Οι οικονομικές πολιτικές, όπως αντικατοπτρίζονται στο επικαιροποιημένο πρόγραμμα, παρουσιάζουν ευρεία συνοχή προς τις συστάσεις των γενικών προσανατολισμών οικονομικής πολιτικής και ιδίως εκείνες που έχουν δημοσιονομικές επιπτώσεις. Ωστόσο, όσον αφορά τις συστάσεις για την αντιμετώπιση της πρόκλησης που αντιπροσωπεύει η διασφάλιση της μακροπρόθεσμης διατηρησιμότητας των δημόσιων οικονομικών ενόψει της γήρανσης του πληθυσμού, μολονότι πρόσφατα εφαρμόσθηκαν ορισμένα θετικά μέτρα, δεν έχουν ακόμη γίνει ενέργειες για την εφαρμογή μιας σοβαρής μεταρρύθμισης των συντάξεων.

ΓΝΩΜΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

της 9ης Μαρτίου 2004

σχετικά με το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας της Γερμανίας για την περίοδο 2003-2007

(2004/C 68/02)

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη:

τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας,

τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου της 7ης Ιουλίου 1997 για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών [1], και ιδίως το άρθρο 5 παράγραφος 3,

τη σύσταση της Επιτροπής, έπειτα από διαβούλευση με την Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή,

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΓΝΩΜΗ:

Στις 9 Μαρτίου 2004 το Συμβούλιο εξέτασε την επικαιροποίηση 2003 του προγράμματος σταθερότητας της Γερμανίας που καλύπτει την περίοδο 2003 έως 2007. Το επικαιροποιημένο πρόγραμμα υποβλήθηκε στις 5 Δεκεμβρίου 2003· για να ληφθούν υπόψη οι πολιτικές εξελίξεις υποβλήθηκε προσθήκη στις 29 Ιανουαρίου 2004. Το επικαιροποιημένο πρόγραμμα είναι σε γενικές γραμμές σύμφωνο με τις απαιτήσεις του αναθεωρημένου «κώδικα δεοντολογίας» σχετικά με το περιεχόμενο και τη μορφή των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης, παρόλο που θα ήταν επιθυμητός ένας μεγαλύτερος βαθμός ακρίβειας των στοιχείων που προσκομίστηκαν.

Στις 21 Ιανουαρίου 2003, με βάση σύσταση της Επιτροπής και σύμφωνα με το άρθρο 104 παράγραφος 6 της συνθήκης ΕΚ, το Συμβούλιο διαπίστωσε την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος στη Γερμανία και εξέδωσε σύσταση βάσει του άρθρου 104 παράγραφος 7 της συνθήκης ΕΚ με την οποία συνιστούσε στη Γερμανική Κυβέρνηση να θέσει τέλος στην τρέχουσα κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος το ταχύτερο δυνατό, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 3 παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97. Στις 18 Νοεμβρίου 2003, η Επιτροπή διατύπωσε δύο συστάσεις βάσει του άρθρου 104 παράγραφος 8 και του άρθρου 104 παράγραφος 9 αντίστοιχα, στις οποίες καλούσε το Συμβούλιο 1) να αποφασίσει ότι τα μέτρα που λήφθηκαν από τη Γερμανία μετά τη σύσταση της 21ης Ιανουαρίου 2003 είχαν αποδειχθεί ανεπαρκή για τη διόρθωση της κατάστασης υπερβολικού ελλείμματος, και 2) να ζητήσει από τη Γερμανία να λάβει τα αναγκαία μέτρα έτσι ώστε το δημόσιο έλλειμμα να μειωθεί σε επίπεδο χαμηλότερο του 3 % του ΑΕΠ το 2005. Στις 25 Νοεμβρίου 2003, το Συμβούλιο δεν ενέκρινε τις δύο συστάσεις της Επιτροπής, αλλά διατύπωσε μια σειρά συμπερασμάτων λαμβάνοντας μεταξύ άλλων υπόψη τις δεσμεύσεις που αναλήφθηκαν από τη Γερμανία να επιτύχει μείωση του κυκλικά προσαρμοσμένου ελλείμματος κατά 0,6 % του ΑΕΠ το 2004 και κατά τουλάχιστον 0,5 % του ΑΕΠ το 2005, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί ότι το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης θα μειωθεί σε ποσοστό χαμηλότερο του 3 % του ΑΕΠ.

