

RÅDETS YTTRANDE**av den 14 mars 2006****om Tysklands uppdaterade stabilitetsprogram 2005–2009**

(2006/C 82/02)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR AVGETT FÖLJANDE YTTRANDE

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken (¹), särskilt artikel 5.3,

med beaktande av kommissionens rekommendation,

efter samråd med ekonomiska och finansiella kommittén.

HÄRIGENOM FRAMFÖRS FÖLJANDE.

- (1) Den 14 mars 2006 granskade rådet Tysklands uppdaterade stabilitetsprogram.
- (2) BNP-tillväxten i Tyskland under de gångna tio åren uppgick till 1,4 % per år, vilket understeg genomsnittet i euroområdet med mer än en halv procentenhet. Tillväxtpotentialen har stadigt sjunkit under hela perioden. Samtidigt som den ekonomiska aktiviteten drevs på av en livaktig export hölls den tillbaka av en svag inhemsk efterfrågan. Från en utdragen stagnation under den första hälften av decenniet tog efterfrågan och real BNP under en kort period fart under 2000 liksom under 2004, men försvagades därefter åter. Eftersom det även gick trögt att skapa nya arbetstillfällen steg arbetslösheten till 9½ % av arbetskraften. Underskottet i den offentliga sektorns finanser överskred fördragets referensvärde på 3 % av BNP för fjärde året i rad år 2005. Den offentliga skulden, som år 1991 låg på knappt 40 % av BNP, har sedan 2002 legat över fördragets referensvärde på 60 % av BNP.
- (3) Den 21 januari 2003 beslutade rådet att det förelåg ett alltför stort underskott i Tyskland och rekommenderade på grundval av artikel 104.7 att det alltför stora underskottet skulle korrigeras senast 2004. I sitt meddelande till rådet i december 2004 om "Tysklands och Frankrikes situation efter EG-domstolens dom med avseende på deras skyldigheter enligt förfarandet vid alltför stora underskott", angav kommissionen att 2005 bör anses utgöra den relevanta tidsfristen för korrigeringen. I januari 2005 instämde rådet i detta. Den 14 mars 2006 beslöt rådet att i enlighet med artikel 104.9 förelägga Tyskland att vidta åtgärder för att senast år 2007 korrigeras det alltför stora underskottet. I sitt yttrande av den 17 februari 2005 om det uppdaterade stabilitetsprogrammet från december 2004, som omfattade perioden 2004–2008, uppmanade rådet Tyskland att vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att det alltför stora underskottet korrigeras under 2005, att genomföra anpassningar av de offentliga finanserna under åren efter 2005 och göra de strukturella ansträngningar som krävs för att uppnå en ställning för de offentliga finanserna nära balans mot slutet av den period som omfattas av programmet, samt att fullfölja de strukturreformer som syftar till att stärka de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt, inte minst i fråga om hälso- och sjukvårdssystemet.
- (4) Enligt uppgifter från Eurostat, uppgick underskottet i den offentliga sektorns finanser i Tyskland till 3,3 % av BNP år 2005. Dessa uppgifter, i avvaktan på en närmare granskning av deras kvalitet, grundas på en preliminär anmälan från Tyskland i överensstämmelse med rådets förordning (EG) nr 3605/93, som Tyskland lämnade in till kommissionen den 24 februari 2006. I den tidigare uppdateringen av stabilitetsprogrammet hade målet angivits till 2,9 % av BNP för 2005.

(¹) EGT L 209, 2.8.1997, s. 1. Förordningen ändrad genom förordning (EG) nr 1055/2005 (EUT L 174, 7.7.2005, s. 1). De dokument som det hänvisas till i texten återfinns på följande webbplats:
http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

