Tarkistetun vakausohjelman mukainen talouspolitiikka vastaa suurelta osin talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen suosituksia erityisesti julkistaloudellisten vaikutusten osalta. Siitä huolimatta, että suosituksissa on kehotettu varmistamaan pitkällä aikavälillä julkisen talouden kestävyys väestön ikääntymisen aiheuttamien haasteiden varalta, eläkejärjestelmän laajaa uudistamista ei ole kuitenkaan vielä aloitettu, vaikka eräitä kannustavia toimenpiteitä onkin toteutettu viime aikoina.

NEUVOSTON LAUSUNTO,

annettu 9 päivänä maaliskuuta 2004,

Saksan tarkistetusta vakausohjelmasta vuosiksi 2003–2007

(2004/C 68/02)

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen,

ottaa huomioon julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 [1] ja erityisesti sen 5 artiklan 3 kohdan,

ottaa huomioon komission suosituksen ja on kuullut talous- ja rahoituskomiteaa,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

Neuvosto tarkasteli 9 päivänä maaliskuuta 2004 Saksan vakausohjelman vuoden 2003 tarkistusta, joka kattaa vuodet 2003–2007. Tarkistettu vakausohjelma toimitettiin 5 päivänä joulukuuta 2003. Siihen toimitettiin poliittisen kehityksen vuoksi lisäys 29 päivänä tammikuuta 2004. Tarkistettu ohjelma vastaa pääpiirteissään vaatimuksia, jotka tarkistetuissa käytännesäännöissä asetetaan vakaus- ja lähentymisohjelmien sisällölle ja muodolle, vaikkakin olisi ollut toivottavaa, että annetut tiedot olisivat olleet tarkempia.

Neuvosto päätti komission suosituksesta 21 päivänä tammikuuta 2003 EY:n perustamissopimuksen 104 artiklan 6 kohdan mukaisesti, että Saksassa on olemassa liiallinen alijäämä, ja antoi perustamissopimuksen 104 artiklan 7 kohdan mukaisen suosituksen, jossa se suosittaa Saksan hallitusta lopettamaan nykyisen liiallisen alijäämän tilanteen mahdollisimman nopeasti neuvoston asetuksen (EY) N:o 1467/97 3 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Komissio antoi 18 päivänä marraskuuta 2003 neuvostolle suositukset 104 artiklan 8 kohdan ja 104 artiklan 9 kohdan nojalla, jotta tämä tekisi päätöksen 1) siitä, että toimenpiteet, jotka Saksa oli toteuttanut 21 päivänä tammikuuta 2003 annetun suosituksen seurauksena, olivat osoittautuneet riittämättömiksi liiallisen alijäämän tilanteen lopettamiseksi, ja 2) siitä, että Saksaa kehotetaan toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet julkisen talouden alijäämän supistamiseksi alle 3 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2005. Neuvosto ei hyväksynyt näitä kahta komission suositusta, mutta hyväksyi sen sijaan 25 päivänä marraskuuta 2003 joukon päätelmiä, joissa otettiin huomioon muun muassa Saksan antamat sitoumukset pienentää suhdannetasoitettua alijäämää 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2004 ja vähintään 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2005, jotta voidaan varmistaa, että julkisen talouden alijäämä pienenee alle 3 prosenttiin suhteessa BKT:hen.

Vuoden 2003 tarkistetussa ohjelmassa todetaan Saksan hallituksen tarkistaneen finanssipolitiikan tavoitteitaan vuonna 2003, koska kasvu on ollut pysähtyneenä lähes kolme vuotta. Aiemmissa tarkistuksissa julkisen talouden strategiana oli rajoittaa menoja ja toteuttaa samalla rakenteellisia toimenpiteitä työmarkkinoiden toiminnan parantamiseksi, vahvistaa sosiaaliturvan rahoitusta ja laajentaa veropohjaa. Nämä tavoitteet on vahvistettu vuoden 2003 tarkistukseen sisältyvässä strategiassa, ja niiden lisäksi on korostettu yritystoiminnan tukemista finanssipolitiikan avulla. Saksan viranomaiset katsovat ehdotettuja toimenpiteitä pidemmälle menevän julkisen talouden vakauttamisen vaarantavan noususuhdanteen. Vuoden 2003 tarkistuksessa toistetaan, että tasapainotettu budjetti on budjettipolitiikassa keskeistä, mutta siinä ei ole tavoiteajankohtaa.

