

## I

(Informacje)

## RADA

## OPINIA RADY

z dnia 14 marca 2006 r.

w sprawie zaktualizowanego programu stabilności Grecji na lata 2005-2008

(2006/C 82/01)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych <sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 5 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) Dnia 14 marca 2006 r. Rada zbadała zaktualizowany program stabilności Grecji obejmujący lata 2005-2008.
- (2) W ciągu ostatnich dziesięciu lat dzięki dynamicznemu wzrostowi wydajności wzrost realnego PKB Grecji osiągnął średnio 3½ % i należał do najwyższych w UE. Utrzymujący się dynamiczny wzrost przyczynił się do intensywnej i realnej konwergencji, której towarzyszyły gwałtowny spadek inflacji HICP, pozostającej jednak nadal na poziomie znacznie powyżej średniej UE, oraz zwiększenie nierównowagi bilansu płatniczego. Pomimo znacznego wzrostu gospodarczego deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymał się na średnim poziomie znacznie przewyższającym 5 % PKB i osiągnął 6,6 % PKB w 2004 r. Łącznie z dużymi operacjami nieprzewidzianymi w budżecie deficyt przyczynił się do nagromadzenia długu publicznego, który w ciągu ostatnich dziesięciu lat był zbliżony do 110 % PKB, lub przewyższał tę wartość.
- (3) Dnia 5 lipca 2004 r. Rada uznała, że w Grecji istnieje nadmierny deficyt. Dnia 17 lutego 2005 r. Rada, zgodnie z art. 104 ust. 9, zdecydowała o wezwaniu Grecji do skorygowania nadmiernego deficytu do 2006 r. W jesiennej prognozie służb Komisji z 2004 r., na podstawie której podjęto decyzję, zawarto przewidywania, że deficyt osiągnie 5,5 % PKB w 2004 r. W swojej opinii z dnia 6 kwietnia 2005 r. w sprawie zaktualizowanej wersji programu stabilności z marca 2005 r., obejmującej lata 2004-2007, Rada zwróciła się do Grecji o wprowadzenie środków o stałym charakterze, pozwalających na skorygowanie nadmiernego deficytu najpóźniej do 2006 r., obniżanie deficytu dostosowanego cyklicznie o co najmniej 0,5 % PKB, począwszy od 2007 r., zapewnienie szybszego obniżania zadłużenia, wdrożenie uchwalonych reform systemu emerytalnego w celu zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych oraz dalsze usprawnianie gromadzenia i przetwarzania danych sektora instytucji rządowych i samorządowych.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, str. 1. Rozporządzenie zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1055/2005 (Dz.U. L 174 z 7.7.2005, str. 1). Dokumenty przywołane w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