- (5) Tysklands uppdaterade stabilitetsprogram lämnades in den 22 februari 2006. Programmet omfattar perioden 2005–2009. Programmet motsvarar i grova drag den modellstruktur för stabilitets- och konvergensprogram som definieras i den nya uppförandekoden ⁽¹⁾.
- (6) I det makroekonomiska scenario som ligger till grund för programmet beräknas BNP-tillväxten i reala termer öka från 0,9 % 2005 till 1,4 % 2006 i takt med att den inhemska efterfrågan tar fart. Tillväxten förväntas sedan avta till 1 % under 2007 för att därefter åter öka, vilket beräknas resultera i en genomsnittlig tillväxttakt på 1½ % för perioden 2005–2009. Tillväxtprofilen påverkas av den ram för den ekonomiska politiken som den nya koalitionsregeringen har enats om. Referensscenariot förefaller rimligt utifrån nu tillgänglig information men kan vara något optimistiskt för de sista åren av programmet. Programmets beräkningar för inflationen förefaller realistiska.
- (7) Det huvudsakliga målet i strategin för de offentliga finanserna på medellång sikt anges vara att säkerställa de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. För att uppnå detta föreslår man i programmet att fullfölja konsolideringen av de offentliga finanserna och samtidigt förbättra förutsättningarna för tillväxt och sysselsättning. I programmet räknar man med att korrigera det alltför stora underskottet senast år 2007. För 2006 och 2007 visar beräkningarna i uppdateringen på underskott i nominella termer på 3,3 % respektive 2½ % av BNP. Därefter beräknas underskottet att minska med 0,5 procentenhet av BNP per år för att nå en nivå på 1½ % av BNP år 2009. Anpassningen av de offentliga finanserna avser både inkomst- och utgiftssidan. I programmet fastställs att begränsningar i sociala utgifter utgör ett avgörande inslag i konsolideringsstrategin. På inkomstsidan uppvägs en ökning av skatteuttaget i grova drag av en minskning av socialavgiftsuttaget. De offentliga investeringarna som andel av BNP beräknas ligga kvar på oförändrad nivå. Jämfört med den föregående uppdateringen är anpassningsbanan i stort sett oförändrad, även om underskottskvoten beräknas öka varje år med omkring ½ procentenhet, och för 2006 ännu mer.
- (8) Korrigeringen av det alltför stora underskottet senast 2007 inbegriper enligt programmet en förbättring av det strukturella saldot (dvs. det konjunkturrensade saldot utan hänsyn till engångsåtgärder eller andra tillfälliga åtgärder) med sammantaget drygt en procentenhet under perioden 2005–2007 huvudsakligen under 2007. Det strukturella saldot, beräknat enligt den allmänt vedertagna metoden, väntas förbättras med i genomsnitt omkring ½ % av BNP per år under programperioden, dock med något mindre under 2008 och 2009. I programmet anges att målet för de offentliga finanserna på medellång sikt är att uppnå en ställning med balans i de offentliga finanserna i strukturella termer, vilket man dock inte räknar med att uppnå under programperioden. Eftersom målet på medellång sikt är mer långtgående än minimiriktmärket (för vilket målnivån är ett underskott på ca 1¾ % av BNP) bör det, om det uppnås, uppfylla villkoret att ge en tillräcklig marginal för att förebygga alltför stora underskott. Programmets mål på medellång sikt ligger också inom det intervall som i stabilitets- och tillväxtpakten och uppförandekoden har fastställts för euroområdet och de medlemsstater som ingår i ERM II, och det är något mer ambitiöst än vad som krävs med avseende på skuldkvoten och den genomsnittliga potentiella BNP-tillväxten på lång sikt.
- (9) När det gäller 2006 kan de risker som är förenade med utfallet för de offentliga finanserna betraktas som balanserade. Från och med 2007 skulle emellertid utfallet för de offentliga finanserna kunna bli sämre än i programmets beräkningar. Återhållsamheten i fråga om de sociala utgifterna, som inte i detalj redovisas i programmet men som förmodas utgöra ett avgörande bidrag till anpassningen av de offentliga finanserna, förutsätter att planerna genomförs strikt. De sociala utgifterna har varit en av de huvudsakliga faktorerna till överskridandet av budgetmålen jämfört med tidigare program. Budgetmålen skulle äventyras om den planerade befrielsen från socialavgifter genomförs fullt ut utan att de motsvarande utgiftsmålen uppnås. Vidare skulle lägre tillväxt än väntat kunna leda till inkomstbortfall, som skulle kunna visa sig svåra att kompensera genom ytterligare minskning av utgifterna i syfte att inte avvika från den planerade anpassningsbanan för underskottet. I programmet aviseras vidare reformer av bolagsskattesystemet senast 2008 och av sjukförsäkringen och försäkringen av långtidssjuka, vilket, om det inte finansieras fullt ut i enlighet med programmet, skulle få negativa effekter på underskottet på kort sikt.
- (10) Mot bakgrund av denna riskbedömning förefaller programmets finanspolitiska inriktning förenlig med kravet på en korrigering av det alltför stora underskottet senast år 2007. Den förefaller emellertid inte ge en tillräcklig säkerhetsmarginal för att förebygga att referensvärdet på 3 % av BNP överskrids vid normala konjunktursvängningar fram till programperiodens nästista år. Programmets

⁽¹⁾ På samma sätt som tidigare år innehåller uppdateringen endast avrundade sifferuppgifter och ibland periodgenomsnitt för programperiodens sista år. Det företer luckor vad gäller de obligatoriska uppgifterna och tillhandahåller inte alla frivilliga uppgifter som föreskrivs av den nya uppförandekoden (särskilt uppgifter om arbetslöshet, sektorsvisa saldon och uppdelning av skatteintäkter saknas).

anpassningstakt mot målet på medellång sikt överensstämmer i stort sett med stabilitets- och tillväxtpakten under åren efter korrigeringen av det alltför stora underskottet. Enligt pakten bör den årliga förbättringen av det strukturella saldoto för euroområdet och de länder som deltar i ERM II som riktmärke ligga på 0,5 % av BNP och korrigeringen bör vara större under goda ekonomiska tider, men kan vara lägre när dåliga ekonomiska tider råder.

