Den ekonomiska politik som beskrivs i det uppdaterade programmet är i stort sett i linje med rekommendationerna i de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken, särskilt de rekommendationer som berör de offentliga utgifterna. När det gäller de rekommendationer som handlar om att garantera att de offentliga finanserna förblir hållbara på lång sikt med tanke på kostnaderna för befolkningens stigande medelålder, har man dock inte tagit några konkreta steg för att genomföra en mer genomgripande reform av det offentliga pensionssystemet, även om ett antal välkomna åtgärder vidtagits nyligen.

RÅDETS YTTRANDE

av den 9 mars 2004

om Tysklands uppdaterade stabilitetsprogram för 2003–2007

(2004/C 68/02)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR AVGIVIT FÖLJANDE YTTRANDE

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken [1], särskilt artikel 5.3 i denna,

med beaktande av kommissionens rekommendation, och efter att ha hört Ekonomiska och finansiella kommittén.

HÄRIGENOM FRAMFÖRS FÖLJANDE.

Den 9 mars 2004 granskade rådet Tysklands uppdaterade stabilitetsprogram 2003 för perioden 2003–2007. Det uppdaterade programmet överlämnades den 5 december 2003 och som en följd av den politiska utvecklingen överlämnades ett tillägg den 29 januari 2004. Det uppdaterade programmet uppfyller i huvudsak kraven i den reviderade ”uppförandekoden” för stabilitets- och konvergensprogrammens innehåll och utformning, även om en högre grad av exakthet i fråga om sifferuppgifterna hade varit önskvärd.

På grundval av en rekommendation av kommissionen beslöt rådet den 21 januari 2003 enligt artikel 104.6 i EG-fördraget att det förelåg ett alltför stort underskott i de offentliga finanserna i Tyskland och utfärdade en rekommendation enligt artikel 104.7 i EG-fördraget, där man uppmanar ”Tysklands regering att se till att den nuvarande situationen med ett alltför stort underskott upphör så snabbt som möjligt i enlighet med artikel 3.4 i förordning (EG) nr 1467/97”. Den 18 november 2003 antog kommissionen två rekommendationer på grundval av artikel 104.8 respektive artikel 104.9 om att rådet skulle 1. fastställa att de åtgärder som Tyskland hade vidtagit till följd av rekommendationen från den 21 januari 2003 hade visat sig vara otillräckliga för att få situationen med det alltför stora underskottet att upphöra och 2. förelägga Tyskland att vidta nödvändiga åtgärder för att få ner underskottet under 3 % av BNP under 2005. Den 25 november 2003 valde rådet att inte anta dessa båda rekommendationer från kommissionen utan i stället ett antal slutsatser där det bland annat noterade Tysklands åtaganden att uppnå en minskning av det konjunkturrensade underskottet med 0,6 % och minst 0,5 % av BNP under 2004 respektive 2005 för att säkerställa att underskottet i den offentliga sektorns finanser minskas till under 3 % av BNP.

I det uppdaterade programmet 2003 förklaras att den tyska regeringen såg över sina finanspolitiska mål för 2003 för att komma till rätta med nästan tre år av ihållande stagnation. Den finanspolitiska strategi som antagits vid tidigare uppdateringar byggde på utgiftsbegränsning, parallellt med strukturåtgärder för att förbättra arbetsmarknadens funktion, stärka finanserna inom socialförsäkringssektorn och bredda skatteunderlaget. Dessa mål har bekräftats i den strategi som ingår i 2003 års uppdatering, men samtidigt har målsättningen att stödja näringslivet via finanspolitiken betonats. Finanspolitisk konsolidering utöver de planerade åtgärderna anses av de tyska myndigheterna kunna äventyra uppgången i ekonomin. I uppdateringen 2003 vidhålls att balans i de offentliga finanserna förblir ett övergripande mål för finanspolitiken, men ingen tidsfrist anges.

Efter de senaste tre årens utdragna stagnation förväntas den reala BNP-tillväxten enligt 2003 års uppdaterade program att återhämta sig från – 0,1 % 2003 till 1,7 % 2004. Under perioden 2005 till 2007 beräknas tillväxten bli i genomsnitt 2,25 %. Sysselsättningen förväntas öka från den nolltillväxt som väntas under 2004 till en tillväxt med i genomsnitt 0,75 % under åren 2005 till 2007. BNP-deflatorn beräknas bli 1 % 2004 och förbli 1 % i genomsnitt från 2005 till 2007.

Tillväxtberäkningen för 2004 förefaller realistisk och ligger nära kommissionens höstprognos 2003, som visar på 1,6 % för 2004. Det uppdaterade programmet är däremot optimistiskt när det gäller prognoserna för 2005 och de närmast följande åren, med en real tillväxt på 2,25 %, som beräknas fortsätta fram till 2007. Detta förklaras med en förväntad ök-

[1] EGT L 209, 2.8.1997.

ning av den potentiella produktionsvolymen, vilket baseras på ett antagande om att strukturreformerna, av vilka en del har genomförts under 2003 och andra har aviserats för 2004 och 2005, kommer att ha en tidig och påtaglig positiv effekt. Kommissionen räknar däremot med en real tillväxt på 1,8 % under 2005. På grundval av uppgifterna i tillägget till det uppdaterade programmet leder dessutom den allmänt vedertagna metoden till en beräknad potentiell tillväxt på 1,5 % i genomsnitt mellan 2005 och 2007, med en svag ökning mot slutet av perioden. Scenariet för den förbättring av underskottet på medellång sikt som prognostiseras i det uppdaterade programmet bygger alltså på att produktionsgapet så småningom kan täckas samt en förväntad ökning av den potentiella produktionsvolymen. Mera försiktiga makroekonomiska antagandena skulle dock ha varit önskvärda för en framgångsrik finanspolitisk konsolideringsstrategi.

