

NEUVOSTON LAUSUNTO,
annettu 14 päivänä maaliskuuta 2006,
Saksan tarkistetusta vakausohjelmasta vuosiksi 2005—2009

(2006/C 82/02)

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen,

ottaa huomioon julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97⁽¹⁾ ja erityisesti sen 5 artiklan 3 kohdan,

ottaa huomioon komission suosituksen,

on kuullut talous- ja rahoituskomiteaa,

ANTAA SEURAAVAN LAUSUNNON:

- (1) Neuvosto tutki 14 päivänä maaliskuuta 2006 Saksan tarkistetun vakausohjelman.
- (2) BKT:n kasvu on ollut kymmenen viime vuoden aikana 1,4 prosenttia vuodessa eli yli puoli prosenttiyksikköä euroalueen keskiarvoa vähemmän. Kasvupotentiaali on heikentynyt jatkuvasti tällä kaudella. Talouden toimeliaisuutta on tukenut vahva vienti, mutta sitä on haitannut heikko kotimainen kysyntä. Vuosikymmenen alun pitkän taantumun jälkeen kysyntä ja kokonaistuotanto olivat suurimmillaan lyhyen ajan vuonna 2000 ja myös vuonna 2004, mutta heikkenivät taas sen jälkeen. Koska myös uusien työpaikkojen luominen oli vähäistä, työttömyysaste kasvoi 9 ½ prosenttiin työvoimasta. Vuonna 2005 julkisen talouden alijäämä ylitti perustamissopimuksessa määrätyn 3 prosentin viitearvon suhteessa BKT:hen neljäntenä peräkkäisenä vuotena. Julkinen velka, joka oli noin 40 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 1991, on ylittänyt perustamissopimuksessa määrätyn 60 prosentin viitearvon suhteessa BKT:hen vuodesta 2002.
- (3) Neuvosto teki 21 päivänä tammikuuta 2003 päätöksen, jonka mukaan Saksalla oli liiallinen alijäämä, ja suositteli perustamissopimuksen 104 artiklan 7 kohdan mukaisesti, että liiallinen alijäämä on korjattava vuoteen 2004 mennessä. Komissio antoi joulukuussa 2004 neuvostolle tiedonannon ”Saksan ja Ranskan tilanteesta suhteessa liiallista alijäämää koskevan menettelyn mukaisesti velvoitettiin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomion jälkeen”. Tiedonannossa komissio totesi, että liiallisen alijäämän korjaamiselle asetettuna määräaikana olisi pidettävä vuotta 2005. Neuvosto yhtyi tähän näkemykseen tammikuussa 2005. Neuvosto päätti 14 päivänä maaliskuuta 2006 esittää Saksalle perustamissopimuksen 104 artiklan 9 kohdan mukaisen vaatimuksen, jonka mukaan sen on korjattava liiallisen alijäämän tilanne vuoteen 2007 mennessä. Joulukuussa 2004 toimitetusta, vuosien 2004—2008 tarkistetusta vakausohjelmasta 17 päivänä helmikuuta 2005 antamassaan lausunnossa neuvosto kehotti Saksaa ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että liiallinen alijäämä korjataan vuoteen 2005 mennessä, sopeuttamaan julkista taloutta vuoden 2005 jälkeisinä vuosina lähellä tasapainoa olevan rakenteellisen rahoitusaseman saavuttamiseksi ohjelmakauden loppuun mennessä ja jatkamaan erityisesti terveydenhuoltojärjestelmään liittyviä rakenneuudistuksia, joilla edistetään julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä.
- (4) Eurostatin toimittamien tietojen mukaan Saksan julkisen talouden alijäämä oli 3,3 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2005. Nämä tiedot perustuvat Saksan neuvoston asetuksen (EY) N:o 3605/93 mukaisesti komissiolle 24 päivänä helmikuuta 2006 tekemään alustavaan ilmoitukseen. Tietojen laatua ei ole vielä arvioitu. Edellisessä tarkistetussa vakausohjelmassa vuodeksi 2005 asetettu tavoite oli 2,9 prosenttia suhteessa BKT:hen.

