

Οι οικονομικές πολιτικές, όπως αντικατοπτρίζονται στο επικαιροποιημένο πρόγραμμα παρουσιάζουν συνοχή, σε γενικές γραμμές, με τις συστάσεις των Γενικών προσανατολισμών οικονομικής πολιτικής και ιδίως εκείνες που έχουν δημοσιονομικές επιπτώσεις. Συγκεκριμένα, το σύστημα του πολυετούς προγραμματισμού επεκτάθηκε σε

όλες τις κεφαλαιουχικές δαπάνες, η μεταρρύθμιση του συστήματος υγείας θα λύσει τα προβλήματα αποδοτικότητας ενώ σημειώνεται περαιτέρω πρόοδος όσον αφορά την εκτέλεση του Εθνικού Αναπτυξιακού Προγράμματος.

## ΓΝΩΜΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

της 10ης Φεβρουαρίου 2004

σχετικά με το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας της Γαλλίας, 2003-2007

(2004/C 43/04)

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 το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών<sup>(1)</sup>, και ιδίως το άρθρο 5 παράγραφος 3,

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

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΑΚΟΛΟΥΘΗ ΓΝΩΜΗ:

Στις 10 Φεβρουαρίου 2004, το Συμβούλιο εξέτασε την επικαιροποίηση 2003 του προγράμματος σταθερότητας της Γαλλίας για την περίοδο 2003-2007. Το επικαιροποιημένο πρόγραμμα είναι γενικά σύμφωνο με τον αναθεωρημένο «κώδικα δεοντολογίας» για το περιεχόμενο και τη μορφή των προγραμμάτων σύγκλισης και σταθερότητας. Παρόλο που αυτό δεν απαιτείται ρητά από τον κώδικα δεοντολογίας, η ενσωμάτωση στο πρόγραμμα συγκεκριμένων προβλέψεων για τις διάφορες κατηγορίες δημόσιων εσόδων και δαπανών σε εθνικολογιστική βάση θα είχε επιτρέψει μια πιο εμπειροστατημένη ανάλυση της ποιότητας της προβλεπόμενης δημοσιονομικής προσαρμογής.

Στις 3 Ιουνίου 2003, το Συμβούλιο αποφάσισε, βάσει σύστασης της Επιτροπής και σύμφωνα με το άρθρο 104 παράγραφος 6 της Συνθήκης ΕΚ, ότι στη Γαλλία υπήρχε υπερβολικό έλλειμμα και απηύθυνε στη χώρα αυτή σύσταση βάσει του άρθρου 104 παράγραφος 7 της Συνθήκης ΕΚ καλώντας την να θέσει τέρμα στην εν λόγω κατάσταση στα τέλη του 2004 το αργότερο. Στις 8 και 21 Οκτωβρίου 2003, αντίστοιχα, η Επιτροπή διατύπωσε δύο συστάσεις βάσει του άρθρου 104 παράγραφος 8 και του άρθρου 104 παράγραφος 9, αντίστοιχα, προκειμένου το Συμβούλιο να αποφασίσει: 1. ότι η Γαλλία δεν ανέλαβε αποτελεσματική δράση σε εφαρμογή της σύστασης της 3ης Ιουνίου και 2. να ειδοποιήσει τη Γαλλία να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να μειώσει το δημοσιονομικό της έλλειμμα κάτω από το 3 % του ΑΕΠ το 2005 το αργότερο. Στις 25 Νοεμβρίου 2003, το Συμβούλιο δεν υιοθέτησε τις δύο συστάσεις της Επιτροπής· ενέκρινε όμως μια σειρά συμπερασμάτων με τα οποία, μεταξύ άλλων, αποδεχόταν τις δεσμεύσεις που

ανέλαβε η Γαλλία να μειώσει το κυκλικά προσαρμοσμένο έλλειμμα της κατά 0,8 εκατοστιαίας μονάδας του ΑΕΠ το 2004 και κατά 0,6 εκατοστιαίας μονάδας του ΑΕΠ ή περισσότερο το 2005, προκειμένου να εξασφαλίσει ότι το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης θα μειωθεί κάτω από το 3 % του ΑΕΠ το 2005.

