

Die in dem aktualisierten Programm dargelegte Wirtschaftspolitik stimmt im Großen und Ganzen mit den Empfehlungen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik, insbesondere zur Haushaltspolitik, überein. So wurde insbesondere das System der mehrjährigen Haushaltsplanung auf sämtliche Investitionsausgaben

ausgeweitet, während die Gesundheitsreform den Kosten-/Nutzenaspekten Rechnung tragen dürfte und bei der Umsetzung des Nationalen Entwicklungsplans weitere Fortschritte erzielt werden.

STELLUNGNAHME DES RATES

vom 10. Februar 2004

zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Frankreichs für 2003—2007

(2004/C 43/04)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken⁽¹⁾, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 3,

auf Empfehlung der Kommission, nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses —

GIBT FOLGENDE STELLUNGNAHME AB:

Am 10. Februar 2004 hat der Rat das 2003 aktualisierte Stabilitätsprogramm Frankreichs für den Zeitraum 2003—2007 geprüft. Das aktualisierte Programm entspricht weitgehend den Erfordernissen des geänderten „Verhaltenskodexes“ betreffend Inhalt und Form der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme. Auch wenn dies in dem Verhaltenskodex nicht ausdrücklich gefordert ist, hätte das Vorhandensein genauer Projektionen für die gesamtstaatlichen Einnahmen- und Ausgabenkategorien auf der Grundlage der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung eine umfassendere Analyse der Qualität der projizierten Haushaltsanpassung gestattet.

Am 3. Juni 2003 entschied der Rat auf Empfehlung der Kommission nach Artikel 104 Absatz 6 EG-Vertrag, dass in Frankreich ein übermäßiges Defizit besteht, und richtete aufgrund von Artikel 104 Absatz 7 EG-Vertrag eine Empfehlung an Frankreich, in der Frankreich ersucht wurde, das übermäßige Defizit bis spätestens 2004 zu beenden. Am 8. bzw. 21. Oktober 2003 gab die Kommission auf der Grundlage der Artikel 104 Absatz 8 bzw. 104 Absatz 9 zwei Empfehlungen für Entscheidungen des Rates ab, 1. dass die am 3. Juni 2003 an Frankreich gerichtete Empfehlung innerhalb der gesetzten Frist keine wirksamen Maßnahmen ausgelöst hat, bzw. 2. Frankreich mit der Maßgabe in Verzug zu setzen, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um das Staatsdefizit spätestens 2005 auf unter 3 % des BIP zu bringen. Am 25. November 2003 verabschiedete der Rat nicht die beiden Empfehlungen der Kom-

mission, sondern nahm eine Reihe von Schlussfolgerungen an, mit denen er unter anderem die von Frankreich eingegangenen Verpflichtungen unterstützt, das zyklisch bereinigte Defizit um 0,8 % des BIP im Jahr 2004 und im Jahr 2005 um 0,6 % des BIP oder mehr zu reduzieren, so dass das Budgetdefizit im Jahr 2005 unter 3 % des BIP gebracht wird.

Die mittelfristigen Projektionen der Programmfortschreibung 2003 basieren auf der gleichen Haushaltsstrategie wie der, die schon in den letzten Fortschreibungen verfolgt wurde. Eckpfeiler dieser Strategie ist die Festlegung mehrjähriger Ziele für die Erhöhung der realen gesamtstaatlichen Ausgaben, die eine Reduzierung der Ausgabenquote und eine Senkung des gesamtstaatlichen Defizits einschließt. In der Fortschreibung 2003 wird diese Strategie durch zwei neue Haushaltsregeln ergänzt: 1. etwaige gegenüber den Erwartungen höhere Einnahmen infolge günstigerer Konjunktorentwicklungen werden zum Defizitabbau verwendet, und 2. etwaige aus einem gegenüber den Planungen geringeren Ausgabenanstieg sich ergebende Haushaltsspielräume werden für Steuererleichterungen verwendet.