⁽¹⁾ EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1. Asetus sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 1055/2005 (EUVL L 174, 7.7.2005, s. 1). Asiakirjat, joihin tässä lausunnossa viitataan, ovat saatavilla Internet-osoitteessa http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

- (5) Saksa toimitti tarkistetun vakausohjelman 22 päivänä helmikuuta 2006. Ohjelma kattaa vuodet 2005—2009. Se vastaa pääpiirteissään mallirakennetta, joka on määritetty uusissa käytännösäännöissä vakaus- ja lähentymisohjelmille ⁽¹⁾.
- (6) Ohjelman perustana olevan makrotalouden skenaarion mukaan kokonaistuotannon kasvu nopeutuu vuoden 2005 0,9 prosentista vuoden 2006 1,4 prosenttiin kotimaisen kysynnän elpyessä. Kasvun odotetaan hidastuvan 1 prosenttiin vuonna 2007 ja piristyvän sen jälkeen niin, että vuosien 2005—2009 keskimääräinen kasvu on 1½ prosenttia. Tähän kasvuprofiiliin vaikuttaa uuden koalitiohallituksen hyväksymä toimintapolitiikka. Saatavilla olevien tietojen perusteella viiteskenaario näyttää realistiselta mutta saattaa olla hieman toiveikas ohjelman loppuvuosien osalta. Ohjelman inflaatioennusteet vuodeksi 2006 näyttävät realistisilta.
- (7) Ohjelmassa esitetyn julkisen talouden keskipitkän aikavälin strategian päätavoitteena on varmistaa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys. Tämän saavuttamiseksi ohjelmassa esitetään julkisen talouden vakauttamisen jatkamista sekä kasvua ja työllisyyttä koskevien edellytysten parantamista. Ohjelman mukaan liiallinen alijäämä korjataan vuoteen 2007 mennessä. Tarkistetussa ohjelmassa ennustetaan, että nimellialijäämä on vuonna 2006 3,3 prosenttia ja vuonna 2007 2½ prosenttia. Alijäämän ennustetaan supistuvan tämän jälkeen vuosittain ½ prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen ja saavuttavan vuonna 2009 1½ prosenttia suhteessa BKT:hen. Julkisen talouden sopeuttaminen on sekä tulo- että menoperusteista. Ohjelmassa pidetään sosiaalimenojen hillitsemistä vakauttamisstrategian avaintekijänä. Tulopuolella verojen osuuden kasvu korvautuu suurelta osin sosiaaliturvamaksujen osuuden supistumisella. Julkisten investointien osuuden BKT:stä arvioidaan säilyvän vakaana. Edelliseen tarkistettuun ohjelmaan verrattuna sopeutusurasta on pysynyt yleisesti ottaen samanlaisena. Edelliseen tarkistettuun ohjelmaan verrattuna alijäämäsuhteen odotetaan kuitenkin olevan kunakin vuonna noin ½ prosenttiyksikköä suurempi ja vuonna 2006 tätäkin suurempi.