Yli kolme viimeistä vuotta jatkuneen pitkittyneen talouden nollakasvun jälkeen vuoden 2003 tarkistuksessa ennustetaan BKT:n reaalikasvun kiihtyvän vuodeksi 2003 arvioidusta – 0,1 prosentista 1,7 prosenttiin vuonna 2004. Kaudella 2005–2007 kasvun arvioidaan olevan keskimäärin 2,25 prosenttia. Työllisyyden kasvun odotetaan elpyvän vuodeksi 2004 ennustetusta nollakasvusta keskimäärin 0,75 prosenttiin vuosina 2005–2007. BKT-deflaattorin ennustetaan olevan 1 prosentti vuonna 2004 ja pysyvän keskimäärin 1 prosentissa vuosina 2005–2007.

Vuoden 2004 kasvuennuste vaikuttaa realistiselta ja on lähellä komission syksyllä 2003 vuodeksi 2004 ennustamaa 1,6 prosentin kasvua. Tarkistus on kuitenkin optimistinen vuodesta 2005 eteenpäin, kun reaalikasvun ennustetaan jatkuvan 2,25 prosentin suuruisena vuoteen 2007. Tämä luetaan potentiaa-

[1] EYVL L 209, 2.8.1997.

lisen tuotannon odotetun kasvun ansioksi, ja taustaoletuksena on, että rakenneuudistukset – joista osa on toteutettu vuonna 2003 ja osa toteutetaan vuosina 2004 ja 2005 – vaikuttavat aikaisessa vaiheessa ja huomattavan myönteisesti. Komissio sen sijaan ennustaa 1,8 prosentin reaalikasvua vuodeksi 2005. Tarkistuksen lisäyksessä olevien tietojen perusteella potentiaalisen kasvun voidaan yhteisesti sovitun menetelmän mukaisesti arvioida olevan keskimäärin 1,5 prosenttia vuosina 2005–2007 ja lisääntyvän hieman jakson loppupuolella. Tarkistuksen skenaario, jonka mukaan alijäämä pienenee keskipitkällä aikavälillä, perustuu tuotantokuilun katoamiseen aikanaan ja oletukseen siitä, että potentiaalinen tuotanto lähtee nousuun. Näitä varovaisemmat makrotaloudelliset oletukset olisivat kuitenkin olleet suotavampia tuloksellisen julkisen talouden tervehdyttämistä koskevan strategian noudattamisen kannalta.

Tarkistuksessa arvioidaan alijäämän olevan 4,0 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2003; helmikuussa tehdyssä alustavassa tilastotarkistuksessa alijäämän arviointiin olevan 3,9 prosenttia suhteessa BKT:hen. Tarkistuksessa tavoitteena on, että julkisen talouden alijäämä on vuonna 2004 3,75 prosenttia ja vuonna 2005 2,5 prosenttia suhteessa BKT:hen. Näin tarkistuksessa oletetaan liiallisen alijäämän korjautuvan vuoteen 2005 mennessä neuvoston 25 päivänä marraskuuta 2003 antamien päätelmien mukaisesti. Komission laskelmien perusteella suhdannetasoitettu julkisen talouden rahoitusasema kohentuu 0,7 prosenttiyksikköä vuonna 2004 ja 0,4 prosenttiyksikköä vuonna 2005. Tulopuolen kertaluonteiset riskit vuonna 2004 saattavat muuttaa sopeuttamisen suhteellista suuruutta.

Tarkistetussa vakausohjelmassa ja sen lisäyksessä Saksa kuitenkin vahvistaa 25 päivänä marraskuuta antamansa sitoumuksen korjata liiallisen alijäämän tilanne vuoteen 2005 mennessä ja toteuttaa tarvittaessa tätä varten lisätoimenpiteitä. Vähemmän suotuisten makrotaloutta ja rahoitusasemaa koskevien oletusten valossa ohjelman mukainen sopeutus ei ehkä riitä korjaamaan liiallista alijäämää vuonna 2005. Tavoitteen saavuttamiseen liittyy useita riskejä: 1) BKT:n kasvu saattaa vuonna 2005 olla tarkistetun ohjelman keskiskenaariota heikompaa. Tarkistuksessa tehdyn herkkyysanalyysin mukaan alijäämä olisi ainoastaan hieman 3 prosentin alapuolella suhteessa BKT:hen vuonna 2005, jos oletetaan, että nimellinen kasvu jää puoli prosenttiyksikköä tavoitteesta vuosina 2004 ja 2005. 2) Vuosien 2004 ja 2005 menotavoitteiden saavuttaminen on epävarmaa, vaikka kasvu olisi tarkistuksen keskiskenaarion mukaista, ja edellyttää käyttöön otettujen toimenpiteiden täysimääräistä toteuttamista ja tehokkuutta. Riskien taustalla ovat mm. työttömyyteen liittyvät menot sekä eläke- ja terveydenhuoltomenot, jotka saattavat nousta ennustettua suuremmiksi.

