



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, 8.1.2003
SEK (2003) 12 endgültig

EU EINGESCHRÄNKTE
VERTEILUNG

Empfehlung für eine

STELLUNGNAHME DES RATES

**gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997
zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Griechenlands für 2002-2006**

(Vorlage der Kommission)

RESTRICTED

BEGRÜNDUNG

Nach der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken¹ hatten die an der einheitlichen Währung teilnehmenden Mitgliedstaaten dem Rat und der Kommission bis 1. März 1999 Stabilitätsprogramme vorzulegen. Nach Artikel 5 der Verordnung hatte der Rat jedes Stabilitätsprogramm auf der Grundlage von Bewertungen durch die Kommission und den Ausschuss nach Artikel 114 EG-Vertrag (Wirtschafts- und Finanzausschuss) zu prüfen. Die Kommission gab zu jedem Programm eine Empfehlung ab. Auf der Grundlage dieser Empfehlung und nach Anhörung des Ausschusses nach Artikel 114 gab der Rat nach Prüfung des Programms eine Stellungnahme dazu ab.

Gemäß der Verordnung können die jährlich vorzulegenden aktualisierten Stabilitätsprogramme vom Rat nach demselben Verfahren geprüft werden. Das erste aktualisierte Programm war im Dezember 2001 vorgelegt worden; der Rat hatte am 12. Februar 2002 Stellung genommen². Das erste Stabilitätsprogramm Griechenlands für den Zeitraum 2000-2004 wurde im Dezember 2000 vorgelegt und am 12. Februar 2001 vom Rat bewertet³. Das aktualisierte Programm Stand 2002 wurde der Kommission am 2. Dezember 2002 vorgelegt. Gegenüber dem Programm von 2001 wurde der Programmzeitraum um 2 Jahre bis 2006 verlängert. Die Kommissionsdienststellen haben das aktualisierte Programm einer technischen Beurteilung unterzogen, wobei sie insbesondere die Mitteilung der Kommission vom 27. November 2002 an den Rat und das Europäische Parlament über die Verstärkung der haushaltspolitischen Koordinierung berücksichtigten⁴. Bei der Beurteilung sind sie zu folgender Bewertung gelangt:

Die griechische Wirtschaft hatte in den letzten Jahren robuste Wachstumsraten deutlich über dem Durchschnitt der EU und der Euro-Zone zu verzeichnen, die durch günstigere monetären Bedingungen erleichtert wurden, die auf die Angleichung der Zinsen an das generelle Zinsniveau im Euro-Währungsgebiet, erhebliche Zuflüsse aus den Strukturfonds der Gemeinschaft und die Investitionen zur Vorbereitung der olympischen Spiele 2004 zurückzuführen sind. Das reale BIP-Wachstum verlangsamte sich geringfügig von 4,1% im Jahr 2001 auf 3,8% - nach der Schätzung im aktualisierten Stabilitätsprogramm - oder 3,5% nach der Herbstprognose der Kommission. Die Preisentwicklung wurde 2002 durch eine Reihe entgegenwirkende Faktoren beeinflusst: das schlechte Wetter in den ersten Monaten des Jahres trieb die Nahrungsmittelpreise nach oben, und auch der Übergang zum Euro verursachte in den ersten Quartalen hohe Inflationsraten. Die Inflation - gemessen an den Verbraucherpreisen - stabilisierte sich im November, allerdings auf einem hohen Niveau; die Preissteigerungsrate war eine der höchsten in der Euro-Zone und lag deutlich über dem EU-Durchschnitt. Der Verbraucherpreisindex wuchs im Verhältnis zum Vorjahresniveau im November um 3,6% (Januar 4,4%), der harmonisierte Verbraucherpreisindex um 3,9% (Januar 4,8%).