- (8) Liiallisen alijäämän korjaaminen vuoteen 2007 mennessä merkitsee ohjelman mukaan sitä, että rakenteellinen rahoitusasema (ts. suhdannetasoitettu rahoitusasema pois lukien kertaluonteiset ja väliaikaiset toimenpiteet) paranee kumulatiivisesti enemmän kuin yhden prosenttiyksikön vuosina 2005—2007 vuoteen 2007 painottuvasti. Yhteisesti sovittujen menetelmien mukaisesti lasketun rakenteellisen rahoitusaseman suunnitellaan paranevan ohjelmakauden aikana vuosittain keskimäärin noin ½ prosenttia suhteessa BKT:hen, vaikkakin hieman vähemmän vuosina 2008—2009. Ohjelmassa asetetaan julkisen talouden rahoitusaseman keskipitkän aikavälin tavoitteeksi rakenteellinen tasapaino, jota ei kuitenkaan pyritä saavuttamaan ohjelmakauden aikana. Koska keskipitkän aikavälin tavoite on vaadittua vähimmäistasoa (noin 1¾ prosentin alijäämä suhteessa BKT:hen) vaativampi, sillä voitaneen turvata riittävä varmuusmarginaali liiallisen alijäämän välttämiseksi. Keskipitkän aikavälin tavoite sijoittuu euroalueen jäsenvaltioille ja ERM II -jäsenvaltioille vakaus- ja kasvusopimuksessa ja käytännösäännöissä asetetulle vaihteluvälille ja se on myös hieman vaativampi kuin mitä julkinen velka suhteessa BKT:hen ja potentiaalisen tuotannon keskimääräinen kasvu edellyttäisivät pitkällä aikavälillä.
- (9) Julkisen talouden toteutumaan vuonna 2006 kohdistuvien riskien katsotaan olevan tasapainossa. Julkisen talouden toteutuma voi kuitenkin olla vuodesta 2007 alkaen ohjelmassa ennustettua heikompi. Sosiaalimenojen hillitseminen, jota ei selvitetä yksityiskohtaisesti ohjelmassa mutta jonka odotetaan muodostavan keskeisen tekijän julkisen talouden sopeuttamisessa, riippuu suunnitelmien määrätietoisesta toteuttamisesta. Sosiaalimenot ovat olleet yksi tärkeimmistä syistä siihen, miksi aikaisemmissa ohjelmissa asetetut julkisen talouden tavoiteerajat ovat ylittyneet. Julkisen talouden tavoitteet olisivat vaarassa, jos sosiaaliturvamaksujen alentaminen toteutettaisiin suunnitelmien mukaan saavuttamatta vastaavia menotavoitteita. Lisäksi heikko kasvu saattaisi merkitä riittämättömiä tuloja. Niitä olisi vaikea korvata menojen lisäsupistuksilla, jotta pysyttäisiin suunnitellulla alijäämämäärällä. Ohjelmassa esitetään myös yhtiöverojärjestelmän uudistamista vuoteen 2008 mennessä sekä sairausvakuutusten ja pitkäaikaishoidon vakuutusten uudistamista. Jos näiden uudistusten rahoitus ei täysin toteudu ohjelmassa edellytetyllä tavalla, uudistuksilla voi olla kielteinen vaikutus alijäämään lyhyellä aikavälillä.
- (10) Tämän riskinarvioinnin perusteella näyttää siltä, että ohjelmassa hahmoteltu finanssipolitiikan viritys riittää liiallisen alijäämän korjaamiseen vuoteen 2007 mennessä. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että se ei tarjoa riittävää varmuusmarginaalia sen varmistamiseksi, että alijäämä ei ylitä ennen ohjelmakauden taikseksi viimeistä vuotta 3 prosentin viitearvoa suhteessa BKT:hen talouden normaaleissa suhdannevaihteluissa. Liiallisen alijäämän korjaamista seuraavina vuosina vauhti, jolla julkista taloutta sopeutetaan ohjelmassa esitetyn keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseksi, on suurelta osin vakaus- ja

