



Βρυξέλλες, 20.5.2020
COM(2020) 532 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Γερμανία

Έκθεση που συντάχθηκε σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Γερμανία

Έκθεση που συντάχθηκε σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στις 20 Μαρτίου 2020 η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση για την ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Η ρήτρα, όπως ορίζεται στο άρθρο 5 παράγραφος 1, στο άρθρο 6 παράγραφος 3, στο άρθρο 9 παράγραφος 1 και στο άρθρο 10 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97, καθώς και στο άρθρο 3 παράγραφος 5 και στο άρθρο 5 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, διευκολύνει τον συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών σε περιόδους σοβαρής επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας. Στην ανακοίνωσή της, η Επιτροπή κοινοποίησε στο Συμβούλιο την άποψή της σύμφωνα με την οποία, δεδομένης της αναμενόμενης σοβαρής επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας που προκύπτει από την έξαρση της νόσου COVID-19, οι τρέχουσες συνθήκες επιτρέπουν την ενεργοποίηση της ρήτρας. Στις 23 Μαρτίου 2020 οι υπουργοί Οικονομικών των κρατών μελών συμφώνησαν με την εκτίμηση της Επιτροπής. Η ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής επιτρέπει την προσωρινή απόκλιση από την πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου, εφόσον δεν τίθεται σε κίνδυνο η δημοσιονομική βιωσιμότητα μεσοπρόθεσμα. Όσον αφορά το διορθωτικό σκέλος, το Συμβούλιο μπορεί επίσης να αποφασίσει, κατόπιν συστάσεως της Επιτροπής, να εγκρίνει αναθεωρημένη δημοσιονομική πορεία. Η γενική ρήτρα διαφυγής δεν αναστέλλει τις διαδικασίες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να αποκλίνουν από τις δημοσιονομικές απαιτήσεις που θα ίσχυαν κανονικά, ενώ δίνει παράλληλα στην Επιτροπή και στο Συμβούλιο τη δυνατότητα να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για τον συντονισμό των πολιτικών στο πλαίσιο του Συμφώνου.

Τα στοιχεία που κοινοποίησαν οι γερμανικές αρχές στις 31 Μαρτίου 2020 και επικυρώθηκαν εν συνεχεία από την Eurostat¹ δείχνουν ότι το ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης στη Γερμανία κατέγραψε πλεόνασμα 1,4 % του ΑΕΠ το 2019, ενώ το ακαθάριστο χρέος της γενικής κυβέρνησης βρισκόταν στο 59,8 % του ΑΕΠ. Σύμφωνα με το πρόγραμμα σταθερότητας του 2020, η Γερμανία αναμένει έλλειμμα 7¼ % του ΑΕΠ και χρέος 75¼ % του ΑΕΠ το 2020.

Το αναμενόμενο έλλειμμα για το 2020 καταδεικνύει, εκ πρώτης όψεως, την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος, όπως αυτό ορίζεται στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Με βάση τα ανωτέρω, η Επιτροπή συνέταξε την παρούσα έκθεση, στην οποία αναλύεται η συμμόρφωση της Γερμανίας με το κριτήριο του χρέους που προβλέπεται στη Συνθήκη. Το

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

κριτήριο του χρέους μπορεί να θεωρηθεί ότι πληρούται, δεδομένου ότι ο δείκτης χρέους το 2019 είναι χαμηλότερος από την τιμή αναφοράς του 60 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη. Η έκθεση λαμβάνει υπόψη όλους τους σχετικούς παράγοντες και δίνει τη δέουσα προσοχή στον σοβαρό οικονομικό κλυδωνισμό που συνδέεται με την πανδημία COVID-19.

Πίνακας 1. Έλλειμμα και χρέος της γενικής κυβέρνησης (% του ΑΕΠ)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Κριτήριο του ελλείμματος	Ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης	1,2	1,2	1,9	1,4	-7,0	-1,5
Κριτήριο του χρέους	Ακαθάριστο χρέος της γενικής κυβέρνησης	69,2	65,3	61,9	59,8	75,6	71,8

Πηγή: Eurostat, εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020.

2. ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΟΣ

Βάσει του προγράμματος σταθερότητας του 2020, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης της Γερμανίας το 2020 αναμένεται να ανέλθει σε 7¼ % του ΑΕΠ, ποσοστό υψηλότερο και όχι πλησίον της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη.