Gemäß dem aktualisierten Programm Stand 2002 soll das reale BIP im Programmzeitraum in den Jahren 2003-2006 weiterhin um rund 3,8% im jährlich wachsen, wobei für 2004 mit einem Höhepunkt von 4% und für 2005 wegen des

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997.

² ABl. C 51 vom 26.2.2002.

³ ABl. C 77 vom 9.3.2001.

⁴ KOM(2002) 668 endg. vom 27.11.2002

Wegfalls der mit den olympischen Spielen verbundenen Wachstumsimpulse mit einer gewissen Verlangsamung gerechnet wird. Allerdings wird auch für die Zeit nach 2004 vor allem wegen der weiteren Zuschüsse aus dem 3. Gemeinschaftlichen Förderkonzept mit einigen dauerhaften positiven Folgen für die Wirtschaftstätigkeit gerechnet. Mit Blick auf das externe Umfeld stützt sich die Aktualisierung des Jahres 2002 auf die von der Kommission bei den Herbstprognosen bis 2004 zugrundegelegten Annahmen und die mittelfristigen Prognosen der OECD für 2005/2006. Die für das reale BIP in Griechenland im aktualisierten Programm zugrundegelegten Wachstumsdaten scheinen mittelfristig erreichbar; mit Blick auf die Zeit nach 2004, wenn die Wirtschaftstätigkeit nicht mehr in dem gleichen Ausmaß durch die o.g. Wachstumsfaktoren unterstützt wird, verbleiben jedoch gewisse Unsicherheiten. Der Preisanstieg dürfte sich nach der vollständigen Absorption der Zweitrundeneffekte des Ölpreisanstiegs allmählich verlangsamen; wegen des überpotenziellen Wachstums sind allerdings Reallohnsteigerungen möglich; die vor kurzem in Kraft getretene Steuerreform wirkt sich auf das verfügbare Einkommen positiv aus; der neuerdings bemerkbare nachfrageindizierte Preisdruck verhindert eine nennenswerte Verlangsamung des Preisanstiegs. Die Inflationsrate dürfte sich folglich während des gesamten Programmzeitraums bei rund 3% oder leicht darüber stabilisieren. Die mittelfristigen Inflationsprognosen in dieser Aktualisierung stimmen ziemlich mit denen der Kommission für 2004 überein, wobei allerdings wegen der ungewissen externen Annahmen ein gewisses Risiko nach oben besteht.

Während das Hintergrundscenario des realen BIP-Wachstums dem der vorherigen Aktualisierung ähnelt, unterscheiden sich die Haushaltsziele bis 2004 im Programm von 2002 ganz erheblich von den vorherigen. Zum Großteil ist dieser Unterschied auf die Berücksichtigung der auf im Einvernehmen mit der Kommission gefasste Beschlüsse zur Angleichung an Rechnungslegungsvorschriften für Staatshaushalte beruhenden revidierten Staatskontenrechnung zurückzuführen, die zu einer Neueinstufung und Korrektur einiger Buchungsvorgänge Anlass gaben. Dadurch ergaben sich anstatt der geschätzten Überschüsse für die Jahre 2000 und 2001 Defizite, wodurch sich der Ausgangspunkt für die mittelfristigen Haushaltsannahmen erheblich verschob. Zudem stieg die Schuldenquote in den Jahren 2000 und 2001, anstatt wie in der vorherigen Aktualisierung geschätzt zu sinken. Insgesamt ging die Schuldenquote im Zeitraum 1996-2001 nur um vier Prozentpunkte zurück und erreichte 2001 107% des BIP; sie liegt damit im aktualisierten Programm 2002 um 7,4 Prozentpunkte höher als im aktualisierten Programm 2001. Die Entwicklung der Schuldenquote wurde vor allem durch massive Finanztransaktionen beeinflusst, die sich in außerordentlich hohen Bestandsanpassungen niederschlugen; diese betragen 2001 7,1% des BIP und erreichten 2002 immer noch mehr als 4% des BIP.

