

**MNENJE SVETA**  
**z dne 4. marca 2008**  
**o posodobljeni različici programa Grčije za stabilnost, 2007–2010**

(2008/C 74/08)

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik (<sup>1</sup>) in zlasti člena 5(3) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Komisije,

po posvetovanju z Ekonomsko-finančnim odborom –

PODAL NASLEDNJE MNENJE:

- (1) Svet je 4. marca 2008 preučil posodobljeno različico programa Grčije za stabilnost, ki zajema obdobje 2007–2010 (<sup>2</sup>).
- (2) V Grčiji je bilo v zadnjih letih opaziti visoke stopnje rasti, ki sta jih je povzročila velika zasebna potrošnja in dinamičen razvoj na področju naložb, medtem ko se je rast zaposlenosti znatno povečala. Vendar relativno velike razlike v inflaciji v euroobmočju še vedno obstajajo in kljub veliki rasti produktivnosti povzročajo zmanjšanje konkurenčnosti.

Velika in naraščajoča zunanja neravnovesja, ki so deloma posledica enega najvišjih deležev naložb v EU, lahko srednjeročno negativno vplivajo na uspešnost gospodarstva. V tem okviru ima fiskalna politika ključno vlogo pri stabilizaciji gospodarstva, izboljšanju učinkovitosti in zmanjšanju tveganj v zvezi s pregretjem in naraščajočimi zunanjimi neravnovesji. Od leta 2004 je bil dosežen znaten napredek pri trajnostni konsolidaciji javnih financ. Na podlagi tega so nadzorovanje sedanjih primarnih odhodkov, preprečevanje prociklične naravnosti fiskalne politike in povečevanje učinkovitosti javne porabe odločilnega pomena za nadaljnje zagotavljanje fiskalne discipline in izboljšanje kakovosti javnih financ. Glede na še vedno visoko raven javnega dolga je dolgoročna vzdržnost javnih financ v veliki meri odvisna od doseganja in ohranjanja zdravega proračunskega stanja, nadaljnjega izvajanja sedanjih reform sistema zdravstvenega varstva in celovitega izvajanja reforme pokojninskega sistema (<sup>3</sup>).

- (3) Makroekonomski scenarij, na katerem temelji program, predvideva, da bo realna rast BDP v programskem obdobju ostala povprečno 4 %. Na podlagi trenutno razpoložljivih podatkov (<sup>4</sup>) se zdi, da ta scenarij temelji na ugodnih predpostavkah o rasti, in sicer zlasti v zadnjih letih programa. Zlasti se v programu stabilnosti pričakuje, da bosta zasebna potrošnja in rast naložb ostali ugodni pri nekoliko visoki rasti zaposlenosti in optimistični oceni vpliva nekaterih izvedenih ukrepov, kot so druga faza davčne reforme iz leta 2006, ki zajema nadaljnje zmanjšanje stopenj dohodnine, zakonodaja za spodbujanje naložb in pospeševanje projektov, ki se izvajajo v okviru javno-zasebnih partnerstev.

(<sup>1</sup>) UL L 209, 2.8.1997, str. 1. Uredba, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1055/2005 (UL L 174, 7.7.2005, str. 1). Dokumenti, navedeni v tem besedilu, so na voljo na spletni strani: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/about/activities/sfp/main\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sfp/main_en.htm).

(<sup>2</sup>) Posodobljena različica je bila predložena tri tedne po roku, določenem v kodeksu ravnanja, tj. 1. decembru.

(<sup>3</sup>) Grški predsednik vlade je 15. februarja 2008 generalni skupščini parlamenta predstavil glavne stebre predvidene reforme pokojninskega sistema.

(<sup>4</sup>) Ocena upošteva zlasti napoved služb Komisije iz jeseni 2007 in oceno Komisije glede poročila o izvajanju nacionalnega programa reform iz oktobra 2007.

Poleg tega lahko razvoj stroškov dela ustvari inflacijske pritiske kljub omejevanju plač v javnem sektorju, medtem ko bi se lahko konkurenčnost poslabšala bolj, kot je predvideno v programu. Poleg tega bi lahko bile glede na zadnje podatke napovedi v zvezi z inflacijo predmet pozitivnih tveganj.