För 2003 beräknas underskottet enligt det uppdaterade programmet bli 4,0 % av BNP. I den preliminära statistiska översikten i februari uppskattades det till 3,9 % av BNP. Det uppdaterade programmet har som mål att underskottet i den offentliga sektorns finanser ska bli 3,25 % av BNP 2004 och 2,5 % 2005. Enligt det uppdaterade programmet kommer alltså det alltför stora underskottet att vara korrigerat 2005, i linje med rådets slutsatser från den 25 november 2003. I konjunkturrensade termer skulle enligt kommissionens beräkningar budgetsaldot förbättras med 0,7 procentenheter 2004 och med 0,4 procentenheter 2005. Enstaka osäkerheter i fråga om inkomsterna 2004 kan emellertid förändra anpassningsåtgärdernas relativa storleksordning.

I det uppdaterade programmet och dess tillägg bekräftar emellertid Tyskland sitt åtagande från den 25 november 2003 att korrigera det alltför stora underskottet senast 2005 och att om så krävs vidta ytterligare åtgärder i detta syfte. Med mindre gynnsamma makroekonomiska antaganden och budgetantaganden kan programmets budgetanpassning i själva verket visa sig vara otillräcklig för att senast 2005 eliminera det alltför stora underskottet. Ett flertal risker äventyrar möjligheterna att uppnå detta mål: 1. BNP-tillväxten under 2005 kan komma att bli lägre än den som anges i det uppdaterade programmets centrala scenario. Enligt den känslighetsanalys som har gjorts i det uppdaterade programmet på grundval av ett antagande om att den nominella tillväxten blir en halv procentenhet lägre än förväntat under 2004 och 2005, skulle underskottet bli endast marginellt lägre än 3 % av BNP 2005. 2. Utgiftsmålen för 2004 och 2005 är osäkra, även om tillväxten blir den förväntade enligt beräkningarna i det uppdaterade programmets centrala scenario och kräver att de planerade åtgärderna genomförs effektivt och fullt ut. Särskilt kostnaderna för arbetslösheten och utgifterna för pensioner och hälsovård kan komma att visa sig högre än förväntat och därmed innebära en risk.

Den finanspolitiska strategin i uppdateringen är otillräcklig för att säkerställa att stabilitets- och tillväxtpaktens medelfristiga mål om offentliga finanser nära balans eller med överskott uppnås under programperioden. För 2006 och 2007 beräknas underskotten i det uppdaterade programmet, avrundade till närmaste halva procent, bli 2 % respektive 1,5 % av BNP. Förbättringen av det konjunkturrensade underskottet för 2006 och 2007 verkar snarare bli mindre än 0,5 procentenhet om året. De offentliga finanserna skulle först 2006 kunna erbjuda en tillräcklig säkerhetsmarginal för att undvika att underskottstaket på 3 % av BNP överskrids under normala makroekonomiska förhållanden.

Skuldkvoten väntas börja sjunka först 2007 och under hela programperioden ligga kvar över fördragets referensvärde på 60 % av BNP. Utvecklingen av skuldkvoten riskerar att bli mindre gynnsam än beräknat, eftersom det är osäkert om tillväxttakten på medellång sikt och de planerade minskningarna av underskotten faktiskt uppnås.

Tyskland har nyligen genomfört reformer som anpassar pensionssystemet och i mindre utsträckning hälsovårdssektorn till förändringar av demografin. Även om Tyskland är betydligt bättre rustat än före reformen att hantera de budgetkostnader som sammanhänger med en åldrande befolkning kan man inte utesluta risken för obalanser på lång sikt. Enligt kommissionens kvantitativa indikatorer på grundval av den politik som för närvarande förs, kommer demografiska förändringar att leda till att skuldkvoten i förhållande till BNP förblir på i stort sett oförändrad nivå över 60 % av BNP under de närmaste 20 åren för att därefter öka betydligt. Att säkerställa ett tillräckligt primärt överskott är väsentligt för att trygga fortsatt sunda offentliga finanser.

Den ekonomiska politiken i 2003 års uppdaterade program överensstämmer delvis med rekommendationerna i de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken, särskilt de som har budgetkonsekvenser. Trots att Tyskland genomfört åtgärder för att sanera de offentliga finanserna motsvarande 1 % av BNP, enligt vad som krävdes, har dessa åtgärder visat sig otillräckliga för att komma tillrätta med det alltför stora underskottet under 2004. Insatserna för att sanera budgeten stöds av ”Agenda 2010”, ett långtgående reformprogram som lades fram 2003 för att främja tillväxten på medellång sikt. Genomförandet inleddes 2003 och kommer enligt planerna att fortsätta under de kommande åren. Tyskland bör därför säkerställa att budgetkonsolideringen fortsätter även efter 2005 genom en stadig minskning av det konjunkturrensade budgetunderskottet med åtminstone 0,5 procentenheter eller mer av BNP per år, om det krävs för att på medellång sikt uppnå offentliga finanser nära balans eller med överskott och åter få skuldkvoten att visa en nedåtgående trend.