Οι μεσοπρόθεσμες προβλέψεις του επικαιροποιημένου προγράμματος 2003 βασίζονται στην ίδια δημοσιονομική στρατηγική που χρησιμοποιήθηκε και σε προηγούμενες επικαιροποιήσεις. Ακρογωνιαίος λίθος της στρατηγικής αυτής είναι ο καθορισμός πολυετών στόχων για την αύξηση των δημόσιων δαπανών σε πραγματικούς όρους και τη μείωση του ελλείματος της γενικής κυβέρνησης. Στην επικαιροποίηση 2003, η στρατηγική αυτή συμπληρώνεται με δύο νέους δημοσιονομικούς κανόνες: 1. εάν, λόγω ευνοϊκών κυκλικών εξελίξεων, τα δημόσια έσοδα υπερβούν τα αναμενόμενα, τα επιπλέον έσοδα θα διατεθούν για τη μείωση του ελλείματος· και 2. κάθε περιθώριο δημοσιονομικών ελιγμών λόγω βραδύτερης αύξησης των δαπανών σε σχέση με εκείνη που έχει προγραμματιστεί θα χρησιμοποιηθεί για την παροχή φορολογικών ελαφρύνσεων.

Μια στρατηγική που βασίζεται σε σαφείς κανόνες αύξησης των δαπανών είναι κατάλληλη, εφόσον συμβάλλει σε μια διαφανή δημοσιονομική προσαρμογή. Από την άποψη αυτή, η ικανότητα συγκράτησης των κρατικών δαπανών κατά το 2003 αποτελεί θετική εξέλιξη αλλά τα αποτελέσματα απείχαν πολύ από τους στόχους δαπανών που καθορίστηκαν στις προηγούμενες επικαιροποιήσεις για τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και ειδικότερα για την κοινωνική ασφάλιση. Θα πρέπει να ληφθούν κατάλληλα μέτρα για την συμμόρφωση με τους στόχους δαπανών. Εκτός από την επίπτωση της στο δημοσιονομικό αποτέλεσμα, η μη τήρηση των ορίων δαπανών θα μπορούσε, εάν επαναλαμβανόταν, να θέσει σε αμφισβήτηση τη συνολική αξιοπιστία της δημοσιονομικής στρατηγικής, λαμβανομένης υπόψη του ρόλου των ορίων αυτών ως επιπέδων αναφοράς. Για να εξασφαλιστεί η επίτευξη των στόχων, οι γαλλικές αρχές πρέπει να εισαγάγουν ένα μηχανισμό αυτόματης αντιστάθμισης σε πολυετή βάση των ενδεχόμενων υπερβάσεων των δημόσιων δαπανών. Σχετικά με τον πρώτο από τους νέους δημοσιονομικούς κανόνες, σε περίπτωση ευνοϊκότερων κυκλικών εξελίξεων, θα ήταν σκόπιμο να επιδιωχθεί η ταχύτερη μείωση του κυκλικά προσαρμοσμένου ελλείματος με συμπληρωματικά μέτρα. Σχετικά με τον δεύτερο κανόνα και λαμβανομένης υπόψη της ανάγκης επιτάχυνσης της μείωσης του ελλείματος, το οποιοδήποτε περιθώριο του προϋπολογισμού

(1) ΕΕ L 209 της 2.8.1997.

που θα προκύψει από μικρότερη της προβλεπόμενης αύξησης των δαπανών πρέπει να διατεθεί για τη μείωση του ελλείμματος. Η επικαιροποίηση 2003 προβλέπει ότι η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ θα επιταχυνθεί από ένα εκτιμώμενο 0,5 % το 2003 σε 1,7 % το 2004. Για την περίοδο 2005-2007, οι μακροοικονομικές προβλέψεις βασίζονται στα δύο σενάρια που λήφθηκαν υπόψη και στις προηγούμενες επικαιροποιήσεις: το «συντηρητικό» σενάριο, στο οποίο το πραγματικό ΑΕΠ αυξάνεται με μέσο ετήσιο ρυθμό 2,5 %, και το «ευνοϊκό» σενάριο, στο οποίο ο ετήσιος ρυθμός αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ φθάνει το 3 %. Αναμένεται ότι οι τιμές καταναλωτή θα συνεχίσουν να αυξάνονται με συγκρατημένους ρυθμούς της τάξης του 1,5 % σε όλη την περίοδο της επικαιροποίησης. Η παραδοχή για το ρυθμό ανάπτυξης το 2003 δεν είναι σύμφωνη με τις τελευταίες εξελίξεις και η πρόβλεψη της Επιτροπής για αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ κατά 0,1 % φαίνεται πιο πιθανή. Η πρόβλεψη για το 2004 φαίνεται εύλογη. Όσον αφορά τα έτη 2005-2007, οι προβλέψεις του «συντηρητικού» σεναρίου φαίνονται ρεαλιστικές. Το σενάριο αυτό θεωρήθηκε συνεπώς σενάριο αναφοράς για την αξιολόγηση των δημοσιονομικών προβλέψεων.