- (11) Skuldkvoten beräknas ha nått 67½ % av BNP 2005, dvs. överstiger fördragets referensvärde på 60 % av BNP. I programmet beräknas skuldkvoten öka till omkring 69 % av BNP 2006 och därefter sjunka till 67 % vid slutet av programperioden. Skuldkvoten kan komma att utvecklas mindre gynnsamt än vad som förväntades i programmet, med tanke på de ovan nämnda riskerna som omgärdar de finanspolitiska målen. Mot bakgrund av denna riskbedömning kan minskningen av skuldkvoten i riktning mot referensvärdet visa sig vara otillräcklig.
- (12) När det gäller de offentliga finansernas hållbarhet förefaller risken för Tysklands del vara medelstor med avseende på de beräknade offentliga utgifterna för befolkningens åldrande (¹). De strukturella reformer som genomförts under de gångna åren, och i synnerhet pensionsreformen, har medverkat till att begränsa framtida öknningar av offentliga utgifter. Med tanke på att den offentliga skulden brutto för närvarande överstiger fördragets referensvärde på 60 % av BNP och med tanke på det rådande höga strukturella underskottet, är det nödvändigt att strikt genomföra en kraftfull konsolidering av de offentliga finanserna under programperioden för att på så sätt minska riskerna vad gäller de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt.
- (13) De finanspolitiska åtgärder som föreslås är i stort sett förenliga med de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken, vilka utgör en del av de integrerade riktlinjerna för perioden 2005–2008. Detta gäller särskilt Tysklands planer på att genomföra ett antal strukturella reformer för att förbättra de offentliga finansernas hållbarhet på medellång till lång sikt. Om begränsningen av utgifterna inom socialförsäkringssystemen genomfördes som planerat skulle de offentliga utgifternas sammansättning bättre gynna de tillväxtfrämjande utgiftsslagen i linje med Lissabonstrategin.
- (14) Tysklands nationella reformprogram, som lämnades in den 7 december 2005 inom ramen för den förnyade Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning, innehåller följande sex huvudutmaningar: kunskapssamhället, väl fungerande marknader och konkurrenskraft, näringslivsklimatet, de offentliga finansernas hållbarhet (inbegripet hållbar tillväxt och social trygghet), ekologisk innovation, och omställningen av arbetsmarknaden. De finanspolitiska åtgärder som planeras i stabilitetsprogrammet ligger på det hela taget i linje med de åtgärder som anges i reformprogrammet. Budgetkonsekvenserna av de åtgärder som föreslås i reformprogrammet avspeglas i stora drag i beräkningarna av de offentliga finansernas utveckling i stabilitetsprogrammet. Utöver de förslag som återfinns i det nationella reformprogrammet, förutses i stabilitetsprogrammet, som en del av reformen av det federala systemet, att eventuella sanktioner som ett resultat av tillämpningen av stabilitets- och tillväxtpakten, skulle fördelas enligt en regel mellan alla nivåer av den offentliga förvaltningen. Detta skulle skrivas in i den tyska författningen.

Med hänsyn till ovanstående bedömning välkomnar rådet regeringens prioritering av konsolideringen av de offentliga finanserna såsom den beskrivs i programmet, men noterar att det finns risker när det gäller att kunna uppnå målen för de offentliga finanserna och likaså risker vad gäller de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Mot bakgrund av rådets beslut av den 14 mars i enlighet med artikel 104.9 i fördraget, uppmanar rådet Tyskland att göra följande:

- Säkerställa den planerade sammanlagda strukturella anpassningen med minst en procentenhet under åren 2006 och 2007 vilket på ett trovärdigt och varaktigt sätt skulle få ned underskottet i den offentliga sektorns finanser under 3 % av BNP senast 2007.
- Utan tidsspillan uppnå målet på medellång sikt för de offentliga finanserna genom en förbättring av det strukturella saldoto på minst ½ procentenhet per år efter det att det alltför stora underskottet har korrigerats, bland annat genom att med kraft genomföra den planerade utgiftsbegränsningen för att kunna genomföra den planerade lättningen i socialavgiftsuttaget, och genom att se till att den aviserade reformen av bolagsbeskattningen inte äventyrar den finanspolitiska konsolideringen.
- Genomföra de planerade reformerna av det federala systemet för att förbättra budgetramen och därigenom bidra till att säkerställa att målen för de offentliga finanserna uppnås på alla nivåer av den offentliga sektorn.

