Het economisch beleid zoals dat uit het geactualiseerde programma naar voren komt, stemt grotendeels overeen met de aanbevelingen in de globale richtsnoeren voor het economisch beleid, met name die welke gevolgen hebben voor de begroting. Wat de aanbevelingen betreft om in verband met de vergrijzing, de houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn te verzekeren, zijn er nog geen stappen gezet om een grondige pensioenhervorming door te voeren, hoewel recent een aantal positieve maatregelen is genomen.

ADVIES VAN DE RAAD

van 9 maart 2004

over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Duitsland voor de periode 2003-2007

(2004/C 68/02)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,

Gelet op Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid [1], en met name op artikel 5, lid 3,

Gezien de aanbeveling van de Commissie, na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

Op 9 maart 2004 heeft de Raad het op 5 december 2003 ingediende geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Duitsland voor de periode 2003-2007 behandeld. Op 29 januari 2004 is als gevolg van politieke ontwikkelingen nog een addendum ingediend. Het geactualiseerde programma voldoet in grote lijnen aan de vereisten van de herziene gedragscode voor de inhoud en de vorm van de stabiliteits- en convergentieprogramma's, maar de verstrekte gegevens hadden wel nauwkeuriger mogen zijn.

Op 21 januari 2003 heeft de Raad, op basis van een aanbeveling van de Commissie, overeenkomstig artikel 104, lid 6, van het EG-Verdrag vastgesteld dat er in Duitsland sprake was van een buitensporig tekort, en op basis van artikel 104, lid 7, van het EG-Verdrag een aanbeveling gericht tot de Duitse regering om „zo spoedig mogelijk een einde [te maken] aan het huidige buitensporig tekort overeenkomstig artikel 3, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97". Op 18 november 2003 heeft de Commissie op basis van artikel 104, respectievelijk lid 8 en lid 9, twee aanbevelingen aan de Raad goedgekeurd 1) vast te stellen dat de naar aanleiding van de aanbeveling van 21 januari 2003 door Duitsland getroffen maatregelen het buitensporige tekort niet hadden kunnen wegwerken, en 2) Duitsland aan te manen de nodige maatregelen te treffen om het overheidstekort in 2005 onder de 3 % van het BBP te brengen. Op 25 november 2003 heeft de Raad de twee aanbevelingen van de Commissie niet goedgekeurd, maar in plaats daarvan een reeks conclusies aangenomen waarin onder andere nota wordt genomen van de toezegging van Duitsland dat het conjunctuurgezuiverde tekort in 2004 en 2005 met respectievelijk 0,6 % en ten minste 0,5 % van het BBP zal worden verminderd om het overheidstekort onder de 3 % van het BBP te brengen.

Volgens het geactualiseerde programma van 2003 heeft de Duitse regering na bijna drie jaar van aanhoudende stagnatie haar begrotingsdoelstellingen in 2003 aangepast. De in de vorige geactualiseerde programma's vervatte begrotingsstrategie was gericht op een beperking van de uitgaven, geflankeerd door structurele maatregelen om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren, de financiering van de sociale zekerheid te versterken en de belastinggrondslag te verbreden. Deze doelstellingen worden in het geactualiseerde programma van 2003 opnieuw vermeld, ditmaal echter met bijzondere nadruk op de doelstelling om het ondernemerschap met budgettair beleid te ondersteunen. Een consolidatie van de begroting die verder gaat dan de voorgestelde maatregelen wordt door de Duitse autoriteiten als een gevaar voor het conjuncturele herstel beschouwd. In het geactualiseerde programma voor 2003 wordt er opnieuw op gewezen dat een sluitende begroting een centrale richtsnoer voor het begrotingsbeleid blijft, maar er wordt geen termijn genoemd.

Na de aanhoudende stagnatie in de afgelopen drie jaar verwacht het geactualiseerde programma 2003 dat de reële BBP-groei herstelt en 1,7 % zal bedragen in 2004, tegen naar schatting, – 0,1 % in 2003. Voor de periode 2005-2007 wordt de groei op gemiddeld 2,25 % geraamd. De werkgelegenheid neemt naar verwachting toe van een nulgroei in 2004 tot gemiddeld 0,75 % in de periode 2005-2007. De BBP-deflator wordt voor 2004 geraamd op 1 % en blijft van 2005 tot 2007 op het niveau van gemiddeld 1 %.

De groeiraming voor 2004 lijkt realistisch en ligt dicht bij de najaarsprognose 2003 van de Commissie, waarin voor 2004 wordt gerekend op 1,6 %. Wel zijn de prognoses in het geactualiseerde programma voor 2005 en de jaren daarna optimistisch, omdat wordt uitgegaan van een tot 2007 aanhoudende reële groei van 2,25 %. Deze wordt toegeschreven aan de verwachte stijging van de potentiële output, waarbij ervan wordt uitgegaan dat de structurele hervormingen, die ten dele in

[1] PB L 209 van 2.8.1997.

2003 zijn doorgevoerd en ten dele voor 2004 en 2005 zijn aangekondigd, al snel een aanzienlijk positief effect zullen sorteren. De Commissie daarentegen rekent voor 2005 op een reële groei van 1,8 %. Verder leveren berekeningen die volgens de algemeen aanvaarde methode zijn verricht op basis van de gegevens in het addendum bij het geactualiseerde programma, een potentiële-groeiraming op van gemiddeld 1,5 % tussen 2005 en 2007, met een lichte toename tegen het einde van die periode. Het scenario voor de verbetering van het tekort op middellange termijn, zoals beschreven in het geactualiseerde programma, is dus gebaseerd op een geleidelijk verdwijnende output gap en op de hypothese dat de potentiële output zal groeien. Voor de voortzetting van een succesvolle budgettaire consolidatiestrategie zou het beter geweest zijn indien men voorzichtiger macro-economische uitgangspunten zou hebben gehanteerd.

