

Het economisch beleid zoals dat uit het geactualiseerde programma naar voren komt, is grotendeels in overeenstemming met de aanbevelingen in de globale richtsnoeren voor het economisch beleid, met name die welke gevolgen hebben voor het begrotingsbeleid. In het bijzonder is het systeem van de meer-

jarenbegroting uitgebreid tot alle investeringsuitgaven, zou de hervorming van het gezondheidszorgstelsel recht moeten doen aan het streven naar een betere verhouding prijs/kwaliteit, en is verdere vooruitgang geboekt bij de uitvoering van het nationale ontwikkelingsplan.

ADVIES VAN DE RAAD

van 10 februari 2004

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

(2004/C 43/04)

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 en na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

Op 10 februari 2004 heeft de Raad het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van 2003 van Frankrijk voor de periode 2003-2007 besproken. Dit programma voldoet grotendeels aan de gegevensvereisten van de herziene gedragscode voor de inhoud en de vorm van de stabiliteits- en convergentieprogramma's. Al zijn zij overeenkomstig de code niet verplicht, toch zou de aanwezigheid in het programma van expliciete prognoses betreffende de categorieën inkomsten en uitgaven van de overheid op een boekhoudkundige basis een diepergaande analyse van de kwaliteit van de verwachte begrotingsaanpassing mogelijk hebben gemaakt.

Op 3 juni 2003 besloot de Raad, op basis van een aanbeveling van de Commissie, overeenkomstig artikel 104, lid 6, van het EG-Verdrag dat er in Frankrijk een buitensporig tekort bestond en bracht hij overeenkomstig artikel 104, lid 7, een aanbeveling uit waarin Frankrijk werd verzocht dit tekort uiterlijk tegen 2004 weg te werken. Op 8 respectievelijk 21 oktober 2003 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan twee aanbevelingen op basis van artikel 104, lid 8, respectievelijk artikel 104, lid 9, waarmee werd beoogd dat de Raad zou besluiten: 1. dat Frankrijk geen effectief gevolg had gegeven aan de aanbeveling van 3 juni en 2. Frankrijk formeel te verzoeken de nodige maatregelen te nemen om het overheidstekort terug te dringen tot onder 3 % van het BBP in 2005. Op 25 november 2003 keurde de Raad de twee aanbevelingen van de Commissie niet goed, maar nam hij in plaats daarvan een reeks conclusies aan waarin onder andere werd ingestemd met de door Frankrijk

aangegane verbintenis om het conjunctuurgezuiverde tekort te verminderen met 0,8 % van het BBP in 2004 en met 0,6 % van het BBP of meer in 2005 teneinde ervoor te zorgen dat het totale overheidstekort wordt teruggeschoefd tot minder dan 3 % van het BBP in 2005.

De prognoses op middellange termijn van het geactualiseerde programma van 2003 zijn gebaseerd op dezelfde begrotingsstrategie als in vorige geactualiseerde programma's. De hoeksteen van deze strategie is het vaststellen van meerjarige doelstellingen voor de stijging van de reële overheidsuitgaven die een vermindering van de uitgavenquote en een daling van het overheidstekort impliceren. In de actualisering van 2003 wordt deze strategie aangevuld met twee nieuwe begrotingsregels: 1. alle ontvangsten die hoger zijn dan voorzien als gevolg van een gunstiger conjunctuurontwikkeling worden voor de vermindering van het tekort aangewend, en 2. iedere marge die ontstaat door een minder sterke uitgavenstijging dan verwacht zal aan belastingverlagingen worden besteed.