Στο επικαιροποιημένο πρόγραμμα του 2003 αναφέρεται ότι η γερμανική κυβέρνηση αναθεώρησε το 2003 τους στόχους της δημοσιονομικής πολιτικής της σε μια προσπάθεια να αντιμετωπίσει μια σχεδόν τριετή περίοδο επίμονης στασιμότητας. Η δημοσιονομική στρατηγική των προηγούμενων επικαιροποιήσεων συνίστατο στον περιορισμό των δαπανών και συνοδευόταν από διαρθρωτικά μέτρα για τη βελτίωση της λειτουργίας της αγοράς εργασίας, την ενίσχυση της οικονομικής κατάστασης των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης και τη διεύρυνση των φορολογικών βάσεων. Ενώ οι στόχοι αυτοί διατηρούνται στη στρατηγική που υιοθετείται στην επικαιροποίηση του 2003, έχει τονιστεί ο στόχος της υποστήριξης της επιχειρηματικής δραστηριότητας μέσω της δημοσιονομικής πολιτικής. Μια δημοσιονομική εξυγίανση που θα προχωρούσε πέρα από τα μέτρα που προτείνονται θεωρείται από τις γερμανικές αρχές ότι θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την κυκλική ανάκαμψη της οικονομίας. Στην επικαιροποίηση του 2003 επαναλαμβάνεται ότι η επίτευξη ενός ισοσκελισμένου προϋπολογισμού εξακολουθεί να έχει καθοριστική σημασία για τη δημοσιονομική πολιτική, αλλά δεν προσδιορίζεται συγκεκριμένος χρονικός ορίζοντας.

Μετά την παρατεταμένη στασιμότητα που επικράτησε την τελευταία τριετία, το επικαιροποιημένο πρόγραμμα του 2003 προβλέπει αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ από ποσοστό που είχε εκτιμηθεί σε – 0,1 % το 2003 σε 1,7 % το 2004. Κατά την περίοδο από το 2005 έως το 2007, ο αναπτυξιακός ρυθμός εκτιμάται ότι κυμαίνεται κατά μέσο όρο σε 2,25 %. Η απασχόληση αναμένεται να παρουσιάσει άνοδο από μηδενική αύξηση το 2004 σε 0,75 % κατά μέσο όρο από το 2005 έως το 2007. Ο αποπληθωριστής του ΑΕΠ αναμένεται να διαμορφωθεί σε 1 % το 2004 και να διατηρηθεί σε ένα μέσο ποσοστό 1 % κατά τη διάρκεια της περιόδου 2005-2007.

Οι αναπτυξιακές προοπτικές για το 2004 θεωρούνται ρεαλιστικές και προσεγγίζουν τις προβλέψεις που είχε καταρτίσει το φθινόπωρο του 2003 η Επιτροπή, σύμφωνα με τις οποίες αναμένεται αναπτυξιακός ρυθμός 1,6 % για το 2004. Ωστόσο, το επικαιροποιημένο πρόγραμμα είναι αισιόδοξο όσον αφορά τις προοπτικές για το 2005 και τα επόμενα έτη, προβλέποντας τη συνέχιση μέχρι το 2007 ενός πραγματικού ρυθμού ανάπτυξης 2,25 %. Αυτό αποδίδεται στην αναμενόμενη αύξηση της δυνητικής παραγωγής, πράγμα

[1] ΕΕ L 209 της 2.8.1997.

που στηρίζεται στην παραδοχή ότι οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, ορισμένες από τις οποίες εφαρμόστηκαν το 2003 ενώ άλλες αναμένεται να εφαρμοστούν το 2004 και 2005, θα έχουν σημαντικά θετικά αποτελέσματα που θα γίνουν αισθητά νωρίτερα. Αντίθετα, η Επιτροπή προβλέπει πραγματικό αναπτυξιακό ρυθμό ύψους 1,8 % το 2005. Επιπλέον, με βάση τα στοιχεία που χορηγήθηκαν στην προσθήκη του επικαιροποιημένου προγράμματος, σύμφωνα με την από κοινού συμφωνηθείσα μέθοδο, η δυνητική ανάπτυξη εκτιμάται ότι θα διαμορφωθεί σε 1,5 % κατά μέσο όρο στην περίοδο από το 2005 έως το 2007 με ελαφρά αύξηση περί τα τέλη της περιόδου. Το σενάριο για την μεσοπρόθεσμη βελτίωση του ελλείμματος που παρουσιάζεται στο επικαιροποιημένο πρόγραμμα βασίζεται, κατά συνέπεια, στην συν τω χρόνω απορρόφηση του κενού παραγωγής και στην παραδοχή μιας ανοδικής πορείας της δυνητικής παραγωγής. Ωστόσο, θα ήταν επιθυμητές συνετότερες μακροοικονομικές παραδοχές για τη συνέχιση της επιτυχούς στρατηγικής δημοσιονομικής εξυγίανσης.

