—
Konjunkturkorrigeret saldo ⁽¹⁾ (% af BNP)	SP jan. 2009	- 4,4	- 4,5	- 3,8	- 2,8	- 2,2
	KOM jan. 2009	- 4,8	- 4,7	- 3,9	- 3,7	—
	SP dec. 2007	- 3,4	- 2,4	- 2,3	—	—

		2007	2008	2009	2010	2011
Strukturel saldo ⁽³⁾ (% af BNP)	SP jan. 2009	- 4,4	- 4,5	- 4,3	- 2,8	- 2,2
	KOM jan. 2009	- 4,6	- 5,0	- 4,7	- 3,7	—
	SP dec. 2007	- 3,1	- 2,4	- 2,3	—	—
Offentlig bruttogæld (% af BNP)	SP jan. 2009	94,8	94,6	96,3	96,1	94,7
	KOM jan. 2009	94,8	94,0	96,2	98,4	—
	SP dec. 2007	93,4	91,0	87,3	82,9	—

Anm.:

- (1) Outputgab og konjunkturkorrigerede saldi i henhold til programmerne som genberegnet af Kommissionens tjenestegrene på basis af oplysningerne i programmerne.
- (2) Baseret på en skønnet potentiel vækst på henholdsvis 3,2 %, 2,7 %, 2,8 % og 2,5 % i perioden 2008-2011.
- (3) Konjunkturkorrigeret saldo, ekskl. engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger. Engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger udgør 0,4 % af BNP i 2008 og 0,5 % i 2009 (alle underskudsformindskende) ifølge det seneste program og 0,4 % af BNP i 2008 og 0,8 % i 2009 (alle underskudsformindskende) ifølge den foreløbige prognose fra Kommissionens tjenestegrene fra januar.

Kilde:

Stabilitetsprogram (SP), Kommissionens foreløbige prognoser fra januar 2009 (KOM), beregninger foretaget af Kommissionens tjenestegrene.