Η αναμενόμενη υπέρβαση της τιμής αναφοράς της Συνθήκης για το 2020 είναι έκτακτη, καθώς προκύπτει από σοβαρή επιβράδυνση της οικονομικής δραστηριότητας. Λαμβανομένων υπόψη των επιπτώσεων της πανδημίας COVID-19, οι εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020 κάνουν λόγο για συρρίκνωση του πραγματικού ΑΕΠ το 2020 κατά 6,5 %.

Η αναμενόμενη υπέρβαση της τιμής αναφοράς της Συνθήκης θα είναι προσωρινή βάσει των εαρινών προβλέψεων της Επιτροπής του 2020, σύμφωνα με τις οποίες το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης θα μειωθεί κάτω από το 3 % του ΑΕΠ το 2021. Ωστόσο, οι προβολές αυτές χαρακτηρίζονται από εξαιρετικά υψηλό βαθμό αβεβαιότητας.

Εν κατακλείδι, το αναμενόμενο έλλειμμα για το 2020 είναι υψηλότερο και όχι πλησίον της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη. Η αναμενόμενη υπέρβαση θεωρείται έκτακτη όπως ορίζεται από τη Συνθήκη και το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, ενώ η φύση της υπέρβασης θεωρείται επί του παρόντος προσωρινή. Ως εκ τούτου, από την ανάλυση προκύπτει ότι εκ πρώτης όψεως δεν πληρούται το κριτήριο του ελλείμματος όπως ορίζεται από τη Συνθήκη και τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/97.

3. ΣΧΕΤΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ

Το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης ορίζει ότι, εάν ένα κράτος μέλος δεν πληροί τους όρους ενός ή αμφοτέρων των κριτηρίων αυτών, η Επιτροπή οφείλει να συντάξει έκθεση. Η

εν λόγω έκθεση πρέπει να «λαμβάνει επίσης υπόψη το κατά πόσον το δημόσιο έλλειμμα υπερβαίνει τις δαπάνες δημοσίων επενδύσεων, καθώς και όλους τους άλλους σχετικούς παράγοντες, συμπεριλαμβανομένης της μεσοπρόθεσμης οικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης του κράτους μέλους».

Οι παράγοντες αυτοί διευκρινίζονται περαιτέρω στο άρθρο 2 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, το οποίο προβλέπει επίσης ότι η Επιτροπή πρέπει να λαμβάνει δεόντως υπόψη «οποιοδήποτε άλλο παράγοντα ο οποίος, κατά τη γνώμη του οικείου κράτους μέλους, συμβάλλει στην ολοκληρωμένη ποιοτική αξιολόγηση της συμμόρφωσης με τα κριτήρια του ελλείμματος και του χρέους και τον οποίον το κράτος μέλος έχει προτείνει στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή».

Όπως ορίζεται στο άρθρο 2 παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, όσον αφορά τη συμμόρφωση με το κριτήριο του ελλείμματος το 2020, δεδομένου ότι ο λόγος του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ αναμένεται να υπερβεί την τιμή αναφοράς του 60 % το 2020 και δεν πληρούνται οι δύο προϋποθέσεις —δηλαδή το έλλειμμα να παραμένει πλησίον της τιμής αναφοράς και η υπέρβαση της τιμής αυτής να είναι προσωρινή— οι εν λόγω σχετικοί παράγοντες δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη κατά τα στάδια που οδηγούν στην απόφαση για την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος βάσει του κριτηρίου του ελλείμματος για τη Γερμανία.

Στην παρούσα κατάσταση, ένας σημαντικός πρόσθετος παράγοντας που πρέπει να ληφθεί υπόψη όσον αφορά το 2020 είναι ο οικονομικός αντίκτυπος της πανδημίας COVID 19, η οποία επηρέασε σε πολύ σημαντικό βαθμό τη δημοσιονομική κατάσταση και δημιουργεί ιδιαίτερα αβέβαιες προοπτικές. Η πανδημία οδήγησε επίσης στην ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής.