Για το 2003, το επικαιροποιημένο πρόγραμμα προβλέπει έλλειμμα ύψους 4,0 % του ΑΕΠ· στην προκαταρκτική αναθεώρηση του Φεβρουαρίου, το έλλειμμα αυτό υπολογίζεται σε 3,9 % του ΑΕΠ. Για το 2004 και το 2005, στόχος του επικαιροποιημένου προγράμματος είναι το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης να διαμορφωθεί σε 3,25 % και 2,5 % του ΑΕΠ, αντίστοιχα. Έτσι, το επικαιροποιημένο πρόγραμμα προβλέπει τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος μέχρι το 2005 σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Συμβουλίου της 25ης Νοεμβρίου 2003. Σε όρους κυκλικά προσαρμοσμένων μεγεθών, με βάση τους υπολογισμούς της Επιτροπής, το δημοσιονομικό αποτέλεσμα θα βελτιωθεί κατά 0,7 % το 2004 και κατά 0,4 % το 2005. Προσωρινοί παράγοντες που επηρεάζουν τα έσοδα κατά το 2004 ενδέχεται να μεταβάλουν το σχετικό μέγεθος των μέτρων προσαρμογής.

Ωστόσο, στο επικαιροποιημένο πρόγραμμα και στην προσθήκη του η Γερμανία επιβεβαιώνει τη δέσμευση που ανέλαβε στις 25 Νοεμβρίου να διορθώσει το υπερβολικό έλλειμμα μέχρι το 2005 και, εφόσον είναι απαραίτητο, να λάβει συμπληρωματικά μέτρα για το σκοπό αυτό. Ωστόσο, με βάση λιγότερο ευνοϊκές μακροοικονομικές και δημοσιονομικές παραδοχές, η πορεία προσαρμογής που προβλέπει το πρόγραμμα ενδέχεται να αποδειχθεί ανεπαρκής για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος μέχρι το 2005. Διάφοροι κίνδυνοι θα μπορούσαν να ματαιώσουν την επίτευξη του στόχου αυτού: 1) Η αύξηση του ΑΕΠ το 2005 ενδέχεται να είναι χαμηλότερη από εκείνη που προβλέπει το κεντρικό σενάριο του επικαιροποιημένου προγράμματος. Σύμφωνα με την ανάλυση ευαισθησίας που παρουσιάζεται στην επικαιροποίηση, με την υπόθεση ενός ονομαστικού αναπτυξιακού ρυθμού χαμηλότερου κατά ένα δεύτερο της εκατοστιαίας μονάδας το 2004 και το 2005, το ονομαστικό έλλειμμα θα είναι οριακά μόνον χαμηλότερο του 3 % του ΑΕΠ του 2005. 2) Η επίτευξη των στόχων σχετικά με τις δαπάνες το 2004 και το 2005 είναι αβέβαιη, ακόμη και εάν η ανάπτυξη εξελιχθεί όπως αναμένεται στο κεντρικό σενάριο του επικαιροποιημένου προγράμματος και απαιτεί πλήρη εφαρμογή και αποδοτικότητα των θεσπιζόμενων μέτρων. Προβλήματα ενδέχεται ιδίως να προκληθούν λόγω των δαπανών που συνδέονται με την ανεργία, τις συντάξεις και τον τομέα της υγείας, οι οποίες ενδέχεται να υπερβούν τις σχετικές προβλέψεις.

Η δημοσιονομική στρατηγική του επικαιροποιημένου προγράμματος δεν επαρκεί για να εξασφαλιστεί η υλοποίηση του μεσοπρόθεσμου στόχου του προγράμματος σταθερότητας και ανάπτυξης για την επίτευξη σχεδόν ισοσκελισμένου ή πλεονασματικού προϋπολογισμού εντός της περιόδου που καλύπτει το πρόγραμμα. Για το 2006 και το 2007 το πρόγραμμα προβλέπει, με στρογγυλοποίηση προς το πλησιέστερο 0,5 της εκατοστιαίας μονάδας, ονομαστικά ελλείμματα ύψους 2 % και 1,5 % του ΑΕΠ, αντίστοιχα. Η βελτίωση του κυκλικά προσαρμοσμένου ελλείμματος για το 2006 και το 2007 φαίνεται να είναι χαμηλότερη από 0,5 της εκατοστιαίας μονάδας ετησίως. Δημοσιονομική θέση που παρέχει επαρκή περιθώρια ασφάλειας για να αποφευχθεί τυχόν υπέρβαση της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ με κανονικές μακροοικονομικές συνθήκες θα μπορέσει να επιτευχθεί το 2006.