⁽¹⁾ Edellisuosien tapaan tarkistettuun ohjelmaan sisältyy ainoastaan pyöristettyjä numerotietoja ja joskus kausikeskiarvoja ohjelmakauden loppuvuosiksi. Ohjelmasta puuttuu kuitenkin joitakin pakollisia tietoja, eikä siinä anneta kaikkia vapaaehtoisia tietoja, jotka olisi uusien käytännösääntöjen mukaan annettava (erityisesti puuttuvat tiedot työttömyydestä, sektorikohtaisista rahoitusasemista ja verotulojen jakaamasta).

kasvusopimuksen mukainen. Vakaus- ja kasvusopimuksessa määrätään, että euroalueella ja ERM II -jäsenvaltioissa rakenteellista rahoitusasemaa olisi parannettava vuosittain vähimmäismäärällä, jonka ohjeena on 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, ja että julkista taloutta olisi sopeutettava enemmän suhdannetilanteen ollessa hyvä ja vähemmän suhdannetilanteen ollessa huono.

- (11) Velkasuhteen arvioidaan kasvaneen 67½ prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2005, mikä ylittää perustamissopimuksessa määrätyn 60 prosentin viitearvon. Ohjelmassa ennustetaan, että velkasuhde kasvaa noin 69 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2006 ja supistuu sen jälkeen 67 prosenttiin ohjelmakauden lopussa. Velkasuhteen kehitys ei ehkä ole niin suotuisaa kuin ohjelmassa on ennustettu, kun otetaan huomioon edellä mainitut julkisen talouden tavoitteisiin liittyvät riskit. Tämän riskinarvioinnin perusteella saattaa olla niin, että velkasuhde ei supistu riittävästi kohti viitearvoa.
- (12) Riskit, joita Saksan julkisen talouden kestävytyteen kohdistuu ennustettujen väestön ikääntymisestä aiheutuvien julkisten menojen vuoksi, vaikuttavat kohtalaisilta⁽¹⁾. Edellisinä vuosina toteutetut rakenneuudistukset ja erityisesti eläkeuudistus ovat auttaneet hillitsemään julkisten menojen tulevaa kasvua. Kun otetaan huomioon nykyinen suuri rakenteellinen alijäämä ja se, että julkinen bruttovelka ylittää tällä hetkellä perustamissopimuksessa määrätyn 60 prosentin viitearvon suhteessa BKT:hen, julkisen talouden vakauttaminen on toteutettava ohjelmakauden aikana määrätietoisesti pitkän aikavälin kestävytyteen kohdistuvien riskien vähentämiseksi.
- (13) Julkista taloutta koskevat suunnitellut toimenpiteet ovat pitkälti vuosien 2005–2008 yhdenmennyihin suuntaviivoihin sisältyvien talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen mukaisia. Saksa aikoo toteuttaa erityisesti useita rakenneuudistuksia parantaakseen julkisen talouden kestävyttä keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Jos sosiaaliturvajärjestelmiin liittyviä menoja hillitään suunnitelmien mukaan, julkisten menojen rakenne suosisi kasvua edistäviä menoluokkia Lissabonin strategian mukaisesti.
- (14) Saksan 7 päivänä joulukuuta 2005 toimittamassa uudistetun kasvua ja työllisyyttä koskevan Lissabonin strategian mukaisessa kansallisessa uudistusohjelmassa esitetään kuusi keskeistä haastetta: osaamisyhteiskunta; markkinoiden toiminta ja kilpailukyky; liiketoimintaympäristö; julkisen talouden kestävyys (mukaan lukien kestävä kasvu ja sosiaaliturva); ekologinen innovointi ja työmarkkinoiden uudelleen suuntaaminen. Vakausohjelmaan sisältyvät julkista taloutta koskevat toimenpiteet ovat yleisesti ottaen johdonmukaisia kansalliseen uudistusohjelmaan sisältyvien toimien kanssa. Kansallisessa uudistusohjelmassa määritettyjen toimien vaikutukset julkiseen talouteen on otettu suurelta osin huomioon vakausohjelmaan sisältyvissä julkisen talouden ennusteissa. Kansallisen uudistusohjelman sisällön lisäksi vakausohjelmassa esitetään, että liittovaltiojärjestelmän uudistuksen osana vakaus- ja kasvusopimuksesta mahdollisesti johtuvat sanktiot kohdistettaisiin tietyn kaavan mukaan hallinnon eri tasoille. Tämä määräys lisättäisiin Saksan perustuslakiin.

Edellä esitetyn arvioinnin perusteella neuvosto katsoo, että hallituksen julkisen talouden vakauttamiselle ohjelmassa antama etusija on tervetullut, mutta huomauttaa, että julkisen talouden tavoitteiden saavuttamiseen ja pitkän aikavälin kestävytyteen liittyy riskejä. Ottaen huomioon myös neuvoston 14 päivänä maaliskuuta 2006 tekemän, perustamissopimuksen 104 artiklan 9 kohdan mukaisen päätöksen neuvosto kehottaa Saksa:

- varmistamaan suunnitellun kumulatiivisen rakenteellisen sopeutuksen, joka on vähintään yksi prosenttiyksikkö vuosina 2006—2007 ja jonka avulla julkisen talouden alijäämä saatetaan realistisella ja kestäväällä tavalla alle 3 prosentin suhteessa BKT:hen viimeistään vuoteen 2007 mennessä;
- saavuttamaan nopeasti keskipitkän aikavälin tavoitteen supistamalla rakenteellista rahoitusasemaa vähintään 0,5 prosenttiyksikköä vuodessa liiallisen alijäämän korjaamisen jälkeen. Tavoitteeseen olisi pyrittävä erityisesti hillitsemällä menoja suunnitellusti ja määrätietoisesti, jotta sosiaaliturvamaksuja voidaan alentaa suunnitelmien mukaisesti, ja varmistamalla, että ilmoitettu yritysverotuksen uudistus ei vaaranna julkisen talouden vakauttamista;
- toteuttamaan suunnitelmat liittovaltiojärjestelmän uudistamiseksi, jotta parannetaan talousarviokehystä ja täten autetaan varmistamaan julkista taloutta koskevien tavoitteiden saavuttaminen kaikilla hallinnon tasoilla.

⁽¹⁾ Yksityiskohtaisia tietoja pitkän aikavälin kestävytydestä on komission yksiköiden tekemässä ohjelman teknisessä arvioinnissa (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm).