- (4) W zaktualizowanej wersji programu deficyt za 2005 r. oszacowano na 4,3 % PKB <sup>(1)</sup> w porównaniu z szacunkiem wynoszącym 3,7 % PKB zawartym w prognozach służb Komisji z jesieni 2005 r. i w poprzedniej zaktualizowanej wersji. Różnica między tymi wartościami odzwierciedla głównie skutki przeniesienia związane z opracowaną we wrześniu 2005 r. korektą wyników deficytu za lata 2002-2004, która doprowadziła zwłaszcza do korekty deficytu za rok 2004 do wartości 6,6 % PKB, podczas gdy w prognozach służb Komisji z jesieni 2005 r. uwzględniono jednorazowe przychody z ogłoszonych operacji sekurytyzacji, które się nie odbyły.
- (5) Zaktualizowaną wersję programu przedstawiono dnia 21 grudnia 2005 r., trzy tygodnie po upływie terminu określonego w kodeksie postępowania w sprawie treści i formy programów stabilizacji i konwergencji. Nowy program zasadniczo uwzględnia wzór i wymagania odnośnie do danych dotyczące programów stabilności i konwergencji określone w nowym kodeksie postępowania <sup>(2)</sup>.
- (6) Scenariusz makroekonomiczny, na którym opiera się program, przewiduje, że realny wzrost PKB wzrośnie z 3,6 % w 2005 r. do średnio 3,9 % w pozostałym okresie objętym programem. W świetle dostępnych obecnie informacji scenariusz ten wydaje się być oparty na korzystnych założeniach dotyczących wzrostu, podczas gdy przewidywany rozwój poziomu wzrostu w perspektywie średniookresowej wydaje się nadmiernie wysoki, ponieważ zakłada stosunkowo wysoki wzrost produktu potencjalnego. Przedstawione w programie założenia dotyczące inflacji wydają się realistyczne.
- (7) Celem zawartej w zaktualizowanej wersji programu strategii budżetowej jest zmniejszenie deficytu poniżej wartości progowej równej 3 % PKB do 2006 r., zgodnie z wystosowanym przez Radę wezwaniem na mocy art. 104 ust. 9 oraz kontynuacja konsolidacji fiskalnej pozwalającej na zrównoważenie budżetu. Korekta fiskalna została przyspieszona na 2006 r. Deficyt zmaleje z 4,3 % PKB w 2005 r. do 2,6 % w 2006 r. i następnie do 1,7 % w 2008 r. Tendencje dotyczące nadwyżki pierwotnej są podobne, przy czym ma ona wzrosnąć z 0,9 % PKB do 2,8 %. Planowana korekta ma zostać osiągnięta poprzez wyższe przychody z podatków oraz obniżenie wydatków (płatności z tytułu odsetek i spożycie publiczne). Na 2006 r. przewidziano jednorazowe przychody równe 0,6 % PKB. Korzystny scenariusz makroekonomiczny częściowo wyjaśnia zawarte w bieżącym programie przyspieszenie korekty w stosunku do harmonogramu zawartego w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu.
- (8) W oparciu o dokonane na podstawie programu obliczenia służb Komisji, zgodne z powszechnie przyjętą metodologią, przewiduje się, że saldo strukturalne (tj. dostosowany cyklicznie budżet sektora instytucji rządowych i samorządowych nieuwzględniający środków jednorazowych i innych środków tymczasowych) ma ulec poprawie z około -4,8 % PKB w 2005 r. do około -2,4 % w 2008 r., tj. ma zmniejszać się rocznie średnio o około 0,6 % PKB. Celem średniookresowym dla budżetu określonym w programie zgodnie z Paktem na rzecz stabilności i wzrostu jest zrównoważenie budżetu w kategoriach strukturalnych, czego zaktualizowana wersja programu nie zakłada do 2008 r. Ponieważ zawarty w programie cel średniookresowy jest bardziej ambitny niż wymaga tego minimalna wartość odniesienia (szacowana jako -1¼ %), jego osiągnięcie powinno stworzyć margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem pojawienia się nadmiernego deficytu. Wyznaczony w programie cel średniookresowy jest, według niniejszej oceny, na właściwym poziomie, ponieważ mieści się on w zakresie określonym dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz kodeksie postępowania i tym samym odpowiednio uwzględnia wskaźnik zadłużenia i długoterminowy średni wzrost produktu potencjalnego.
- (9) Wyniki budżetowe mogą być gorsze niż przewiduje program. Korzystny scenariusz makroekonomiczny obciążony jest ryzykiem, brakuje przy tym informacji dotyczących środków planowanych na ostatnie lata programu. Ponadto istnieje kilka nierozstrzygniętych kwestii statystycznych, nad których rozstrzygnięciem pracuje Eurostat (szacowanie nadwyżek środków ubezpieczenia społecznego oraz samorządów lokalnych), które mogą przyczynić się do skorygowania w górę wartości deficytu za okres do 2005 r., które to wartości mogą wiązać się z potencjalnymi skutkami przeniesienia na rok 2006 i później, podczas gdy jednorazowe środki zaplanowane na 2006 r. nie zostały jeszcze sklasyfikowane przez Eurostat jako zmniejszające deficyt.