- (4) Glede na program se ocenjuje, da se je splošni javnofinančni primanjkljaj leta 2007 spet povešal na 2,7 % BDP (z 2,5 % leta 2006) v primerjavi s ciljnim primanjkljajem v višini 2,2 % BDP iz predhodne posodobitve programa <sup>(1)</sup>. Poleg majhnega negativnega baznega učinka ta razlika v višini 0,5 odstotne točke BDP odraža prekoračitev odhodkov v višini okoli 0,25 odstotne točke BDP in neto učinek enkratnih ukrepov na povišanje primanjkljaja v višini 0,3 odstotne točke BDP <sup>(2)</sup>. V napovedi služb Komisije iz jeseni 2007 je načrtovani primanjkljaj 2,9 % BDP, tj. za 0,25 odstotne točke višji kot v programu, saj so bili davčni prihodki ocenjeni bolj previdno. Ocenjeno zmanjšanje strukturnega javnofinančnega primanjkljaja (tj. ciklično prilagojenega primanjkljaja brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov) leta 2007 za okoli 0,5 odstotne točke BDP je delno skladno s pozivom iz mnenja Sveta z dne 27. februarja 2007 o predhodni posodobljeni različici programa <sup>(3)</sup> za stabilnost, naj „okrepi prilagoditev, usmerjeno k srednjeročnemu cilju“. Svet ugotavlja, da tudi izvrševanje proračuna leta 2007 ni v celoti skladno z usmeritvami proračunskih politik, ki jih je aprila 2007 sprejela Euroskupina.
- (5) Cilj proračunske strategije iz programa je pospešitev fiskalne konsolidacije k srednjeročnemu cilju, tj. uravnoteženemu proračunu v strukturnem smislu, z letnim zmanjševanjem strukturnega primanjkljaja za več kot 0,5 odstotne točke BDP v skladu s pozivom iz mnenja Sveta z dne 27. februarja 2007 o predhodni posodobljeni različici programa za stabilnost, naj „okrepi prilagoditev, usmerjeno k srednjeročnemu cilju“. Predvsem se načrtuje, da bo srednjeročni cilj dosežen prej kot v ciljnem letu iz predhodne posodobitve programa (2012), čeprav ne pred koncem programskega obdobja (2010). V skladu s programom naj bi bil uravnotežen položaj v nominalnem smislu dosežen do leta 2010, pri čemer je primanjkljaj leta 2007 znašal 2,75 % BDP. Primarni presežek se bo predvidoma izboljšal z 1,25 % BDP leta 2007 na 3,75 % BDP leta 2010. Načrtovana prilagoditev temelji predvsem na prihodkih, ki deloma izvirajo iz izvajanja diskrecijskih ukrepov na področju posrednih davkov in obdavčenja nepremičnin, deloma pa iz izboljšanja davčnega sistema ter odločnejšega boja proti davčni utaji in goljufijam. Medtem ko se splošni odhodki le rahlo zmanjšujejo v razmerju z BDP, se bo njihova sestava predvidoma spremenila, pri čemer naj bi se socialna izplačila povečala za 1 odstotno točko BDP, kar naj bi bilo v veliki meri izravnano z znižanjem vmesne potrošnje. Ob upoštevanju tehničnega učinka nedavnega popravka BDP in ob predpostavki, da se makroekonomski scenarij skoraj ne spremeni, je proračunski cilj iz programa za leto 2008 na splošno podoben, za leto 2009 pa boljši od cilja iz predhodne posodobitve programa. Bruto javni dolg, ocenjen na 93,4 % BDP leta 2007, tj. precej nad referenčno vrednostjo iz Pogodbe v višini 60 % BDP, se bo v programskem obdobju po napovedih zmanjšal za 10 odstotnih točk.
- (6) Proračunski rezultati bi lahko bili slabši od načrtovanih v programu. Povečanje davčnih prihodkov, ki se načrtuje za leto 2008, temelji na nekoliko bolj ugodnih predpostavkah in odraža možno optimistično oceno prizadevanj za preprečevanje davčnih utaj in goljufij. Vendar naj bi učinkovito izvajanje diskrecijskih ukrepov za višje prihodke v letu 2008 in predvidene reforme za izboljšanje institucionalnega okvira in preglednosti proračunskega postopka, ki je osnova za pripravo proračuna na podlagi rezultatov/programov na večletni osnovi, srednjeročno pozitivno vplivali na proračunski rezultat, čeprav natančen proračunski vpliv ostaja negotov. V programu za leto 2009 in 2010 niso navedeni ustrezní ukrepi, s katerimi naj bi bili doseženi proračunski cilji, vendar se predvideva ugoden makroekonomski scenarij. Glede na ta tveganja za proračunske cilje, ki jih povečuje negotovost o obsežnem prihodnjem usklajevanju stanj in tokov, bi bil lahko razvoj deleža dolga manj ugoden od načrtovanega v programu, zlasti po letu 2008.
- (7) Glede na to oceno tveganja proračunska naravnost v posodobitvi programa morda ne bo zadostovala za zagotovitev, da bo srednjeročni cilj dosežen takoj po koncu programskega obdobja, kot je predvideno v programu. Poleg tega pred letom 2010 morda ne bo zagotovljene dovolj varnostne rezerve, da se prepreči prekoračitev praga primanjkljaja v višini 3 % BDP ob običajnih makroekonomskih nihanjih. V posodobitvi programa se načrtuje prilagoditev za dosego srednjeročnega cilja, ki