Keskeisten makrotaloutta ja julkista taloutta koskevien ennusteiden vertailu

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
BKT:n määrä (muutos, %)	VO helmikuu 2006	1,6	0,9	1,5	1	1,75	1,75
	KOM marraskuu 2005 ⁽⁶⁾	1,6	0,8	1,2	1,6	—	—
	VO joulukuu 2004	1,8	1,7	1,75	2	—	—
YKHI-inflaatio (%)	VO helmikuu 2006	—	—	—	—	—	—
	KOM marraskuu 2005	1,8	2,0	1,6	1,1	—	—
	VO joulukuu 2004	—	—	—	—	—	—
Tuotantokuilu (% suhteessa potentiaali- seen BKT:hen)	VO helmikuu 2006 ⁽¹⁾	- 0,6	- 0,9	- 0,7	- 1,1	- 0,7	- 0,4
	KOM marraskuu 2005 ⁽⁵⁾	- 0,6	- 0,9	- 0,8	- 0,4	—	—
	VO joulukuu 2004 ⁽¹⁾	- 1,2	- 0,9	- 0,7	- 0,3	- 0,0	—
Julkisen talouden rahoitus- asema (% suhteessa BKT:hen)	VO helmikuu 2006	- 3,7	- 3,3	- 3,3	- 2,5	- 2	- 1,5
	KOM marraskuu 2005	- 3,7	- 3,9	- 3,7	- 3,3	—	—
	VO joulukuu 2004	- 3,75	- 2,9	- 2,5	- 2	- 1,5	—
Perusjäämä (% suhteessa BKT:hen)	VO helmikuu 2006	- 0,8	- 0,5	- 0,5	0,5	1,25	1,5
	KOM marraskuu 2005	- 0,8	- 0,9	- 0,9	- 0,4	—	—
	VO joulukuu 2004	- 0,5	0	0,5	1,5	2	—
Suhdannetasoitettu rahoitusasema (% suhteessa BKT:hen)	VO helmikuu 2006 ⁽¹⁾	- 3,4	- 2,9	- 2,9	- 1,8	- 1,5	- 1,1
	KOM marraskuu 2005	- 3,3	- 3,2	- 3,2	- 3,0	—	—
	VO joulukuu 2004 ⁽¹⁾	- 3,0	- 2,4	- 1,9	- 1,6	- 1,3	—
Rakenteellinen rahoitus- asema ⁽²⁾ (% suhteessa BKT:hen)	VO helmikuu 2006 ⁽³⁾	- 3,4	- 3,0	- 2,9	- 1,8	- 1,5	- 1,1
	KOM marraskuu 2005 ⁽⁴⁾	- 3,3	- 3,2	- 3,2	- 3,0	—	—
	VO joulukuu 2004	—	—	—	—	—	—
Julkisen talouden brutto- velka (% suhteessa BKT:hen)	VO helmikuu 2006	65,5	67,5	69	68,5	68	67
	KOM marraskuu 2005 ⁽⁷⁾	66,4	68,6	70,0	71,4	—	—
	VO joulukuu 2004	65,5	66	66	65,5	65	—

Huom.

- (1) Ohjelmassa esitettyihin tietoihin perustuvat komission yksiköiden laskelmat.
(2) (Edellisessä kohdassa tarkoitettu) suhdannetasoitettu rahoitusasema, jossa ei ole otettu huomioon kertaluonteisia eikä muita väliaikaisia toimenpiteitä.
(3) Ohjelman mukaiset kertaluonteiset ja muut väliaikaiset toimenpiteet (0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2005).
(4) Komission yksiköiden syksyn 2005 talousennusteen mukaiset kertaluonteiset ja muut väliaikaiset toimenpiteet.
(5) Perustuu ennusteisiin, joiden mukaan potentiaalinen kasvu on 1,1 prosenttia vuonna 2004, 1,1 prosenttia vuonna 2005, 1,1 prosenttia vuonna 2006 ja 1,2 prosenttia vuonna 2007.
(6) Ensiarvioiden mukaan kasvu oli 0,9 prosenttia vuonna 2005. Komission yksiköiden 21 päivänä helmikuuta 2006 päivätyn väliennusteen mukaan kasvu on 1,5 prosenttia vuonna 2006.
(7) Suhdeluku laskettiin käyttäen BKT-sarjaa sekä vanhaa rahoituspalvelujen (FISIM) laskemismenetelmää. Tämän vuoksi tietoja ei voida suoraan verrata toisiinsa.

Lähde:

Vakaushjelma (VO); komission yksiköiden syksyn 2005 talousennusteet (KOM), jotka perustuvat ennen uuden hallituksen virkaanastumista marraskuussa 2005 voimassa olleisiin politiikkoihin; komission yksiköiden laskelmat.