(¹) Mer detaljerad information om hållbarhet på lång sikt ges i kommissionens tekniska bedömning av programmet, som kommer att offentliggöras på http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

Jämförelse mellan beräknade makroekonomiska nyckeltal och nyckeltal för de offentliga finanserna

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Real BNP (förändring i %)	SP febr. 2006	1,6	0,9	1,5	1	1,75	1,75
	KOM nov. 2005 ⁽⁶⁾	1,6	0,8	1,2	1,6	—	—
	SP dec. 2004	1,8	1,7	1,75	2	—	—
HIKP-inflation (i %)	SP febr. 2006	—	—	—	—	—	—
	KOM nov. 2005	1,8	2,0	1,6	1,1	—	—
	SP dec. 2004	—	—	—	—	—	—
BNP-gap (i % av potentiell BNP)	SP febr. 2006 ⁽¹⁾	- 0,6	- 0,9	- 0,7	- 1,1	- 0,7	- 0,4
	KOM nov. 2005 ⁽⁵⁾	- 0,6	- 0,9	- 0,8	- 0,4	—	—
	SP dec. 2004 ⁽¹⁾	- 1,2	- 0,9	- 0,7	- 0,3	- 0,0	—
Saldot för de offentliga finanserna (i % av BNP)	SP febr. 2006	- 3,7	- 3,3	- 3,3	- 2,5	- 2	- 1,5
	KOM nov. 2005	- 3,7	- 3,9	- 3,7	- 3,3	—	—
	SP dec. 2004	- 3,75	- 2,9	- 2,5	- 2	- 1,5	—
Primärt saldo (i % av BNP)	SP febr. 2006	- 0,8	- 0,5	- 0,5	0,5	1,25	1,5
	KOM nov. 2005	- 0,8	- 0,9	- 0,9	- 0,4	—	—
	SP dec. 2004	- 0,5	0	0,5	1,5	2	—
Konjunkturrensat saldo (i % av BNP)	SP febr. 2006 ⁽¹⁾	- 3,4	- 2,9	- 2,9	- 1,8	- 1,5	- 1,1
	KOM nov. 2005	- 3,3	- 3,2	- 3,2	- 3,0	—	—
	SP dec. 2004 ⁽¹⁾	- 3,0	- 2,4	- 1,9	- 1,6	- 1,3	—
Strukturellt saldo ⁽²⁾ (i % av BNP)	SP febr. 2006 ⁽³⁾	- 3,4	- 3,0	- 2,9	- 1,8	- 1,5	- 1,1
	KOM nov. 2005 ⁽⁴⁾	- 3,3	- 3,2	- 3,2	- 3,0	—	—
	SP dec. 2004	—	—	—	—	—	—
Offentliga sektorns brut- toskuldkvot (i % av BNP)	SP febr. 2006	65,5	67,5	69	68,5	68	67
	KOM nov. 2005 ⁽⁷⁾	66,4	68,6	70,0	71,4	—	—
	SP dec. 2004	65,5	66	66	65,5	65	—

Anmärkningar:

⁽¹⁾ Kommissionens beräkningar baserar sig på uppgifterna i programmet.

⁽²⁾ Konjunkturrensat saldo (liksom i raderna ovanför) utan beaktande av engångsåtgärder och tillfälliga åtgärder.

⁽³⁾ Engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder som ingår i programmet (0,1 % av BNP 2005).

⁽⁴⁾ Engångsåtgärder och tillfälliga åtgärder enligt kommissionens beräkningar i höstprognosen 2005.

⁽⁵⁾ Baserat på en potentiell tillväxt på: 1,1 %, 1,1 %, 1,1 % respektive: 1,2 % för perioden 2004–2007.

⁽⁶⁾ Enligt de första beräkningarna uppgick tillväxten till 0,9 % 2005. I kommissionens halvtidsrapport av den 21 februari 2006 beräknas tillväxten uppgå till 1,5 % 2006.

⁽⁷⁾ Kvoten beräknades med användning av BNP-serierna med den gamla metoden med redovisning av FISIM (indirekt värderade finansiella förmedlingstjänster), varför uppgifterna inte är direkt jämförbara.

Källor:

Stabilitetsprogrammet (SP), 2005 års ekonomiska höstprognos från kommissionen (KOM) på grundval av oförändrad politik innan den nya regeringen tillträdde i november 2005, och kommissionens beräkningar.