<sup>(1)</sup> Zaradi nedavnega popravka navzgor serij BDP v Grčiji, in sicer za 9,6 % od leta 2000 naprej, ciljne vrednosti iz posodobljene različice programa niso neposredno primerljive z vrednostmi iz predhodne posodobljene različice programa. Da bi bila mogoča smiselna primerjava, so bile navedene številke iz predhodne posodobljene različice preračunane tako, da bi bil upoštevan učinek imenovalca, ki je nastal s popravkom BDP.

<sup>(2)</sup> Ta neto učinek enkratnih ukrepov je kombinacija enkratnih ukrepov, ki povečujejo primanjkljaj za 0,7 odstotne točke (predvsem zaostala plačila v proračun EU po popravku BDP, poleg tega pa tudi odhodki v zvezi s poletnimi gozdnimi požari), in ukrepov, ki zmanjšujejo primanjkljaj za 0,4 odstotne točke BDP (odložena plačila bank v pokojninske sklade).

<sup>(3)</sup> UL C 70, 27.3.2007, str. 11.

znaša več kot 0,5 odstotne točke BDP letno ter je v skladu s Paktom stabilnosti in rasti ter višja v primerjavi s prilagoditvijo iz predhodne posodobitve programa. Vendar je treba glede na zgoraj navedena tveganja prilagoditev od leta 2009 naprej podpreti z ukrepi. Svet ugotavlja, da je strukturna prilagoditev, načrtovana za leto 2008, višja od predvidene v predhodni posodobitvi programa, načrti za leto 2008 pa so tako v skladu z usmeritvami proračunskih politik, ki jih je aprila 2007 sprejela Euroskupina. Vendar je treba obravnavati zgoraj opredeljena tveganja. Ob upoštevanju navedenega tveganja se zdi, da se bo v programskem obdobju delež dolga dovolj hitro približeval referenčni vrednosti. Vendar ostaja v obdobju, ki ga zajema posodobitev programa, precej nad referenčno vrednostjo 60 %. Poleg tega se je potek prilagoditve upočasnil in je odvisen od ambicioznih ciljev glede primanjkljaja.