Een strategie op basis van duidelijke normen voor de uitgaven-groei is dienstig omdat deze een transparante begrotingscorrectie schraagt. In dat verband kan het in 2003 gebleken vermogen om de overheidsuitgaven onder controle te houden, gunstig worden beoordeeld, maar de eerder vastgestelde uitgavendoelstellingen voor de gezamenlijke overheid, en met name voor de sociale zekerheid, werden bij lange na niet gehaald. Er moeten passende maatregelen worden genomen om de uitgavendoelstellingen beter na te leven. Afgezien van de gevolgen voor de tekortresultaten, zou de — herhaalde — niet-inachtneming van de uitgavenplafonds, gelet op de ankerfunctie van deze normen, de algehele geloofwaardigheid van de begrotingsstrategie kunnen schaden. Om ervoor te zorgen dat deze doelstellingen worden gehaald, dienen de Franse autoriteiten een mechanisme in te voeren dat gedurende een periode van enkele jaren instaat voor automatische compensatie van de eventuele overschrijdingen in de overheidssector. Wat de eerste van de nieuwe begrotingsregels betreft, zou — in geval van een gunstiger conjunctuurontwikkeling — de vermindering van het conjunctuurgezuiverde tekort door de tenuitvoerlegging van aanvullende maatregelen bespoedigd moeten worden. Wat de tweede begrotingsregel betreft, zou Frankrijk — gelet op de noodzaak om het tekort sneller terug te dringen — iedere

⁽¹⁾ PB L 209 van 2.8.1997.

begrotingsmarge die ontstaat door een tragere uitgavenstijging dan voorzien aan terugdringing van het tekort moeten besteden. Volgens de actualisering van 2003 zal de reële BBP-groei versnellen van een geraamde 0,5 % in 2003 tot 1,7 % in 2004. Voor de periode 2005-2007 zijn de budgettaire prognoses gebaseerd op dezelfde twee macro-economische scenario's als in de vorige actualisering: een „voorzichtig” scenario, waarin de reële BBP-groei gedurende die periode gemiddeld 2,5 % per jaar bedraagt en een „gunstig” scenario waarbij de reële BBP-groei 3 % per jaar bereikt. De inflatie van de consumentenprijzen zal volgens de ramingen gematigd blijven: 1,5 % gedurende de gehele programmaperiode. De groeiraming voor 2003 is achterhaald: de prognose van de Commissie, waarbij de reële BBP-groei 0,1 % bedraagt, is plausibeler. De verwachtingen voor 2004 zijn daarentegen plausibel. Voor de periode 2005-2007 lijken de prognoses van het „voorzichtige” scenario realistisch. Dit scenario werd daarom als het referentiescenario voor de evaluatie van de begrotingsprognoses beschouwd.

Het geactualiseerde programma gaat uit van een overheids-tekort van 3,6 % van het BBP in 2004, tegen een verwacht tekort van 4,0 % van het BBP in 2003. Voor 2005, 2006 en 2007 wordt een algemeen tekort van respectievelijk 2,9 %, 2,2 %, en 1,5 % van het BBP verwacht. Verwacht wordt dat het primaire saldo verbetert van 0,6 % van het BBP in 2004 tot 1,6 % van het BBP in 2007. Het door de Commissie volgens de algemeen aanvaarde methode berekende conjunctuurgezuiverde tekort vertoont een verbetering van 0,6 procentpunt tot 3,2 % van het BBP in 2004. In 2005, 2006 en 2007 beloopt het conjunctuurgezuiverde tekort 2,6 % respectievelijk 1,9 % en 1,3 % van het BBP.