3.1. Πανδημία COVID-19

Η πανδημία COVID-19 οδήγησε σε σοβαρό οικονομικό κλυδωνισμό, ο οποίος έχει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι συνέπειες ως προς την αύξηση του ΑΕΠ θα εξαρτηθούν από τη διάρκεια τόσο της πανδημίας όσο και των μέτρων που λαμβάνονται από τις εθνικές αρχές και σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο για την επιβράδυνση της εξάπλωσής της, την προστασία των παραγωγικών ικανοτήτων και τη στήριξη της συνολικής ζήτησης. Τα κράτη μέλη έχουν ήδη θεσπίσει ή θεσπίζουν δημοσιονομικά μέτρα για να ενισχύσουν την ικανότητα των συστημάτων υγείας και να ανακουφίσουν τα άτομα και τους κλάδους που πλήττονται ιδιαίτερα. Έχουν επίσης εγκριθεί σημαντικά μέτρα στήριξης της ρευστότητας και άλλες εγγυήσεις. Με την επιφύλαξη λεπτομερέστερων πληροφοριών, οι αρμόδιες στατιστικές αρχές πρέπει να εξετάζουν κατά πόσον τα εν λόγω μέτρα συνεπάγονται ή όχι άμεσες επιπτώσεις στο ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης. Σε συνδυασμό με την κάμψη της οικονομικής δραστηριότητας, τα μέτρα αυτά θα συμβάλουν στη σημαντική αύξηση του δημόσιου ελλείμματος και στην επιδείνωση της κατάστασης του χρέους.

3.2 Μεσοπρόθεσμη οικονομική θέση

Η οικονομική ανάπτυξη ανήλθε στο 0,6 % το 2019, υποστηριζόμενη κυρίως από τις ισχυρές επιδόσεις της εγχώριας ζήτησης. Ωστόσο, λόγω της πανδημίας COVID-19, οι εαρινές

προβλέψεις της Επιτροπής του 2020 κάνουν λόγο για μείωση του ΑΕΠ κατά 6,5 % το 2020, γεγονός που αντικατοπτρίζει τη διαταραχή της οικονομικής δραστηριότητας ως αποτέλεσμα των μέτρων περιορισμού και της άνευ προηγουμένου πτώσης της εξωτερικής ζήτησης κατά το πρώτο εξάμηνο του 2020. Η ιδιωτική κατανάλωση αναμένεται να πληγεί σοβαρά λόγω της αυξημένης αβεβαιότητας των καταναλωτών, της αύξησης της ανεργίας, και της απότομης μείωσης των μισθολογικών αυξήσεων. Οι επιχειρηματικές επενδύσεις αναμένεται επίσης να μειωθούν σημαντικά το 2020, καθώς η αβεβαιότητα αυξάνεται και οι προσδοκίες για χαμηλότερη ζήτηση είναι πιθανόν να έχουν αντίκτυπο στα επενδυτικά σχέδια των επιχειρήσεων. Επιπλέον, οι μακροοικονομικές προοπτικές χαρακτηρίζονται από εξαιρετική αβεβαιότητα όσον αφορά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19 και τις οικονομικές επιπτώσεις της. Το γεγονός αυτό αποτελεί ελαφρυντικό παράγοντα κατά την αξιολόγηση της συμμόρφωσης του κράτους μέλους με το κριτήριο του ελλείμματος το 2020.

3.3 Μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική θέση

Με βάση τα απολογιστικά στοιχεία και τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020, η Γερμανία πέτυχε τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο της το 2019.

Στις 25 Μαρτίου 2020, το γερμανικό κοινοβούλιο ενέκρινε συμπληρωματικό προϋπολογισμό για το 2020, για τη χρηματοδότηση των διαφόρων και σημαντικών μέτρων για την προστασία της οικονομίας από τις επιπτώσεις της πανδημίας COVID-19, καθώς και για την αντιστάθμιση της υστέρησης των φορολογικών εσόδων λόγω της κάμψης της οικονομικής δραστηριότητας. Τα μέτρα αυτά περιλαμβάνουν την παροχή στήριξης στον τομέα της υγείας και την ανάπτυξη εμβολίου κατά του ιού που προκαλεί τη νόσο COVID-19, αλλά επικεντρώνονται κυρίως στη σταθεροποίηση της οικονομίας με την παροχή στήριξης ρευστότητας σε επιχειρήσεις και επιχειρηρήσεων σε μικρές επιχειρήσεις και αυτοαπασχολούμενους, καθώς και στη διατήρηση της απασχόλησης με τη χρήση συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας.