<sup>(1)</sup> Wartość ta nie obejmuje 0,3 % PKB (512 milionów EUR) odpowiadającym zwrotowi na rzecz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Jednak ponieważ był to jednorazowy wydatek, jego ujęcie nie miałoby żadnego wpływu na wysokość wysiłku fiskalnego w 2005 r., ani na ścieżkę dostosowawczą obejmującą lata 2006-2008.

<sup>(2)</sup> W programie brakuje niektórych danych obowiązkowych (kursy wymiany zostały przedstawione w kategoriach EUR/USD zamiast nominalnych efektywnych kursów wymiany) i opcjonalnych, których podania wymaga nowy kodeks postępowania.

- (10) W oparciu o bieżące informacje, oraz przy uwzględnieniu wspomnianych powyżej zagrożeń, Grecja jest zasadniczo na dobrej drodze do skorygowania nadmiernego deficytu do 2006 r., to jest w terminie wyznaczonym przez Radę. Zakładana wartość deficytu za 2005 r. wydaje się zgodna z rygorystyczną realizacją budżetu na 2005 r., podczas gdy zakładana w budżecie na 2006 r. docelowa wartość deficytu równa jest 2,6 % PKB. Ponieważ uwzględnia ona jednorazowe przychody o wartości 0,6 % PKB, dokonana w 2006 r. korekta nadmiernego deficytu nie byłaby trwała. Jednak korekta strukturalna z 2006 r. przekracza ustanowioną przez Radę minimalną wartość 0,6 % PKB. Dla odmiany korekta w 2008 r., kiedy to w Grecji nadal trwać ma okres dobrej koniunktury, nie przekracza 0,5 % PKB. Ponadto w oparciu o dokonane na podstawie danych zawartych w programie zgodne z powszechnie przyjętą metodologią obliczenia służb Komisji, przewiduje się, że dostosowywane cyklicznie saldo budżetowe w okresie objętym programem nie osiągnie minimalnej pośredniej wartości odniesienia.
- (11) Według szacunków wskaźnik zadłużenia w 2005 r. miał osiągnąć około 108 % PKB, znacznie przekraczając przewidzianą w traktacie wartość odniesienia wynoszącą 60 % PKB. Program przewiduje, że wskaźnik zadłużenia spadnie jeszcze o więcej niż 11 punktów procentowych przez okres objęty programem, głównie dzięki przewidywanej poprawie nadwyżek pierwotnych oraz niższymi operacjom finansowym zwiększającym zadłużenie. Zmiany wskaźnika zadłużenia będą prawdopodobnie mniej korzystne niż zakłada program ze względu na (1) wspomniane wyżej zagrożenie dla celów budżetowych; (2) niepewność związaną z korektą przepływów kapitału, która w przeszłości zazwyczaj była znaczna i wiązała się z powiększeniem zadłużenia. W kontekście niniejszej oceny ryzyka wskaźnik zadłużenia wydaje się wystarczająco zmniejszać, zbliżając się do wartości referencyjnej.
- (12) Jeśli chodzi o stabilność finansów publicznych<sup>(1)</sup>, wydaje się, że zagrożenie w przypadku Grecji jest wysokie ze względu na przewidywane koszty budżetowe związane ze starzeniem się społeczeństwa. Wskaźnik zadłużenia jest obecnie najwyższy w UE i ma utrzymać się na bardzo wysokim poziomie przez okres objęty prognozami aż do 2050 r. Wskazuje to na konieczność rygorystycznej realizacji planowanej konsolidacji finansów publicznych w perspektywie średnioterminowej oraz dalszej poprawy sytuacji budżetowej w celu zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych. Jednocześnie istnieją obawy, że przewidywane zwiększenie nakładów rządowych związane z wydatkami na emerytury w okresie objętym prognozą poważnie zwiększy obciążenia dla finansów publicznych. Aby ograniczyć zagrożenia dla stabilności finansów publicznych konieczne jest konsekwentne wdrażanie uchwalonych środków wykonawczych oraz opracowanie i przeprowadzenie dodatkowych reform strukturalnych, zwłaszcza systemu emerytalnego.
- (13) Środki przewidziane w sektorze finansów publicznych są zasadniczo zgodne z ogólnymi wytycznymi w zakresie polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005-2008. Program jest zwłaszcza zgodny z wytycznymi zalecającymi (i) zapewnienie stabilności gospodarczej, (ii) zagwarantowanie równowagi gospodarczej i fiskalnej, oraz (iii) promowanie wydajnego podziału zasobów, ukierunkowanego na wyższy wzrost i tworzenie miejsc pracy. Jednak działania mające pomóc w sprostaniu wyzwaniom związanym z systemem emerytalnym są odkładane do czasu zawarcia przyszłego porozumienia społecznego.
- (14) Krajowy program reform Grecji przedstawiony w dniu 15 października 2005 r. w kontekście odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia określa następujące wyzwania o znaczącym wpływie na finanse publiczne: (i) długoterminowa stabilność finansów publicznych; (ii) zatrudnienie i edukacja; (iii) otoczenie biznesu i konkurencja; oraz (iv) badania, rozwój i innowacyjność. Zaktualizowana wersja programu uwzględnia w pełni wpływ tych wyzwań na budżet. Środki w sektorze finansów publicznych przewidziane w programie stabilności w dużym stopniu pokrywają się z działaniami określonymi w krajowym programie reform. Program przedstawia między innymi środki zmniejszenia do 2007 r. stawki podatku od osób prawnych do 25 %, zwalczanie niepłacenia podatków, reformę opodatkowania nieruchomości oraz racjonalizację nakładów na służbę zdrowia.

