Den økonomiske politik, som den afspejles i det opdaterede program, er stort set i overensstemmelse med henstillingerne i de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik, særlig henstillingerne med budgetmæssige konsekvenser. Men for så vidt angår henstillingerne om at tackle den udfordring, der drejer sig om at sikre de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt på baggrund af befolkningens aldring, er der endnu ikke taget skridt til at gennemføre en større pensionsreform, selv om der for nylig blev truffet en række foranstaltninger.

RÅDETS UDTALELSE

af 9. marts 2004

om Tysklands opdaterede stabilitetsprogram, 2003-2007

(2004/C 68/02)

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,

under henvisning til Kommissionens henstilling, efter høring af Det Økonomiske og Finansielle Udvalg —

AFGIVET FØLGENDE UDTALELSE:

Den 9. marts 2004 gennemgik Rådet 2003-opdateringen af Tysklands stabilitetsprogram for perioden 2003-2007. Opdateringen var blevet afleveret den 5. december 2003. I kølvandet på den efterfølgende politiske udvikling blev der afleveret et tillæg til opdateringen den 29. januar 2004. Det opdaterede program overholder i det store og hele kravene i den ajourførte adfærdskodeks vedrørende stabilitets- og konvergensprogrammernes indhold og form, om end det ville have været nyttigt, hvis det havde indeholdt lidt mere præcise oplysninger.

Under henvisning til en henstilling fra Kommissionen og traktatens artikel 104, stk. 6, fastslog Rådet den 21. januar 2003, at der forelå et uforholdsmæssigt stort underskud i Tyskland, og Rådet henstillede med hjemmel i traktatens artikel 104, stk. 7, at den tyske regering bringer den nuværende situation med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør så hurtigt som muligt i overensstemmelse med artikel 3, stk. 4, i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97. Under henvisning til henholdsvis artikel 104, stk. 8, og artikel 104, stk. 9, vedtog Kommissionen den 18. november 2003 to henstillinger til Rådet med henblik på dels at træffe beslutning om, at de foranstaltninger, som Tyskland havde truffet som reaktion på henstillingen af 21. januar 2003, havde vist sig at være utilstrækkelige til at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør, dels at give Tyskland en bestemt frist til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at bringe det offentlige underskud ned under 3 % af BNP i 2005. Den 25. november 2003 besluttede Rådet ikke at vedtage de to henstillinger fra Kommissionen, men vedtog i stedet en række konklusioner, hvori det bl.a. noterede sig Tysklands tilsagn om at nedbringe det konjunkturkorrigerede underskud med 0,6 % af BNP i 2004 og med mindst 0,5 % af BNP i 2005 for at sikre, at underskuddet på de offentlige finanser bringes ned under 3 % af BNP.

I det opdaterede program hedder det, at den tyske regering justerede sine finanspolitiske mål i 2003 som reaktion på næsten tre års vedholdende stagnation. Budgetstrategien i tidligere opdateringer havde bestået i udgiftsbegrænsninger ledsaget af strukturelle foranstaltninger til forbedring af arbejdsmarkedets virkemåde, styrkelse af socialsikringens finanser og udvidelse af skattegrundlaget. Disse målsætninger er bibeholdt i strategien i den seneste opdatering, men der er lagt større vægt på målsætningen om finanspolitisk støtte til erhvervslivet. De tyske myndigheder frygter, at en finanspolitisk konsolidering, der går videre end de foreslåede foranstaltninger, vil kunne bringe konjunkturopsvinget i fare. 2003-opdateringen gentager, at tilvejebringelsen af et budget med balance fortsat er et helt centralt element i finanspolitikken, men fastsætter ikke nogen specifik dato.

Efter den langvarige stagnation de seneste tre år forventes den reale BNP-vækst nu igen ifølge opdateringen at stige fra skønsmæssigt – 0,1 % i 2003 til 1,7 % i 2004. I årene 2005-2007 forventes væksten at komme til at ligge på i gennemsnit 2,25 %. Beskæftigelsen forventes at bevæge sig fra nulvækst i 2004 til en gennemsnitlig vækst på 0,75 % fra 2005 til 2007. BNP-deflatoren forventes at ligge på 1 % i 2004 og at forblive på i gennemsnit 1 % fra 2005-2007.

Vækstudsigterne for 2004 forekommer realistiske og ligger tæt på Kommissionens fremskrivning fra efteråret 2003, der lød på 1,6 % i 2004. Opdateringen er imidlertid optimistisk med hensyn til udsigterne for 2005 og årene derefter, hvor der forventes en real BNP-vækst på 2,25 % frem til 2007. Dette resultat tilskrives den forventede stigning i det potentielle output, idet det antages, at strukturreformerne i 2003, 2004

[1] EFT L 209 af 2.8.1997.

og 2005 vil slå tidligt igennem med særdeles positive virkninger. Kommissionen forventer til gengæld en real BNP-vækst på 1,8 % af BNP i 2005. Beregnet med udgangspunkt i oplysningerne i tillægget til opdateringen resulterer den i fællesskab fastlagte metode i en potentiel vækst på skønsmæssigt 1,5 % i gennemsnit i årene mellem 2005 og 2007 med en svag stigning hen imod slutningen af perioden. Opdateringens scenario for den mellemfristede forbedring af underskuddet er således baseret på et outputgab, der vil blive lukket efterhånden, og på forventningen om et opsving i det potentielle output. Men mere forsigtige makroøkonomiske antagelser havde nok været ønskelige med henblik på at føre en velfungerende finanspolitisk strategi.