Στο πρόγραμμα σταθερότητας απαριθμούνται τα διάφορα εγκριθέντα μέτρα, τα οποία ανέρχονται συνολικά σε περισσότερα από 450 δισ. EUR (14 % του ΑΕΠ) σε μέτρα άμεσης στήριξης και σε 800 δισ. EUR (25 % του ΑΕΠ) σε πρόσθετες εγγυήσεις για δάνεια. Η αναμενόμενη δημοσιονομική επίπτωση, συμπεριλαμβανομένης της υστέρησης των φορολογικών εσόδων λόγω των αυτόματων σταθεροποιητών και των αναβολών της καταβολής φόρων που χορηγήθηκαν, ανέρχεται σε -7,2 % του ΑΕΠ για το 2020. Η πραγματική δημοσιονομική επίπτωση θα εξαρτηθεί επίσης από την υιοθέτηση των μέτρων στήριξης και από την κατάπτωση των εγγυήσεων. Ως εκ τούτου, και οι δημοσιονομικές προοπτικές χαρακτηρίζονται από υψηλό βαθμό αβεβαιότητας εξαιτίας της πανδημίας COVID-19.

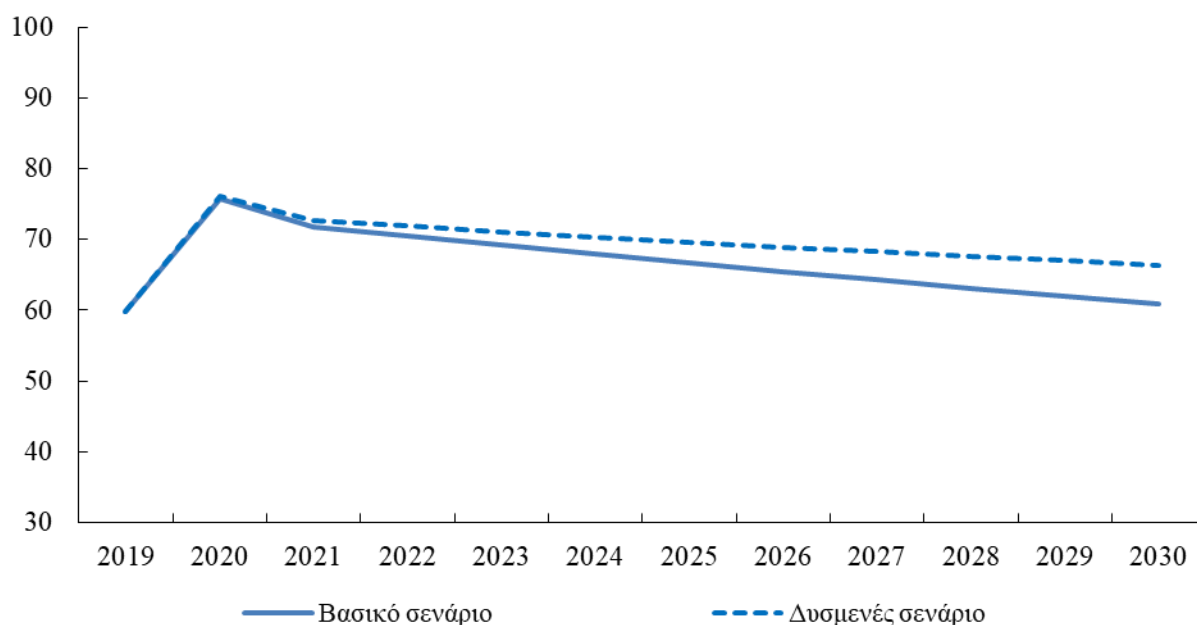
3.4 Μεσοπρόθεσμη θέση του δημόσιου χρέους

Σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020, το χρέος της γενικής κυβέρνησης αναμένεται να αυξηθεί από 59,8 % του ΑΕΠ το 2019 σε 75,6 % το 2020.