- (8) Zdi se, da je Grčija izpostavljena visokemu tveganju, kar zadeva vzdržnost javnih financ. Dolgoročnega proračunskega vpliva, ki ga bo imelo staranje prebivalstva, ni mogoče ustrezno oceniti, saj skupno dogovorjene dolgoročne napovedi glede izdatkov za pokojnine niso na voljo. Vendar bo verjetno precej nad povprečjem v EU. Po najnovjših razpoložljivih podatkih iz posodobitve programa za stabilnost iz leta 2002 je mogoče dolgoročno pričakovati precejšnje povečanje odhodkov za pokojnine kot deleža BDP. Proračunski položaj leta 2007, kot je ocenjen v programu, ki je podoben kot izhodiščni položaj prejšnjega programa, predstavlja tveganje za vzdržnost javnih financ, tudi če ne upoštevamo dolgoročnega proračunskega učinka staranja prebivalstva. Poleg tega je trenutna stopnja bruto javnega dolga nad referenčno vrednostjo iz Pogodbe. Za njeno znižanje bodo dolgoročno potrebni veliki primarni presežki. Konsolidacija javnih financ v skladu z načrti bi skupaj z nadaljevanjem sedanje reforme zdravstvenega sistema in izvajanjem pokojninske reforme za omejevanje po vsej verjetnosti občutnega povečanja odhodkov, povezanih s staranjem prebivalstva, prispevala k zmanjšanju tveganj za dolgoročno vzdržnost javnih financ.
- (9) Zdi se, da je program stabilnosti do neke mere skladen s poročilom o izvajanju nacionalnega programa reform iz oktobra 2007. Medtem ko so ukrepi na področju javnih financ, predvideni v programu za stabilnost, skladni z ukrepi iz nacionalnega programa reform, vsebuje program za stabilnost samo delno kvalitativno oceno splošnega učinka nacionalnega programa reform v okviru srednjeročne fiskalne strategije. Večina ukrepov in dejavnosti, ki se načrtujejo za leto 2008 in so vključeni v poročilo o izvajanju nacionalnega programa reform, ter ustrezne proračunske določbe so zajeti v zakonu o proračunu iz leta 2008. Vendar ni zagotovljenih nobenih sistematičnih informacij o neposrednih proračunskih stroških ali prihrankih glavnih reform, predvidenih v nacionalnem programu reform, in proračunske napovedi razen za leto 2008 izrecno ne upoštevajo učinka na javne finance, ki ga imajo ukrepi, navedeni v poročilu o izvajanju nacionalnega programa reform.
- (10) Proračunska strategija v programu je na splošno skladna s širšimi smernicami ekonomskih politik posameznih držav in s smernicami za države članice euroobmočja na področju proračunskih politik, izdanih v okviru lizbonske strategije.
- (11) Kar zadeva zahteve po podatkih, določene v kodeksu ravnanja glede programov za stabilnost in konvergenco, vsebuje program nekatere pomanjkljivosti glede obveznih in neobveznih podatkov<sup>(1)</sup>. Vendar se pri več pomembnih točkah razlikuje od strukturnega modela, ki ga določa kodeks ravnanja<sup>(2)</sup>.

Splošni zaključek je, da je v programu predvideno hitrejšo zmanjševanje proračunskega primanjkljaja, in sicer v okviru močne rasti, da bi bil leta 2010 dosežen nominalni uravnotežen proračun, čeprav se ne načrtuje, da bo v programskem obdobju dosežen srednjeročni cilj v strukturnem smislu. Ta konsolidacija, ki je odvisna od takojšnjega izvrševanja proračuna za leto 2008 in obsežnega povečanja davčnih prihodkov v

<sup>(1)</sup> Manjkajo zlasti podatki o javnofinančnih odhodkih glede na namen, o dolgoročni vzdržnosti javnih financ in razvoju dolga (razlike med gotovino in kratkoročnimi obveznostmi, neto akumulacija finančnih sredstev, učinki ocenjevanja in drugo, likvidna finančna sredstva, neto finančni dolg).