Eine auf klaren Normen für den Ausgabenanstieg basierende Strategie ist angemessen, da sie eine transparente Haushaltsanpassung unterstützt. In diesem Zusammenhang wird die 2003 demonstrierte Fähigkeit zur Eindämmung der Staatsausgaben als positiv gewertet; allerdings wurden die bisher festgelegten gesamtstaatlichen Ausgabenziele der Regierung, insbesondere im Bereich der sozialen Sicherheit, deutlich verfehlt. Es sollten geeignete Maßnahmen im Hinblick auf eine stärkere Annäherung an die Ausgabenziele getroffen werden. Neben den Auswirkungen auf die Defizitergebnisse könnte die — wiederholte — Nichteinhaltung der Ausgabenobergrenzen der Glaubwürdigkeit der Haushaltsstrategie schaden, da diese Normen eine Ankerfunktion haben. Um die Erreichung der Ziele sicherzustellen, sollten die französischen Behörden einen Mechanismus einführen, der einen auf Jahre angelegten automatischen Ausgleich bei Überschreiten der Ausgabenobergrenze im Staatssektor gewährleistet. Was die erste der neuen Haushaltsregeln anbelangt, wäre es im Falle günstigerer Konjunktorentwicklungen angemessen, die Reduzierung des konjunkturbereinigten Defizits durch Durchführung zusätzlicher Maßnahmen zu beschleunigen. Betreffend die zweite Haushaltsregel und unter Berücksichtigung der erforderlichen Beschleunigung des Defizitabbaus sollten etwaige sich aus einem gegenüber den Pla-

⁽¹⁾ ABl. L 209 vom 2.8.1997.

nungen geringeren Ausgabenanstieg ergebende Haushaltsspielräume für den Defizitabbau verwendet werden. Nach den Projektionen der Fortschreibung 2003 soll sich das reale BIP-Wachstum von schätzungsweise 0,5 % im Jahr 2003 auf 1,7 % im Jahr 2004 beschleunigen. Die makroökonomischen Projektionen für den Zeitraum 2005 bis 2007 stützen sich auf die gleichen Szenarien wie in den vorhergehenden Fortschreibungen, d. h. ein „vorsichtiges“ Szenario, bei dem das reale BIP-Wachstum durchschnittlich 2,5 % jährlich erreicht, und ein „günstiges“ Szenario mit einem realen BIP-Wachstum von 3 % jährlich. Die Verbraucherpreisinflation wird im Programmzeitraum der Fortschreibung mit 1,5 % voraussichtlich mäßig ausfallen. Die Wachstumsannahme für 2003 ist überholt: die Kommissionsvorausschätzungen eines realen BIP-Wachstums von 0,1 % scheinen wahrscheinlicher. Die Projektion für 2004 erscheint plausibel. In Bezug auf die Jahre 2005 bis 2007 scheinen die Projektionen des „vorsichtigen“ Szenarios realistisch. Dieses Szenario wurde daher als Bezugsszenario für die Bewertung der Haushaltsprojektionen betrachtet.

In der Fortschreibung wird ein gesamtstaatliches Defizit von 3,6 % des BIP im Jahr 2004 — gegenüber einem erwarteten Defizit von 4,0 % im Jahr 2003 — angestrebt. Für 2005, 2006 und 2007 werden Gesamtdefizite von 2,9 %, 2,2 % bzw. 1,5 % des BIP erwartet. Für den Primärsaldo wird eine Verbesserung von 0,6 % des BIP im Jahr 2004 auf 1,6 % des BIP im Jahr 2007 projiziert. In konjunkturbereinigter Betrachtungsweise, auf der Grundlage der Berechnungen der Kommission gemäß der gemeinsam vereinbarten Methode, ergibt sich eine Verbesserung um 0,6 Prozentpunkte auf 3,2 % des BIP im Jahr 2004. In den Jahren 2005, 2006 und 2007 belaufen sich die konjunkturbereinigten Defizite auf 2,6 %, 1,9 % bzw. 1,3 % des BIP.

Unter realistischen makroökonomischen und budgetären Annahmen scheint der in dem Programm dargelegte Anpassungspfad unzureichend zu sein, um das übermäßige Defizit im Jahr 2005 zu beseitigen. Die Erreichung dieses Ziels ist nämlich mit verschiedenen Risiken behaftet: 1. im Jahr 2003 war das reale BIP-Wachstum wahrscheinlich geringer als in der Fortschreibung angenommen, so dass das Staatsdefizit im Jahr 2003 höher ausfallen könnte als erwartet; 2. die Erreichung des für 2004 festgelegten Ausgabenziels ist unsicher und erfordert, dass die eingeführten Maßnahmen voll umgesetzt und wirksam werden; 3. die für 2005 geplante Verbesserung des konjunkturbereinigten Saldos beruht auf Maßnahmen, die noch konzipiert und umgesetzt werden müssen, insbesondere die Reform des Krankenversicherungssystems. Da das Defizit den Plänen zufolge nur geringfügig unter die 3 %-Marke im Jahr 2005 zurückgeführt werden soll, wäre — wenn nur eine der genannten Gefahren konkrete Form annimmt und nicht durch Gegenmaßnahmen abgewendet wird — die Reduzierung des Defizits auf unter 3 % des BIP im Jahr 2005 gefährdet. In diesem Fall müssten zusätzliche Maßnahmen durchgeführt werden, um sicherzustellen, dass das übermäßige Defizit spätestens im Jahr 2005 korrigiert wird. Frankreich sollte alle erforderlichen Maßnahmen entsprechend den Schlussfolgerungen des Rates vom 25. November 2003 durchführen, so dass insbesondere gewährleistet wird, dass das Defizit spätestens 2005 weniger als 3 % des BIP beträgt.