Die sich in der überarbeiteten Rechnungslegung widerspiegelnden Haushaltsentwicklungen und insbesondere die geringe Geschwindigkeit beim Abbau der Schuldenquote trotz starken Wachstums der griechischen Wirtschaft geben Anlass zur Sorge. Die griechische Regierung muss dringend handeln, um den Staatshaushalt glaubwürdig und wirksam zu konsolidieren und beim Schuldenabbau eine zufrieden stellende Geschwindigkeit zu erreichen.

Nach dem aktualisierten Programm von 2002 soll das Gesamtstaatsdefizit bis 2004 zurückgehen und sich 2005 in einen Überschuss von 0,2% des BIP verwandeln, der 2006 auf 0,6% wachsen soll. Für den Zeitraum 2003-2006 wird eine Rückführung der Schuldenquote um 17,4 Prozentpunkte - das entspricht 4,4 BIP-Prozentpunkten

jährlich - auf 87,9% des BIP im Jahr 2006 vorhergesagt. Wie in der Vergangenheit beruht die Haushaltsstrategie des Programms auf hohen und weiter steigenden Primärüberschüssen und zurückgehenden Zinszahlungen während des Programmzeitraums. Der Primärüberschuss lag mit einem jährlichen Durchschnitt von 4,8% des BIP nach den methodischen Anpassungen der staatlichen Rechnungslegung jedoch niedriger als in der vorherigen Aktualisierung prognostiziert, wo von 6% ausgegangen wurde; er ging jedoch nicht wie darin angenommen zurück. Damit ist der Beitrag der Primärbilanz zur Verbesserung der staatlichen Haushaltslage im Programmzeitraum fast so hoch wie die geplante Verringerung der Schuldendienstkosten.

Der Konsolidierungspfad des aktualisierten Programms ist jedoch wegen der knappen Kalkulation mit erheblichen Unsicherheiten belastet. Die Verringerung des Zentralstaatsdefizits soll höher ausfallen als die Verbesserung der Gesamtstaatsbilanz insgesamt, da die Überschüsse der Sozialversicherungsfonds allmählich zurückgehen. Das Zentralstaatsdefizit ging jedoch nur um 0,8 BIP-Prozentpunkte zurück anstatt wie im aktualisierten Programm 2001 angenommen um 1,5 Prozentpunkte. Auch wenn dies teilweise auf die Überarbeitung der Daten zurückzuführen ist, scheint die Möglichkeit entscheidender wiederholter Kürzungen bei den Primärausgaben und insbesondere bei den Löhnen in den nächsten vier Jahren, die einen Ausgleich für die Mindereinnahmen nach der Steuerreform von 2002 schaffen würden, eher fraglich; die jüngsten Erfahrungen zeigen, dass der Staatsverbrauch zu einer ziemlich unelastischen Ausgabenkategorie geworden ist, der überdies kurzfristig durch politische Ereignisse beeinflusst werden kann, da spätestens im April 2004 nationale Wahlen stattfinden. Eine erhebliche Reduzierung des Zentralstaatsdefizits zur Untermauerung der Haushaltsanpassung auf Gesamtstaatsebene könnte unter diesen Umständen schwer zu verwirklichen sein.

Außerdem werden die Anpassungsbemühungen im aktualisierten Programm deutlich nach hinten verschoben und vermindern dadurch erheblich seine Glaubwürdigkeit. Das Gesamtstaats-Defizit soll 2003 nur um 0,2% und dann zwischen 2004 und 2006 unvermittelt um 0,5% zurückgehen. Die Hinausschiebung der erwarteten Haushaltsanpassung in die Zeit nach 2003 stellt eine der größten Schwächen des Programms dar, die umso schwerer wiegt, als die makroökonomischen Annahmen für den Zeitraum 2004-2006, auf die sich die Ausgaben- und Einnahmenvorausschätzungen stützen, mit erheblichen Unsicherheiten belastet sind.