<sup>(2)</sup> Zlasti v delu 6 („Dolgoročna vzdržnost javnih financ“), ki se nanaša na napovedi, vključene v posodobitev programa za stabilnost iz decembra 2002, so omejeni podatki o pokojninah.

programskem obdobju, je izpostavljena tveganjem, saj temelji na ugodnem makroekonomskem scenariju, ukrepi za povečanje prihodkov po letu 2008 pa niso natančno določeni. Poleg tega obstajajo negotovosti glede napovedanih obsežnih usklajevanj stanj in tokov. Konsolidacija je zelo odvisna tudi od rezultatov boja proti utaji davkov in samo deloma podprta z reformami pri pobiranju davkov. Načrtovana znižanja nekaterih odhodkovnih postavk (kot delež BDP) tudi niso podkrepjena s posebnimi ukrepi in deloma izravnana z načrti za povečanje socialnih izplačil. Zagotavljanje močne fiskalne konsolidacije bi pomagalo odpraviti neravnovesja v grškem gospodarstvu, zlasti trajno inflacijo, zmanjšanje konkurenčnosti in veliki zunanji primanjkljaj. Raven dolga, ki ostaja med najvišjimi v euroobmočju, bo v povezavi z napovedanim povečanjem porabe zaradi staranja prebivalstva, negativno vplivala na dolgoročno vzdržnost javnih financ, ki je še vedno izpostavljena visokemu tveganju.

Ob upoštevanju zgornje ocene naj Grčija:

- (i) izvaja predvideno prilagoditev za doseg srednjeročnega cilja, v skladu s tem zmanjša delež dolga v BDP in uporabi vse proračunske rezultate, ki bodo boljši od pričakovanih, za pospešitev procesa konsolidacije, da bi bil srednjeročni cilj dosežen v programskem obdobju;
- (ii) z nadaljnjim povečevanjem preglednosti, natančno določitvijo srednjeročnega proračunskega okvira ter učinkovitim izvajanjem mehanizmov za spremljanje, nadzor in izboljšanje učinkovitosti primarnih odhodkov nadaljuje sedanje reforme davčne uprave in še naprej izboljšuje proračunski postopek;
- (iii) ob upoštevanju stopnje dolga in načrtovanega povečanja odhodkov, povezanih s staranjem prebivalstva, izboljša dolgoročno vzdržnost javnih financ, in sicer z doseganjem srednjeročnega cilja, nadaljevanjem sedanjih reform zdravstvenega sistema in z reformami pokojninskega sistema. Čim prej je treba pripraviti posodobljene dolgoročne napovedi za odhodke, povezane s staranjem prebivalstva.

Svet tudi ugotavlja, da bi bili takšni politični ukrepi skladni z usmeritvami proračunskih politik, ki jih je aprila 2007 sprejela Euroskupina.

Grčija se tudi poziva, da mora dosledneje spoštovati roke za predložitev programov za stabilnost konvergenco, ki so določeni v kodeksu ravnanja.

#### Primerjava ključnih makroekonomskih in proračunskih napovedi <sup>(1)</sup>

		2006	2007	2008	2009	2010
Realni BDP (spremembe v %)	<b>PS dec. 2007</b>	<b>4,2</b>	<b>4,1</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>
	COM nov. 2007	4,3	4,1	3,8	3,7	ni podatkov
	PS dec. 2006	4,0	3,9	4,0	4,1	ni podatkov
Inflacija po HICP (v %)	<b>PS dec. 2007</b>	<b>3,3</b>	<b>2,9</b>	<b>2,8</b>	<b>2,7</b>	<b>2,6</b>
	COM nov. 2007	3,3	2,8	3,1	3,1	ni podatkov
	PS dec. 2006	3,3	3,3	2,8	2,6	ni podatkov
Proizvodna vrzel <sup>(2)</sup> (v % potencialnega BDP)	<b>PS dec. 2007</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>1,1</b>
	COM nov. 2007 <sup>(3)</sup>	1,1	1,3	1,2	1,2	ni podatkov
	PS dec. 2006	1,0	0,9	1,1	1,5	ni podatkov