Voor 2003 gaat het geactualiseerde programma uit van een tekort van 4,0 % van het BBP; bij de voorlopige herziening van de statistieken in februari was uitgegaan van 3,9 % van het BBP. Het geactualiseerde programma mikt op een overheidstekort van 3,25 % van het BBP in 2004 en van 2,5 % in 2005 en verwacht daarmee dat het buitensporige tekort overeenkomstig de conclusies van de Raad van 25 november 2003 in 2005 zal zijn gecorrigeerd. Volgens berekeningen van de Commissie verbetert het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo in 2004 met 0,7 % en in 2005 met 0,4 %. Door eenmalige risico's in 2004 kan de relatieve omvang van de aanpassingsmaatregelen veranderen.

In het geactualiseerde programma en in het addendum daarbij herhaalt Duitsland echter zijn toezegging van 25 november 2003 dat er in 2005 geen sprake meer zal zijn van een buitensporig tekort en dat het daartoe, indien nodig, aanvullende maatregelen zal treffen. Het is zeker mogelijk dat het in het programma geschetste aanpassingsbeleid bij een minder gunstig macro-economisch en budgettair scenario niet volstaat om het buitensporige tekort in 2005 te corrigeren. Of deze doelstelling wordt gehaald, is afhankelijk van een aantal onzekere factoren. Ten eerste kan de BBP-groei in 2005 lager uitvallen dan waarop in het centrale scenario van het geactualiseerde programma wordt gerekend. Volgens de sensitiviteitsanalyse in het geactualiseerde programma ligt het nominale tekort bij een scenario waarin de nominale groei in 2004 en 2005 een half procent lager uitvalt, in 2005 net onder 3 % van het BBP. Ten tweede is het niet zeker dat de uitgavendoelstellingen voor 2004 en 2005 worden gehaald, ook al komt de groeiraming van het centrale scenario in het geactualiseerde programma uit, en moeten de getroffen maatregelen volledig worden uitgevoerd en hun efficiëntie bewijzen. Met name kunnen de werkloosheidsgerelateerde uitgaven en de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg, die hoger kunnen uitvallen dan voorzien, een risico vormen.

De in het geactualiseerde programma geschetste begrotingskoers volstaat niet om te waarborgen dat de in het stabiliteits- en groeipact vastgelegde middellangetermijndoelstelling van een begroting die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont, in de programmaperiode wordt gehaald. Voor 2006 en 2007 wordt het nominale tekort, afgerond op een half procent naar boven of naar beneden, geraamd op respectievelijk 2 % en 1,5 % van het BBP. Het conjunctuurgezuiverde tekort zal in 2006 en 2007 waarschijnlijk echter met minder dan een half procent per jaar verbeteren. In 2006 zou een begrotingssituatie worden bereikt waarin de veiligheidsmarge groot genoeg is om te voorkomen dat de tekortdrempel van 3 % van het BBP onder normale macro-economische omstandigheden wordt overschreden.

Volgens de prognose begint de schuldquote pas in 2007 terug te lopen en blijft deze in de gehele programmaperiode boven de in het Verdrag vastgelegde BBP-referentiewaarde van 60 %. Gezien de onzekerheid over de middellangetermijngroei en over de verwezenlijking van de plannen om het tekort terug te dringen, is het gevaar van een tegenvallende ontwikkeling van de schuldquote aanwezig.

Onlangs zijn in Duitsland hervormingen aangenomen waarbij het pensioenstelsel en in mindere mate de gezondheidszorg aan de demografische ontwikkeling worden aangepast. Hoewel Duitsland in een veel betere positie verkeert dan voorheen om de budgettaire kosten van de vergrijzing op te vangen, kan niet worden uitgesloten dat zich op lange termijn onevenwichtigheden voordoen. Volgens kwantitatieve indicatoren die de Commissie op basis van het huidige beleid heeft berekend, blijft de verhouding tussen de overheidsschuld en het BBP in de komende twintig jaar als gevolg van de demografische ontwikkeling min of meer constant boven 60 % van het BBP en loopt deze daarna sterk op. Het bewerkstelligen van een toereikend primair overschot is van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat de overheidsfinanciën op een houdbaar niveau blijven.

Het in het geactualiseerde programma 2003 beschreven economisch beleid is ten dele in overeenstemming met de aanbevelingen in de globale richtsnoeren voor het economisch beleid, met name die welke gevolgen hebben voor het begrotingsbeleid. Hoewel Duitsland consolidatiemaatregelen heeft getroffen met de gewenste omvang van 1 % van het BBP, bleken deze niet te volstaan om het buitensporige tekort in 2004 weg te werken. De consolidatie-inspanningen wordt kracht bijgezet met de zogeheten „Agenda 2010", een ambitieus hervormingsprogramma uit 2003 dat bedoeld is om de groei op middellange termijn te stimuleren. Aan de uitvoering van dit programma, dat in 2003 van start is gegaan, zal in de komende jaren worden gewerkt. Duitsland moet er derhalve voor zorgen dat de begrotingsconsolidatie in de jaren na 2005 wordt voortgezet, en wel door middel van een gestage vermindering van het conjunctuurgezuiverde begrotingstekort met ten minste 0,5 procentpunt van het BBP per jaar of meer indien dit nodig is, om te komen tot de middellangetermijnpositie waarbij de openbare financiën nagenoeg in evenwicht zijn of een overschot vertonen en de schuldquote weer geleidelijk gaat dalen.