I 2003 forventes der ifølge opdateringen et underskud på 4,0 % af BNP. Ved den foreløbige statistiske revision fra februar blev dette skøn nedjusteret til 3,9 % af BNP. Ifølge opdateringen satses der på et offentligt underskud på 3,25 % af BNP i 2004 og på 2,5 % af BNP i 2005. Det forventes således, at der vil være blevet rettet op på situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud i 2005 i overensstemmelse med Rådets konklusioner af 25. november 2003. I konjunkturkorrigerede termer vil budgetsaldoen ifølge Kommissionens beregninger blive forbedret med 0,7 procentpoint i 2004 og med 0,4 procentpoint i 2005. Visse midlertidige faktorer kan imidlertid komme til at påvirke indtægterne i 2004, og dette kan ændre det relative omfang af de forskellige tilpasningsetaper.

I opdateringen og tillægget bekræfter Tyskland imidlertid sit tilsagn fra den 25. november om at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2005 og om nødvendigt træffe yderligere foranstaltninger med henblik herpå. Under mindre favorable makroøkonomiske og budgetmæssige antagelser kan de tilpasningsforanstaltninger, der beskrives i programmet, faktisk vise sig at være utilstrækkelige til at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud i 2005. Der er flere faktorer, der kan bringe opfyldelsen af denne målsætning i fare: 1) BNP-væksten i 2005 kan blive mindre end forventet ifølge opdateringens centrale scenario. I henhold til den følsomhedsanalyse, der er indeholdt i opdateringen, og under en formodning om en nominel vækst, der bliver et halvt procentpoint mindre end forventet i 2004 og 2005, vil det samlede underskud kun komme til at ligge en anelse under 3 % af BNP i 2005. 2) Det er usikkert, om udgiftsmålene for 2004 og 2005 vil blive nået, selv hvis væksten udvikler sig som antaget ifølge opdateringens centrale scenario, og det er en forudsætning, at de trufne foranstaltninger iværksættes i fuldt omfang og bliver effektive. Navnlig udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse og pensions- og sundhedsudgifterne kan komme til at overskride forventningerne.

Den finanspolitiske linje, der skitseres i opdateringen, er ikke tilstrækkelig til at sikre, at stabilitets- og vækstpagtens mellemfristede mål om en budgetsaldo tæt på balance eller i overskud bliver nået i programperioden. For 2006 og 2007 viser fremskrivningerne, der er afrundet til nærmeste halve procent i opdateringen, at det samlede underskud vil udgøre henholdsvis 2 % og 1,5 % af BNP. Forbedringen af det konjunkturkorrigerede underskud i 2006 og 2007 forventes at blive på mindre end et halvt procentpoint om året. En budgetstilling, der giver en tilstrækkelig stor sikkerhedsmargen til i fremtiden at hindre en overskridelse af underskudsreferenceværdien på 3 % af BNP under normale makroøkonomiske forhold, vil blive tilvejebragt i 2006.

Gældskvoten forventes først at begynde at falde i 2007 og at forblive over traktatens referenceværdi på 60 % i hele programperioden. Udviklingen i gældskvoten risikerer at blive mindre gunstig end forventet som følge af usikkerheden omkring den mellemfristede vækstrate og tilvejebringelsen af den planlagte nedbringelse af underskuddet.

Tyskland har for nylig gennemført reformer med det formål at tilpasse pensionssystemet og (i mindre grad) sundhedssystemet til den demografiske udvikling. Skønt Tyskland nu er langt bedre rustet til at kunne dække budgetomkostningerne forbundet med befolkningens aldring, kan risikoen for ubalancer på lang sigt ikke udelukkes. Ifølge Kommissionens kvantitative indikatorer, der bygger på de aktuelle politikker, vil den demografiske udvikling resultere i en gældskvote, som vil forblive nogenlunde konstant på over 60 % af BNP i de kommende tyve år, og som derefter vil stige kraftigt. Et passende overskud på primærsaldoen vil være afgørende for at sikre, at statsfinanserne kan betragtes som holdbare.

De økonomiske politikker, der beskrives i 2003-opdateringen, lever delvist op til henstillingerne i de overordnede økonomiskpolitiske retningslinjer, navnlig dem med budgetmæssige konsekvenser. Skønt Tyskland har truffet konsolideringsforanstaltninger af den ønskede størrelsesorden, dvs. svarende til 1 % af BNP, vil de ikke være tilstrækkelige til at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør i 2004. Bestræbelserne på at konsolidere budgettet understøttes af »Agenda 2010«, der er et ambitiøst program, som blev præsenteret i 2003, og som har til formål at sætte skub i væksten på mellemlang sigt. Gennemførelsen af dette program blev indledt i 2003 og vil efter planerne fortsætte i de kommende år. Tyskland bør derfor påse, at budgetkonsolideringen fortsætter i årene efter 2005, bl.a. gennem en konstant reduktion af det konjunkturjusterede budgetunderskud med mindst 0,5 procentpoint af BNP om året eller mere, hvis det er nødvendigt for på mellemlang sigt at skabe balance eller overskud på de offentlige finanser og få gældskvoten til at gå nedad igen.