		2006	2007	2008	2009	2010
Neto posojanje/zadolževanje v razmerju do ostalega sveta (v % BDP)	<b>PS dec. 2007</b>	<b>- 12,3</b>	<b>- 12,8</b>	<b>- 12,7</b>	<b>- 12,5</b>	<b>- 12,2</b>
	COM nov. 2007	- 9,6	- 9,4	- 9,5	- 9,4	ni podatkov
	PS dec. 2006	- 8,9	- 7,9	- 7,6	- 7,3	ni podatkov
Javnofinančni saldo (v % BDP)	<b>PS dec. 2007</b>	<b>- 2,5</b>	<b>- 2,7</b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 0,8</b>	<b>0,0</b>
	COM nov. 2007	- 2,5	- 2,9	- 1,8	- 1,8	ni podatkov
	PS dec. 2006	- 2,6	- 2,4	- 1,8	- 1,2	ni podatkov
	PS dec. 2006 pril.	- 2,4	- 2,2	- 1,6	- 1,1	ni podatkov
Javnofinančni saldo (v % BDP)	<b>PS dec. 2007</b>	<b>1,6</b>	<b>1,2</b>	<b>2,4</b>	<b>3,1</b>	<b>3,8</b>
	COM nov. 2007	1,6	1,0	2,1	2,0	ni podatkov
	PS dec. 2006	2,0	2,0	2,4	2,9	ni podatkov
Ciklično prilagojeni saldo <sup>(2)</sup> (v % BDP)	<b>PS dec. 2007</b>	<b>- 2,8</b>	<b>- 3,1</b>	<b>- 1,9</b>	<b>- 1,2</b>	<b>- 0,5</b>
	COM nov. 2007	- 3,0	- 3,4	- 2,4	- 2,3	ni podatkov
	PS dec. 2006	- 3,0	- 2,8	- 2,3	- 1,8	ni podatkov
Ciklično prilagojeni saldo <sup>(4)</sup> (v % BDP)	<b>PS dec. 2007</b>	<b>- 3,2</b>	<b>- 2,8</b>	<b>- 2,0</b>	<b>- 1,2</b>	<b>- 0,5</b>
	COM nov. 2007	- 3,5	- 3,1	- 2,4	- 2,3	ni podatkov
	PS dec. 2006	- 3,4	- 2,8	- 2,3	- 1,8	ni podatkov
Bruto javni dolg (v % BDP)	<b>PS dec. 2007</b>	<b>95,3</b>	<b>93,4</b>	<b>91,0</b>	<b>87,3</b>	<b>82,9</b>
	COM nov. 2007	95,3	93,7	91,1	88,8	ni podatkov
	PS dec. 2006	104,1	100,1	95,9	91,3	ni podatkov
	PS dec. 2006 pril.	95,0	91,3	87,5	83,3	ni podatkov

## Opombe:

- (1) V posodobitvi programa iz decembra 2007 so uporabljeni podatki o popravljenem uradnem BDP (popravek navzgor za 9,6 %) v skladu s sporočilom za javnost Eurostata z dne 22. oktobra 2007 in zato niso neposredno primerljivi s številkami iz posodobitve programa iz decembra 2006. Da bi bila mogoča smiselna primerjava, vrstici „PS dec. 2006 pril.“ kažeta ciljne vrednosti iz posodobitve programa iz decembra 2006, kakor so bile preračunane, da bi bil upoštevan učinek imenovalca popravljenega BDP. Napoved služb Komisije iz jeseni 2007 temelji na oceni elementov popravljenega BDP, ker uradni statistični podatki o nacionalnih računih do roka, določenega v napovedi, niso bili na voljo.
- (2) Proizvodne vrzeli in ciklično prilagojeni saldi iz programov glede na ponovne izračune služb Komisije na podlagi podatkov v programih.
- (3) Na podlagi ocenjene potencialne rasti v višini 3,9 %, 3,8 %, oziroma 3,7 % v obdobju 2007–2009.
- (4) Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov. Enkratni in drugi začasni ukrepi znašajo v skladu z najnovejšim programom 0,4 % BDP leta 2006, 0,3 % leta 2007 in 0,1 % leta 2008 (zmanjšujejo primanjkljaj v letih 2006 in 2008 in povečujejo primanjkljaj leta 2007) ter v skladu z jesensko napovedjo služb Komisije 0,4 % BDP leta 2006 in 0,3 % leta 2007 (zmanjšujejo primanjkljaj leta 2006 in povečujejo primanjkljaj leta 2007).

Vir:

Konvergenčni program (KP); gospodarske napovedi služb Komisije iz jeseni 2007 (COM); izračuni služb Komisije.