Σύμφωνα με τις προβλέψεις του προγράμματος, ο δείκτης χρέους θα αρχίσει να μειώνεται μόλις το 2007 και θα παραμείνει πάνω από την τιμή αναφοράς του 60 % του ΑΕΠ που προβλέπει η συνθήκη καθόλη την περίοδο που καλύπτει το πρόγραμμα. Η εξέλιξη του δείκτη χρέους ενδέχεται να είναι λιγότερο ευνοϊκή από ό,τι προβλέπεται, λαμβάνοντας υπόψη τις αβεβαιότητες που υπάρχουν σχετικά με τον μακροπρόθεσμο αναπτυξιακό ρυθμό και την επίτευξη των στόχων για τη μείωση του ελλείμματος.

Η Γερμανία έχει πρόσφατα θεσπίσει μεταρρυθμίσεις με τις οποίες προσαρμόζεται στις δημογραφικές εξελίξεις το συνταξιοδοτικό σύστημα και, σε μικρότερο βαθμό, ο τομέας της ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης. Ενώ η Γερμανία είναι σε αισθητά καλύτερη θέση από ό,τι στο παρελθόν να ανταποκριθεί στις δημοσιονομικές δαπάνες της γήρανσης του πληθυσμού, δεν μπορεί να αποκλειστεί η εμφάνιση ανισορροπιών σε μακροπρόθεσμη βάση. Σύμφωνα με ποσοτικούς δείκτες της Επιτροπής με βάση τις σημερινές πολιτικές, οι δημογραφικές εξελίξεις θα έχουν ως αποτέλεσμα ο δείκτης του χρέους προς το ΑΕΠ να παραμείνει σε γενικές γραμμές σταθερά άνω του 60 % του ΑΕΠ κατά την επόμενη εικοσαετία και να σημειώσει αισθητή αύξηση την περίοδο που ακολουθεί. Η εξασφάλιση κατάλληλου πρωτογενούς πλεονάσματος έχει ουσιαστική σημασία για να εξασφαλιστούν βιώσιμα δημόσια οικονομικά.

Οι οικονομικές πολιτικές όπως παρουσιάζονται στην επικαιροποίηση του 2003 είναι εν μέρει σύμφωνες με τις συστάσεις των γενικών προσανατολισμών των οικονομικών πολιτικών, και ιδίως εκείνες που έχουν δημοσιονομικές επιπτώσεις. Παρόλο που η Γερμανία έθεσε σε εφαρμογή τα μέτρα εξυγίανσης που αντιστοιχούσαν, όπως της είχε συσταθεί, σε ποσοστό 1 % του ΑΕΠ, τα μέτρα αυτά αποδείχθηκαν ανεπαρκή για τη διόρθωση της κατάστασης υπερβολικού ελλείμματος μέχρι το 2004. Αυτές οι προσπάθειες δημοσιονομικής εξυγίανσης έχουν εντατικοποιηθεί στο πλαίσιο της «Agenda 2010», ενός φιλόδοξου προγράμματος μεταρρυθμίσεων που παρουσιάστηκε το 2003 με στόχο την τόνωση της ανάπτυξης σε μεσοπρόθεσμη βάση. Η εφαρμογή του προγράμματος αυτού άρχισε το 2003 και προβλέπεται να συνεχιστεί και τα προσεχή έτη. Συνεπώς, η Γερμανία θα πρέπει να εξασφαλίσει ότι η δημοσιονομική εξυγίανση θα συνεχιστεί μετά το 2005, ιδίως με σταθερή μείωση του κυκλικά προσαρμοσμένου δημοσιονομικού ελλείμματος κατά τουλάχιστον 0,5 εκατοστιαία μονάδα του ΑΕΠ ετησίως ή και περισσότερο εφόσον απαιτείται για να επιτευχθούν μεσοπροθέσμως σχεδόν ισοσκελισμένα ή πλεονασματικά δημόσια οικονομικά και να επανέλθει ο δείκτης χρέους σε πτωτική πορεία.