Im aktualisierten Programm von 2002 werden die konjunkturellen Bereinigungen der Haushaltsposition nach der Produktionsertragsmethode geschätzt; danach verschlechtert sich die konjunkturbereinigte Haushaltsbilanz 2003 geringfügig, verbessert sich 2004 erheblich, erreicht 2005 einen ausgeglichenen Saldo und bleibt danach unverändert. Bei Anwendung der gleichen Methode auf die aktualisierten Programmannahmen, aber unter Zugrundelegung der Kommissionsparameter, ergibt sich jedoch eine andere Konstellation. Danach verbessert sich die konjunkturbereinigte Haushaltsbilanz zwar langsamer als in der Aktualisierung von 2002 geschätzt, aber regelmäßig und nähert sich gegen Ende des Programmzeitraums der Ausgeglichenheit, auch wenn das konjunkturbereinigte Defizit 2006 immer noch 0,6% des BIP betragen dürfte.

Das aktualisierte Programm von 2002 enthält einen Abschnitt über die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Darin enthalten sind Vorausschätzungen der öffentlichen Ausgaben für die Altersversorgung, für die zwischen 2005 und 2050

mit einem Wachstum um etwa 10 BIP-Prozentpunkte gerechnet wird; sie liegen damit leicht unter den EPC-Projektionen, da auch die Folgen der zweiten Phase der Sozialversicherungsreform einbezogen werden. Bei Weiterführung der derzeitigen Politik kann die Gefahr mangelnder Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Form von Haushaltsungleichgewichten nicht ausgeschlossen werden. Maßgeblich dafür ist fast ausschließlich der prognostizierte sehr hohe Anstieg der staatlichen Rentenausgaben. In der im Programm dargestellten Strategie zur Bewältigung der mit der Alterung der Bevölkerung einhergehenden Haushaltskosten werden keine Angaben zu Plänen für eine Reform der Altersversorgung gemacht. Dabei ist eine umfassende und ehrgeizige Strategie notwendig, um den Ernst der politischen Herausforderung angemessen widerzuspiegeln. Weitere einschneidende Reformen der Altersversorgung müssen unverzüglich durchgeführt werden, um zu vermeiden, dass die öffentlichen Ausgaben außer Kontrolle geraten.

Wie im aktualisierten Programm von 2001 angekündigt, wurden 2002 bei der Umsetzung der Strukturreformen einige Fortschritte insbesondere bei den Steuern- und Altersversorgungssystemen erzielt. Die Haushaltskosten der Steuerreform werden in den Steuerprognosen für 2003 und 2004 berücksichtigt. Nicht unbeträchtlich waren auch die Privatisierungserlöse, auch wenn die ursprünglichen Pläne der Regierung wahrscheinlich wegen der schlechten Börsenentwicklung nicht verwirklicht werden konnten. Die Regierung will ihre Privatisierungsbemühungen auch 2003 fortsetzen und mit neuen Privatisierungsmethoden sowie der Anhebung der Privatisierungsobergrenzen bei einigen Unternehmen zusätzlich fördern. Für 2003 werden erhebliche Privatisierungserlöse erwartet, wie auch an der geringen geplanten Bestandsanpassung in diesem Jahr gegenüber vorherigen Annahmen und den Vorjahren deutlich wird. Wegen der an der Börse vorherrschenden Bedingungen und in Ermangelung einer klaren neuen Strategie für die Umsetzung der Privatisierungsvorhaben sind jedoch entschlossenere Schritte von Nöten, damit die Märkte besser funktionieren und genügend Erlöse erzielt werden, die tatsächlich zur Tilgung der öffentlichen Schulden verwendet werden können.

Aufgrund dieser Bewertung hat die Kommission die beigefügte Empfehlung für eine Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Griechenlands zwecks Weiterleitung an den Rat angenommen.