Η επικαιροποίηση προβλέπει για το 2004 έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης 3,6 % του ΑΕΠ, έναντι αναμενόμενου ελλείμματος 4 % του ΑΕΠ το 2003. Για το 2005, 2006 και 2007, οι προβλέψεις για το έλλειμμα είναι 2,9 %, 2,2 %, και 1,5 % του ΑΕΠ, αντίστοιχα. Το πρωτογενές έλλειμμα αναμένεται να αυξηθεί από -0,6 % του ΑΕΠ το 2004 σε 1,6 % του ΑΕΠ το 2007. Σύμφωνα με τους υπολογισμούς που πραγματοποίησε η Επιτροπή με την κοινή μέθοδο, το κυκλικά προσαρμοσμένο έλλειμμα θα βελτιωθεί κατά 0,6 εκατοστιαίας μονάδας σε 3,2 % του ΑΕΠ το 2004. Το 2005, 2006, και 2007, τα κυκλικά προσαρμοσμένα ελλείμματα θα ανέλθουν σε 2,6 %, 1,9 %, και 1,3 % του ΑΕΠ αντίστοιχα.

Με βάση εύλογες μακροοικονομικές και δημοσιονομικές υποθέσεις, η πορεία προσαρμογής που προβλέπει το πρόγραμμα φαίνεται να είναι ανεπαρκής για να τερματιστεί η κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος το 2005. Πράγματι, η επίτευξη του στόχου αυτού απειλείται από πολλούς κινδύνους: 1. είναι πιθανό ότι η αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ το 2003 ήταν βραδύτερη από την προβλεπόμενη στην επικαιροποίηση, και επομένως το έλλειμμα για το 2003 ενδέχεται να αποδειχθεί υψηλότερο από το αναμενόμενο· 2. η επίτευξη των στόχων για την αύξηση των δαπανών το 2004 είναι αβέβαιη και απαιτεί την πλήρη και αποτελεσματική υλοποίηση των μέτρων που λήφθηκαν· 3. η προγραμματισμένη για το 2005 βελτίωση στο κυκλικά προσαρμοσμένο έλλειμμα βασίζεται σε μέτρα που δεν έχουν ακόμα ούτε σχεδιαστεί ούτε τεθεί σε εφαρμογή, όπως ιδίως η μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος. Με δεδομένη την προγραμματισμένη οριακή μόνο μείωση του ελλείμματος κάτω από το 3 % το 2005, η συγκεκριμενοποίηση στην πράξη ακόμη και ενός μόνο των ανωτέρω κινδύνων, αν δεν αντισταθμιστεί, θα μπορούσε να θέσει σε αμφισβήτηση τη μείωση του ελλείμματος κάτω από το 3 % του ΑΕΠ το 2005. Σε παρόμοια περίπτωση, θα καταστεί αναγκαία η εφαρμογή συμπληρωματικών μέτρων για να εξασφαλιστεί η διόρθωση της κατάστασης υπερβολικού ελλείμματος το 2005 το αργότερο. Η Γαλλία θα πρέπει να θέσει σε εφαρμογή όλα τα αναγκαία μέτρα σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Συμβουλίου της 25ης Νοεμβρίου 2003 και ιδίως να εξασφαλίσει ότι το έλλειμμα θα μειωθεί κάτω του 3 % του ΑΕΠ το αργότερο το 2005.

Βάσει των υπολογισμών της Επιτροπής με την από κοινού συμφωνηθείσα μεθοδολογία, η δημοσιονομική στρατηγική που παρουσιάζεται στην επικαιροποίηση είναι ανεπαρκής για να εξασφαλιστεί ότι ο μεσοπρόθεσμος στόχος του προγράμματος σταθερότητας και ανάπτυξης για σχεδόν ισοσκελισμένη ή πλεονασματική δημοσιονομική θέση θα επιτευχθεί στην περίοδο του προγράμματος. Επιπλέον, με την ίδια μεθοδολογία, δεν είναι δυνατόν να επιτευχθεί πριν από το 2007 δημοσιονομική θέση που να παρέχει επαρκές περιθώριο ασφαλείας για να αποφευχθεί στο μέλλον η υπέρβαση του ορίου του 3 % του ΑΕΠ για το δημοσιονομικό έλλειμμα υπό κανονικές μακροοικονομικές συνθήκες.