Uitgaande van geloofwaardige macro-economische en budgettaire hypothesen lijkt het aanpassingstraject onvoldoende te zijn om het buitensporige tekort in 2005 weg te werken. Verscheidene risico's zetten de verwezenlijking van dit doel namelijk op losse schroeven: 1. de reële-BBP-groei in 2003 was waarschijnlijk geringer dan in het geactualiseerde programma werd aangenomen en het begrotingstekort in 2003 zou derhalve hoger kunnen liggen dan werd verwacht; 2. onzeker is of de uitgavendoelstelling voor 2004 wordt bereikt; hiertoe is het noodzakelijk dat de genomen maatregelen doeltreffend zijn en volledig ten uitvoer worden gelegd en 3. de voor 2005 verwachte verbetering van het conjunctuurgezuiverde saldo berust op maatregelen die nog moeten worden uitgewerkt en ten uitvoer gelegd, met name de hervorming van het ziekteverzekeringstelsel. Aangezien het tekort in 2005 volgens het programma niet verder wordt teruggebracht dan tot net onder 3 % van het BBP, zou de concretisering van slechts één van hogervermelde risico's, indien niet voor compensatie wordt gezorgd, de verwezenlijking van deze doelstelling in gevaar brengen. In dat geval zou de tenuitvoerlegging van aanvullende maatregelen nodig zijn om uiterlijk in 2005 een einde te maken aan de buitensporigetekortsituatie. Frankrijk moet de conclusies van de Raad van 25 november 2003 ter harte nemen en alle nodige maatregelen nemen om er met name voor te zorgen dat het begrotingstekort uiterlijk in 2005 minder dan 3 % van het BBP bedraagt.

Blijkens de berekeningen die de Commissie volgens de algemeen aanvaarde methode heeft gemaakt, zal het in het geactualiseerde programma beschreven begrotingsbeleid niet volstaan om ervoor te zorgen dat de middellangetermijndoelstelling van het stabiliteits- en groeipact, namelijk een begroting die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont, in de programmaperiode wordt bereikt. Daarenboven wijst dezelfde methode uit dat op zijn vroegst in 2007 een begrotingssituatie wordt bereikt die een voldoende veiligheidsmarge biedt om in de toekomst te voorkomen dat het tekort bij normale macro-economische voorwaarden de drempel van 3 % van het BBP overschrijdt.

Volgens de prognoses zal de schuldquote pas in 2006 beginnen te dalen en gedurende de gehele programmaperiode boven de referentiewaarde van het Verdrag (60 %) blijven. De ontwikkeling van de schuldquote zal misschien minder gunstig zijn dan verwacht gelet op de bovenvermelde risico's waarmee de tekortresultaten zijn omgeven.

Frankrijk heeft onlangs een uitgebreide hervorming van het pensioenstelsel doorgevoerd waarbij het aantal premiejaren dat recht geeft op een vol pensioen is verhoogd, de financiële stimulansen om tot de pensioengerechtigde leeftijd en daarna actief te blijven zijn vergroot en de pensioenen in de overheidssector niet meer op basis van de lonen maar van de prijzen worden geïndexeerd. Hoewel Frankrijk zich nu in een aanzienlijk betere positie dan voor de hervorming bevindt om de budgettaire kosten van de vergrijzing te dragen, kunnen risico's van onevenwichtigheden op de lange termijn niet worden uitgesloten. Het bewerkstelligen van een toereikend primair overschot is dan ook van cruciaal belang om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verzekeren. Deze ingreep moet, met name in het kader van de hervorming van het ziekteverzekeringstelsel die in de loop van 2004 nog moet worden uitgewerkt en ten uitvoer gelegd, worden aangevuld met maatregelen om de ontwikkeling van de uitgaven onder controle te houden.

Het economisch beleid zoals dat uit het geactualiseerde programma van 2003 naar voren komt, strookt ten dele met de aanbevelingen die in de globale richtsnoeren voor het economisch beleid zijn geformuleerd, met name die met budgettaire gevolgen. Weliswaar wordt in de begrotingsplannen voor 2004 en 2005 een verbetering van het conjunctuurgezuiverde saldo verwacht die uitstijgt boven het door de Raad aanbevolen minimum van 0,5 procentpunt van het BBP, maar de cumulatieve verbetering van dit saldo zou toch onvoldoende groot kunnen blijken om het nominale tekort, zelfs pas in 2005, tot onder 3 % van het BBP terug te dringen. Bovendien zal Frankrijk volgens het geactualiseerde programma van 2003 gedurende de programmaperiode geen begrotingssituatie bereiken die in evenwicht of positief is. Frankrijk 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.