Empfehlung für eine

STELLUNGNAHME DES RATES

**gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997
zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Griechenlands für 2002-2006**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken⁵, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 3,

auf Empfehlung der Kommission und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

GIBT FOLGENDE STELLUNGNAHME AB:

Am [21. Januar 2003] prüfte der Rat das aktualisierte griechische Stabilitätsprogramm von 2002 für die Jahre 2002 bis 2006. Das Programm entspricht den Erfordernissen des "Verhaltenskodex betreffend Inhalt und Form der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme", den der Rat Wirtschaft und Finanzen am 10. Juli 2001 beschlossen hatte. Es entspricht teilweise den Empfehlungen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik.

Das reale BIP-Wachstum verlangsamte sich 2002 geringfügig wegen der Verschlechterung des externen Umfelds, blieb aber wie im Stabilitätsprogramm von 2001 prognostiziert mit 3,8% robust. Der u.a. durch die Zweitrundeneffekte des Ölpreisanstiegs und andere zeitlich befristete Einflüsse wie schlechtes Wetter angeheizte Inflationsdruck ließ zwar in den letzten Monaten nach, aber die Inflationsrate bleibt hoch. Der harmonisierte Verbraucherpreisindex lag im November 2002 3,9% über dem Vorjahr.

Im aktualisierten Programm von 2002 wird ein reales BIP-Wachstum von jährlich durchschnittlich 3,8% zwischen 2003 und 2006 prognostiziert, wobei die Raten für die Zeit bis 2004 leicht unter den Annahmen der letztjährigen Aktualisierung bleiben. Der Rat hält die Realwachstumsprognose für durchaus realistisch, zumal die Wirtschaftstätigkeit bis 2004 durch hohe private und öffentliche Investitionen im Vorfeld der olympischen Spiele belebt und durch finanzielle Zuflüsse aus dem 3. Gemeinschaftlichen Förderkonzept unterstützt wird. Der Rat stellt allerdings fest, dass die Realwachstumsprognosen für die Zeit nach 2004 wegen fehlender spezifischer wirtschaftlicher Triebkräfte mit gewissen Unsicherheiten behaftet sind.

Die Gesamtstaatskonten stellten sich 2000 und 2001 zum Großteil wegen der Überarbeitung der Staatskonten im Zuge der Anpassung an die ESGV-Regeln für Staatshaushalte etwas schlechter dar als im aktualisierten Programm 2001 prognostiziert. Dadurch verschob sich der

⁵ ABl. L 209 vom 2.8.1997.

Ausgangspunkt für die Haushaltsannahmen gegenüber der Aktualisierung von 2001 erheblich: im Programm von 2002 wird für 2002 ein Gesamtstaatsdefizit von 1,1% des BIP anstelle eines Überschusses von 0,8% angenommen. Dementsprechend wird die Schuldenquote bei 105,3% des BIP angesetzt anstelle von 97,3%.

Die sich in der überarbeiteten Rechnungslegung widerspiegelnden Haushaltsentwicklungen und insbesondere die geringe Geschwindigkeit beim Abbau der Schuldenquote trotz starken Wachstums der griechischen Wirtschaft geben nach Auffassung des Rates Anlass zur Sorge.

Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass sich die Haushaltsbilanz nach dem aktualisierten Programm von 2002 von einem defizitären Ergebnis in Höhe von 1,1% des BIP bis 2006 zu einem Überschuss von 0,6% entwickeln wird; gleichzeitig wird mit einem Rückgang der Schuldenquote von 107% des BIP im Jahr 2001 auf 87,9% im Jahr 2006 gerechnet; die Schuldenquote soll zwischen 2001 und 2004 von einem höheren Ausgangsstand um 10,9 Prozentpunkte anstelle der in der Aktualisierung von 2001 angesetzten 9,6 Prozentpunkte zurückgehen.

Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass die Verbesserung der Haushaltsbilanz zwischen 2002 und 2006 sowohl von einer Verringerung der Zinszahlungen als auch auf einer Einschränkung der laufenden Primärausgaben abhängt. Angesichts der jüngeren Erfahrungen hält der Rat eine schnelle und dauerhafte Reduzierung der laufenden Primärausgabe allerdings für schwer durchsetzbar. Mit Bedauern muss der Rat feststellen, dass die griechischen Behörden keine klare bindende Norm für die laufenden Primärausgaben festgelegt hat, wie er es in seinen Stellungnahmen zum Stabilitätsprogramm 2000⁶ und zum aktualisierten Stabilitätsprogramm von 2001⁷ empfohlen hatte. Der Rat wiederholt seine Empfehlung, explizite Ausgabennormen festzusetzen und angemessene Mechanismen zur Gewährleistung einer wirksamen Ausgabenkontrolle einzuführen.

Der Rat bedauert, dass bis 2004 keine weiteren Bemühungen um eine Haushaltsanpassung vorgesehen sind. Seiner Auffassung nach wird die im aktualisierten Programm von 2002 angesetzte Haushaltsanpassung auf später verschoben und damit in ihrer Glaubwürdigkeit geschwächt. Nach den Berechnungen der Kommission dürfte das konjunkturbereinigte Haushaltsdefizit 2006 immer noch bei 0,6% des BIP liegen, auch wenn ein ausgeglichener Haushalt näher rückt. Der Rat ist allerdings der Ansicht, dass angesichts der Höhe der Staatsschuldenquote und der jüngsten Entwicklungen eine nachdrücklichere und robustere mittelfristige Haushaltsanpassung notwendig ist, die nicht von einem unverbürgten starken realen BIP-Wachstum abhängt. Sie ist ferner auch zur Bewältigung der zunehmenden Haushaltskosten aufgrund der Alterung der Bevölkerung erforderlich. Der Rat fordert die griechische Regierung dringend auf, die derzeitige günstige gesamtwirtschaftliche Lage zu einer entschlossenen, nachhaltigen Haushaltsanpassung zu nutzen, die zu einer Verbesserung der grundlegenden Haushaltsdaten und einem ausreichend schnellen Schuldenabbau führt.

Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass die Intensivierung der Strukturreformen zu den zentralen wirtschaftspolitischen Zielen des aktualisierten Programms gehört. Auch wenn in den letzten Jahren Fortschritte erzielt wurden, müssen die Strukturreformen auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten sowie auf dem Arbeitsmarkt weitergeführt werden, um die Funktionsfähigkeit dieser Märkte und die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu gewährleisten. Er ermutigt die Regierung, die notwendigen Reformen rasch in Angriff zu

⁶ ABl. C 77 vom 9.3.2001.

⁷ ABl. C 51 vom 26.2.2002.

nehmen, und begrüßt, dass die Regierung die Ausgabenbudgetierung und -verwaltung im öffentlichen Sektor reformieren will.

Der Rat begrüßt die im aktualisierten Programm enthaltenen Informationen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Der Rat sieht eine ernsthafte Gefahr, dass auf der Grundlage der derzeitigen Politik angesichts der Bevölkerungsalterung in der Zukunft Haushaltsungleichgewichte entstehen. In diesem Zusammenhang nimmt der Rat die im aktualisierten Programm enthaltenen Angaben zur 2002 begonnenen "zweiten Phase" Reform der Sozialversicherung, wie er in seiner Stellungnahme zum aktualisierten Programm von 2001 empfohlen hatte⁸. Er ist der Auffassung, dass weitere einschneidende Reformen der Altersversorgung unverzüglich durchgeführt werden müssen, um zu vermeiden, dass die öffentlichen Ausgaben in einem unverträglichen Ausmaß wachsen.

DECLASSIFIED
DECLASSIFIED

⁸ ABl. C 51 vom 26.2.2002.