<sup>(1)</sup> Szczegółowe informacje dotyczące długoterminowej stabilności zamieszczono w ocenie merytorycznej programu sporządzonej przez służby Komisji ([http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm))

W świetle powyższej oceny Rada z zadowoleniem przyjmuje wysiłki podjęte dotychczas oraz to, że rząd nadaje priorytet trwałej redukcji deficytu. Rada zauważa, że program zasadniczo uwzględnia korektę nadmiernego deficytu do 2006 r., pod warunkiem wprowadzenia wszystkich środków planowanej korekty oraz w zależności od wpływu na planowane deficyty ewentualnych dalszych korekt statystycznych w odniesieniu do danych budżetowych. W świetle zaleceń wydanych przez Radę zgodnie z art. 104 ust. 9 z dnia 17 lutego 2005 r. Rada zwraca się do Grecji o:

- i) wdrożenie niezbędnych środków o stałym charakterze prowadzących do korekty nadmiernego deficytu najpóźniej do 2006 r.;
- ii) kontynuację obniżania deficytu w kategoriach strukturalnych w celu osiągnięcia określonego w programie celu średniookresowego, wykorzystując przy tym dobrą koniunkturę do ograniczenia wydatków pierwotnych;
- iii) zintensyfikowanie starań mających na celu określenie i kontrolę czynników innych niż zadłużenie netto, które przyczyniają się do zmiany poziomu zadłużenia, w celu zapewnienia, by wskaźnik zadłużenia zmniejszał się odpowiednio, zbliżając się w zadowalającym tempie do wartości referencyjnej;
- iv) kontrolę wydatków na publiczne świadczenia emerytalne, konsekwentne wdrażanie uchwalonych reform systemu emerytalnego oraz przeprowadzenie dodatkowych reform strukturalnych w celu zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych;
- v) dalsze usprawnianie gromadzenia i przetwarzania danych sektora instytucji rządowych i samorządowych, zwłaszcza poprzez ulepszenie mechanizmów zapewniających szybkie i poprawne dostarczanie danych budżetowych, szczególnie w zakresie ubezpieczeń społecznych.

#### Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2004	2005	2006	2007	2008
Realny PKB (zmiana w %)	<b>PS grudzień 2005 r.</b>	<b>4,7</b>	<b>3,6</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8</b>	<b>4,0</b>
	KOM listopad 2005 r.	4,7	3,5	3,4	3,4	n.d.
	PS marzec 2005 r.	4,2	2,9	3,0	3,0	n.d.
Inflacja HICP (%)	<b>PS grudzień 2005 r.</b>	<b>3,0</b>	<b>3,5</b>	<b>3,2</b>	<b>3,0</b>	<b>2,7</b>
	KOM listopad 2005 r.	3,1	3,5	3,1	3,0	n.d.
	PS marzec 2005 r.	3,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	<b>PS grudzień 2005 r. <sup>(1)</sup></b>	<b>1,4</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,5</b>
	KOM listopad 2005 r. <sup>(5)</sup>	2,0	2,0	2,0	2,2	n.d.
	PS marzec 2005 r. <sup>(1)</sup>	2,1	1,6	1,5	1,5	n.d.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PS grudzień 2005 r.</b>	<b>- 6,6</b>	<b>- 4,3</b>	<b>- 2,6</b>	<b>- 2,3</b>	<b>- 1,7</b>
	KOM listopad 2005 r.	- 6,6	- 3,7	- 3,8	- 3,8	n.d.
	PS marzec 2005 r.	- 6,1	- 3,7	- 2,9	- 2,4	n.d.
Saldo pierwotne (% PKB)	<b>PS grudzień 2005 r.</b>	<b>- 0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>2,3</b>	<b>2,4</b>	<b>2,8</b>
	KOM listopad 2005 r.	- 0,9	1,7	1,2	0,9	n.d.
	PS marzec 2005 r.	- 0,4	1,8	2,7	3,3	n.d.

		2004	2005	2006	2007	2008
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	<b>PS grudzień 2005 r. <sup>(1)</sup></b>	<b>- 7,2</b>	<b>- 4,8</b>	<b>- 3,1</b>	<b>- 2,8</b>	<b>- 2,4</b>
	KOM listopad 2005 r.	- 7,5	- 4,5	- 4,6	- 4,8	n.d.
	PS marzec 2005 r. <sup>(1)</sup>	- 7,0	- 4,4	- 3,5	- 3,0	n.d.
Saldo strukturalne <sup>(2)</sup> (% PKB)	<b>PS grudzień 2005 r. <sup>(3)</sup></b>	<b>- 7,2</b>	<b>- 4,8</b>	<b>- 3,7</b>	<b>- 2,8</b>	<b>- 2,4</b>
	KOM listopad 2005 r. <sup>(4)</sup>	- 7,5	- 5,3	- 4,6	- 4,8	n.d.
	PS marzec 2005 r.	- 7,0	- 4,4	- 3,5	- 3,0	n.d.
Dług publiczny brutto (% PKB)	<b>PS grudzień 2005 r.</b>	<b>109,3</b>	<b>107,9</b>	<b>104,8</b>	<b>101,1</b>	<b>96,8</b>
	KOM listopad 2005 r.	109,3	107,9	106,8	106	n.d.
	PS marzec 2005 r.	110,5	109,5	107,2	104,7	n.d.

Uwagi:

<sup>(1)</sup> Obliczenia służb Komisji oparte na informacjach zawartych w programie.

<sup>(2)</sup> Saldo dostosowywane cyklicznie (jak w poprzednich wierszach) bez środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.

<sup>(3)</sup> Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe zgodnie z programem (0,6 % PKB w 2006 r.).

<sup>(4)</sup> Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe zgodnie z prognozami służb Komisji z jesieni 2005 r. (0,8 % PKB w 2005 r.).

<sup>(5)</sup> W oparciu o szacunkowy potencjalny wzrost w wysokości odpowiednio 3,2 %, 3,5 %, 3,4 % i 3,2 % w latach 2004-2007.

Źródło:

Program stabilności (PS); prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2005 r. (KOM), obliczenia służb Komisji.