Ausgehend von den Berechnungen der Kommission nach der gemeinsam vereinbarten Methodik ist der haushaltspolitische Kurs der Fortschreibung unzulänglich, um sicherzustellen, dass das mittelfristige Ziel des Stabilitäts- und Wachstumspakts — ein nahezu ausgeglichener Haushalt oder Haushaltsüberschuss — innerhalb des Programmzeitraums erreicht wird. Außerdem würde — nach der oben genannten Methodik — eine Haushaltsposition, die eine hinreichende Sicherheitsmarge ließe, um in Zukunft eine Überschreitung der Defizitobergrenze des Vertrags von 3 % des BIP bei normalen Konjunkturschwankungen zu verhindern, nicht vor 2007 erreicht.

Die Schuldenquote wird sich den Projektionen zufolge erst im Jahr 2006 rückläufig entwickeln und in dem Programmzeitraum über dem Referenzwert des Vertrags — 60 % des BIP — verharren. Da die Defizitergebnisse mit den vorstehend erwähnten Risiken behaftet sind, könnte die Entwicklung der Schuldenquote voraussichtlich weniger günstig verlaufen als projiziert.

In Frankreich wurde kürzlich eine umfassende Rentenreform beschlossen, in deren Rahmen die Beitragsdauer, welche Anspruch auf den vollen Rentenbetrag verleiht, erhöht, die finanziellen Anreize für die Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit vor und nach Erreichung des gesetzlichen Rentenalters verstärkt und statt der Löhne die Preise zur Bezugsgröße für die Indexierung der Renten im öffentlichen Sektor gemacht wurden. Zwar ist Frankreich nun erheblich besser in der Lage als vor der Reform, die durch die alternde Bevölkerung entstehende Haushaltsbelastung aufzufangen, doch kann die Gefahr von Haushaltsungleichgewichten langfristig nicht ausgeschlossen werden. Einen angemessenen Primärüberschuss zu gewährleisten, wird unbedingt notwendig sein, um sicherzustellen, dass die öffentlichen Finanzen auf eine tragfähige Grundlage gestellt sind. Dies sollte — insbesondere im Rahmen der Reform des Krankenversicherungssystems, die im Laufe des Jahres 2004 konzipiert und umgesetzt werden soll — durch Maßnahmen ergänzt werden, die darauf abzielen, die Entwicklung der Ausgaben in den Griff zu bekommen.

Die in der Fortschreibung 2003 dargestellte Wirtschaftspolitik entspricht zum Teil den in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik enthaltenen Empfehlungen, insbesondere zur Haushaltspolitik. Selbst wenn die Haushaltspläne für 2004 und 2005 eine Verbesserung des konjunkturbereinigten Saldos beinhalten, die über den vom Rat empfohlenen Mindestumfang von 0,5 Prozentpunkten des BIP hinausgeht, könnte die sich abzeichnende Verbesserung des konjunkturbereinigten Saldos nämlich unzureichend sein, um das nominale Defizit selbst erst im Jahr 2005 unter die 3 %-Marke abzusenken. Außerdem ist in der Fortschreibung 2003 die Erreichung eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder eines Haushaltsüberschusses innerhalb der Programmzeitraum nicht vorgesehen. Frankreich sollte daher sicherstellen, dass die Haushaltskonsolidierung in den Jahren nach 2005 fortgesetzt wird, und zwar durch eine stetige Senkung des konjunkturbereinigten Haushaltsdefizits um mindestens 0,5 Prozentpunkte des BIP pro Jahr oder mehr, falls dies notwendig ist zur Erreichung des mittelfristigen Ziels eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder Haushaltsüberschusses und um die Schuldenquote auf einen Abwärtspfad zu bringen.