Προβλέπεται ότι ο δείκτης δημόσιου χρέους θα αρχίσει να μειώνεται μόνο από το 2006 και θα παραμείνει πάνω από το επίπεδο αναφοράς του 60 % που προβλέπει η συνθήκη σε όλη την περίοδο του προγράμματος. Ενδέχεται η εξέλιξη του δείκτη χρέους να είναι λιγότερο ευνοϊκή από ό,τι έχει προβλεφθεί, λόγω των προαναφερθέντων κινδύνων που απειλούν την εξέλιξη του ελλείμματος.

Η Γαλλία έθεσε πρόσφατα σε εφαρμογή μια εκτεταμένη μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού της συστήματος, η οποία αυξάνει τον αριθμό των συντάξιμων ετών που απαιτούνται για πλήρη συνταξιοδότηση, βελτιώνει τα χρηματικά κίνητρα για παραμονή στον ενεργό βίο και μετά τη νόμιμη ηλικία συνταξιοδότησης και καθιερώνει ως βάση αναφοράς για την προσαρμογή των συντάξεων στο δημόσιο τομέα τις τιμές και όχι πλέον τους μισθούς. Παρόλο που η Γαλλία βρίσκεται πλέον σε πολύ καλύτερη θέση για να αντιμετωπίσει το δημοσιονομικό κόστος της γήρανσης του πληθυσμού, ο κίνδυνος μακροπρόθεσμων ανισορροπιών δεν μπορεί να αποκλεισθεί. Η επίτευξη επαρκούς πρωτογενούς πλεονάσματος θα έχει ουσιώδη σημασία για να εξασφαλιστεί ότι τα δημόσια οικονομικά ακολουθούν διατηρήσιμη πορεία. Οι προσπάθειες αυτές πρέπει να συμπληρωθούν με μέτρα για τον έλεγχο της εξέλιξης των δαπανών, στο πλαίσιο ιδίως της μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού συστήματος που θα σχεδιαστεί και θα τεθεί σε εφαρμογή εντός του 2004.

Οι οικονομικές πολιτικές που παρουσιάζονται στην επικαιροποίηση 2003 είναι εν μέρει σύμφωνες με τις συστάσεις των γενικών προσανατολισμών των οικονομικών πολιτικών, και ιδίως με εκείνες που έχουν δημοσιονομικές προεκτάσεις. Πράγματι, παρόλο που τα δημοσιονομικά προγράμματα για το 2004 και 2005 προβλέπουν μια βελτίωση στο κυκλικά προσαρμοσμένο δημοσιονομικό αποτέλεσμα που είναι υψηλότερη από την ελάχιστη μείωση κατά 0,5 εκατοστιαίας μονάδας του ΑΕΠ που συνέστησε το Συμβούλιο, η σωρευτική βελτίωση στο κυκλικά προσαρμοσμένο δημοσιονομικό αποτέλεσμα ενδέχεται να αποδειχθεί ανεπαρκής για να επιτρέψει τη μείωση του ονομαστικού ελλείμματος κάτω από το 3 % του ΑΕΠ, έστω και το 2005. Επιπλέον, η επικαιροποίηση 2003 δεν προβλέπει την επίτευξη σχεδόν ισοσκελισμένης ή πλεονασματικής δημοσιονομικής θέσης στην περίοδο του προγράμματος. Η Γαλλία θα πρέπει επομένως να διασφαλίσει ότι η δημοσιονομική εξυγίανση θα συνεχιστεί κατά τα έτη μετά το 2005, ιδίως με τη σταθερή μείωση του κυκλικά προσαρμοσμένου δημοσιονομικού ελλείμματος κατά τουλάχιστον 0,5 εκατοστιαίας μονάδας του ΑΕΠ ανά έτος ή και περισσότερο εάν απαιτηθεί για την επίτευξη μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής θέσης σχεδόν ισοσκελισμένης ή πλεονασματικής, και με την επαναφορά του δείκτη του χρέους σε πτωτική πορεία.