Tarkistuksen mukainen finanssipolitiikan viritys ei riitä varmistamaan sitä, että vakaus- ja kasvusopimuksen keskipitkän aikavälin tavoitteeksi asetettu lähellä tasapainoa oleva julkisen talouden rahoitusasema saavutetaan ohjelmakauden aikana. Tarkistetussa ohjelmassa julkisen talouden alijäämän ennustetaan olevan suhteessa BKT:hen 2 prosenttia vuonna 2006 ja 1,5 prosenttia vuonna 2007. Luvut on tarkistuksessa pyöristetty lähimpään puoleen prosenttiin. Suhdannetasoitettu alijäämä näyttää kohenevan vuosina 2006 ja 2007 kuitenkin vuosittain vähemmän kuin 0,5 prosenttiyksikköä. Sellainen rahoitusasema, joka takaa riittävän varmuusmarginaalin, jolla alijäämälle asetettu 3 prosentin raja-arvo suhteessa BKT:hen ei ylity tavanomaisissa makrotaloudellisissa oloissa, saavutettaisiin vuoteen 2006 mennessä.

Velkasuhteen ennustetaan kääntyvän laskuun vasta vuonna 2007 ja pysyvän perustamissopimuksessa asetetun 60 prosentin viitearvon yläpuolella suhteessa BKT:hen koko ohjelmakauden ajan. Velkasuhteeseen liittyvät riskit kehittyvät ennustettua huonompaan suuntaan, sillä keskipitkän aikavälin kasvuvauhdista ja suunnitellun alijäämän pienentämisen toteutumisesta ei ole varmuutta.

Saksa on hiljattain hyväksynyt uudistuksia, joilla eläkejärjestelmää ja vähemmässä määrin terveydenhuoltosektoria sopeutetaan demografiseen muutokseen. Vaikka Saksa pystyy uudistuksen jälkeen entistä paremmin kattamaan väestön ikääntymisestä aiheutuvat julkiset menot, epätasapainon riskejä ei voida sulkea pois pitkällä aikavälillä. Nykyiseen politiikkaan perustuvien komission soveltamien määrällisten indikaattoreiden mukaan demografisen muutoksen vuoksi velka suhteessa BKT:hen pysyy jatkuvasti yli 60 prosentissa suhteessa BKT:hen seuraavat 20 vuotta ja kasvaa huomattavasti sen jälkeen. Riittävän perusylijäämän turvaaminen on tärkeää sen varmistamiseksi, että julkinen talous on kestävällä pohjalla.

Vuoden 2003 tarkistetun ohjelman talouspolitiikka vastaa osittain talouspolitiikan laajoissa suuntaviivoissa esitettyjä suosituksia, etenkin niitä, jotka vaikuttavat julkiseen talouteen. Saksa on toteuttanut pyydetyn suuruisia vakauttamistoimenpiteitä, jotka ovat vaikutukseltaan 1 prosentti suhteessa BKT:hen. On kuitenkin käynyt ilmi, että ne eivät riitä lopettamaan liiallisen alijäämän tilannetta vuoteen 2004 mennessä. Julkisen talouden vakauttamispyrkimysten taustalla on vuonna 2003 esitetty kunnianhimoinen uudistusohjelma *Agenda 2010*, jolla pyritään nopeuttamaan kasvua keskipitkällä aikavälillä. Sen toteuttaminen alkoi vuonna 2003, ja sitä aiotaan jatkaa tulevina vuosina. Saksan olisi tästä syystä varmistettava, että julkisen talouden vakauttamista jatketaan vuoden 2005 jälkeisinä vuosina erityisesti supistamalla julkisen talouden suhdannetasoitettua alijäämää tasaisesti vähintään 0,5 prosenttiyksikköä vuodessa suhteessa BKT:hen tai tarvittaessa enemmän, jotta keskipitkällä aikavälillä voidaan saavuttaa lähellä tasapainoa oleva tai ylijäämäinen julkisen talouden rahoitusasema ja saattaa julkinen velka suhteessa BKT:hen jälleen laskuun.