Η ανάλυση της βιωσιμότητας του χρέους επικαιροποιήθηκε με βάση τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020. Συνολικά, από την αξιολόγηση της βιωσιμότητας του χρέους

προκύπτει ότι η θέση του χρέους παραμένει βιώσιμη σε μεσοπρόθεσμη βάση, εκτίμηση που λαμβάνει υπόψη σημαντικούς ελαφρυντικούς παράγοντες (συμπεριλαμβανομένου του προφίλ και της κατάστασης του χρέους). Ειδικότερα, ενώ η θέση του δημόσιου χρέους έχει επιδεινωθεί λόγω της κρίσης COVID-19, ο δείκτης χρέους προς το ΑΕΠ στο βασικό σενάριο αναμένεται να είναι σε βιώσιμη (φθίνουσα) τροχιά μεσοπρόθεσμα².

Διάγραμμα 1: δείκτης δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ, Γερμανία, % του ΑΕΠ



Πηγή: Υπηρεσίες της Επιτροπής

3.5 Άλλοι παράγοντες που προβάλλονται από το κράτος μέλος

Στις 19 Μαΐου 2020 οι γερμανικές αρχές διαβίβασαν επιστολή με τους σχετικούς παράγοντες σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97. Η ανάλυση που παρουσιάζεται στις προηγούμενες ενότητες καλύπτει ήδη σε γενικές γραμμές τους βασικούς παράγοντες που προβάλλονται από τις αρχές.

² Το βασικό σενάριο βασίζεται στις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020. Μετά το 2021 λαμβάνεται ως παραδοχή η σταδιακή προσαρμογή της δημοσιονομικής πολιτικής, σύμφωνα με τα πλαίσια της ΕΕ για τον συντονισμό και την εποπτεία της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής. Η πρόβλεψη της αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ γίνεται σύμφωνα με τη λεγόμενη μεθοδολογία T+10 της ομάδας εργασίας «κενό παραγωγής» (OGWG) της επιτροπής οικονομικής πολιτικής (EPC). Ειδικότερα, η ουσιαστική (πραγματική) αύξηση του ΑΕΠ οφείλεται στη δυνητική αύξηση του ΑΕΠ και επηρεάζεται από τυχόν πρόσθετη δημοσιονομική προσαρμογή που λαμβάνεται υπόψη (μέσω του δημοσιονομικού πολλαπλασιαστή). Ο πληθωρισμός θεωρείται ότι συγκλίνει σταδιακά στο 2%. Οι παραδοχές για τα επιτόκια καθορίζονται σύμφωνα με τις προσδοκίες των χρηματοπιστωτικών αγορών. Το δυσμενές σενάριο βασίζεται στην παραδοχή για υψηλότερα επιτόκια (κατά 500 μονάδες βάσης) και χαμηλότερη αύξηση του ΑΕΠ (κατά -0,5 εκατοστιαίες μονάδες), σε σχέση με το βασικό σενάριο (κατά τη διάρκεια του χρονικού ορίζοντα των προβολών).

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Σύμφωνα με το πρόγραμμα σταθερότητας, το έλλειμμα γενικής κυβέρνησης της Γερμανίας το 2020 αναμένεται να αυξηθεί στο 7¼ % του ΑΕΠ, υπερβαίνοντας έτσι την τιμή αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη. Η αναμενόμενη υπέρβαση της τιμής αναφοράς θεωρείται ότι είναι έκτακτη και, επί του παρόντος, προσωρινή.

Σύμφωνα με τη Συνθήκη και το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, η παρούσα έκθεση εξέτασε επίσης τους σχετικούς παράγοντες.

Όπως ορίζεται στο άρθρο 2 παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, όσον αφορά τη συμμόρφωση με το κριτήριο του ελλείμματος το 2020, δεδομένου ότι ο λόγος δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ αναμένεται να υπερβεί την τιμή αναφοράς του 60 % το 2020 και δεν πληρούνται οι δύο προϋποθέσεις —δηλαδή το έλλειμμα να παραμένει πλησίον της τιμής αναφοράς και η υπέρβαση της τιμής αυτής να είναι προσωρινή— οι εν λόγω σχετικοί παράγοντες δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη κατά τα στάδια που οδηγούν στην απόφαση για την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος βάσει του κριτηρίου του ελλείμματος για τη Γερμανία.

Συνολικά, από την ανάλυση προκύπτει ότι δεν πληρούται το κριτήριο του ελλείμματος, όπως ορίζεται στη Συνθήκη και στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/1997.