



7. marts 2006
6.kt.

Supplement til samlenotat vedr. rådsmødet (ECOFIN) den 14.
marts 2006

Dagsordenspunkt 2a: Vurdering af opdaterede konvergens- og stabilitetsprogrammer for Portugal, Irland, Storbritannien, Litauen, Polen, Tyskland, Nederlandene, Frankrig, Grækenland, Cypern, Malta og Spanien og Italien

Supplerende bidrag vedrørende konvergensprogram for Polen og stabilitetsprogram for Tyskland

Indhold

Konvergensprogram for Polen

Polens *underskud på den faktiske budgetsaldo* skønnes at udgøre 2,9 pct. af BNP i 2005 mod 3,8 pct. af BNP i 2004. På trods af lavere vækst i BNP end forventet er underskuddet i 2005 faldet 1 procentpoint mere end skønnet i stabilitetsprogrammet for 2004, bl.a. pga. højere skatteindtægter.

Den fremlagte konsolideringsplan, der reducerer underskuddet fra 2005 til 2008 med 1 procentpoint, baseres primært på en reduktion af de *offentlige udgifter* i 2007 og 2008. Reduktionen ventes at udgøre 2,5 pct. af BNP, hvoraf hovedparten sker i sociale overførsler og subsidier. Selvom budgetunderskuddet skønnes lavere i 2005 og 2006 i det indeværende program sammenlignet med programmet for 2004, er konsolideringsstrategien mindre ambitiøs. Konvergensprogrammet for 2004 fremlagde en stramning på den faktiske budgetsaldo på 3,6 procentenheder over perioden 2004-2007, medens stramningen i programmet for 2005 er nedjusteret til 1,6 procentenheder. Skønnet for budgetunderskuddet for 2007 – som er Polens deadline i forhold til korrektion af sit uforholdsmæssigt store underskud, jf. Rådets henstilling af 5. juli 2004 – er anført til 2,2 pct., men udgør 4,1 pct. af BNP eksklusiv overskud i pensionsfonden.

Polens overgangsordning i forhold til Eurostats beslutning af marts 2004 (der fastslår, at individuelle aktuariske fondsbaserede pensionsordninger ikke medregnes i de offentlige finanser) ophører med indberetningerne vedr. offentlige finanser fra 2007. Programmet indebærer, at budgetunderskuddet eksklusiv overskud i pensionsfonden vil udgøre 4,1 pct. af BNP i 2007 og 3,7 pct. af BNP i 2008. De polske skøn for de offentlige finanser inkluderer imidlertid overskud i pensionsfonden i 2007 og 2008, hvilket ikke er i overensstemmelse med Eurostats beslutning, jf. tabel 5.

Tabel 5							
Makroøkonomiske nøgletal for Polen							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Offentlige finanser (pct. af BNP):</i>							
Offentlige indtægter	39,2	42,0	42,1	41,5	40,5	-	-
Offentlige udgifter (inkl. renter)	43	44,9	44,7	43,7	42,4	-	-
Faktisk budgetsaldo:							
- inkl. overskud i pensionsfond	-3,8	-2,9	-2,6	-2,2	-1,9	-	-
- ekskl. overskud i pensionsfond	-5,6	-4,7	-4,6	-4,1	-3,7	-	-
Primær budgetsaldo	-1,3	-0,2	-0,1	0,4	0,6	-	-
Offentlig gæld	41,9	42,5	45,0	45,3	45,4	-	-
Output gap ¹	0,4	0,1	0,3	0,3	0,6	-	-
Konjunkturrenset budgetsaldo (Komm.) ¹	-4,1	-2,9	-2,7	-2,3	-2,1	-	-
Strukturel budgetsaldo (Komm.) ^{1,2}	-4,1	-2,9	-2,7	-2,3	-2,1	-	-
Konjunkturrenset budgetsaldo (Ungarn) ²	-3,9	-2,8	-2,5	-2,1	-1,9	-	-
<i>Øvrige nøgletal (pct.):</i>							
Real BNP-vækst	5,3	3,3	4,3	4,6	5,0	-	-
Inflation (HICP)	3,6	2,2	1,5	2,2	2,5	-	-
Beskæftigelsesvækst	-0,3	1,6	1,0	1,1	1,0	-	-
Ledighed (pct. af arbejdsstyrken)	18,8	17,8	16,7	15,7	14,7	-	-

Anm.: 1) Kommissionens beregninger baseret på informationen i programmet.

2) Den strukturelle saldo er den faktiske saldo korrigeret for konjunkturreffekter og engangstiltag.

Kilde: Konvergensprogram for Polen af januar 2006.

Den *offentlige gæld* ventes at stige ca. 3 procentpoint over perioden (fra 42,5 pct. af BNP til 45,4 pct. af BNP), dvs. gælden ligger væsentligt under Stabilitets- og vækstpagtens referenceværdi på 60 pct.

Inflationen ventes at falde fra 2,2 pct. i 2005 til 1,5 pct. i 2006 for herefter at stige til 2,5 i 2008. Det primære mål for den polske pengepolitik er at sikre prisstabilitet. Den pengepolitiske strategi er inflationsmålsætning på ca. 2,5 pct. med en margin på ± 1 . Programmet annoncerer ikke et mål for deltagelse i valutakurssamarbejdet ERM II eller indtrædelsen i euro-området.

Konvergensprogrammets budgetsøn er baseret på en antagelse om, at *realvæksten* i BNP stiger fra 3 pct. i 2005 til 5 pct. i 2008. Det *konjunkturrensede* underskud - som beregnet af Kommissionen på basis af informationer fra programmet - skønnes at falde fra 2,9 pct. af BNP i 2005 til 2,1 pct. af BNP i 2008. Det strukturelle underskud angives at være lig det konjunkturrensede underskud, idet der ikke planlægges gennemførelse af betydelige engangstiltag. Programmet

angiver som mellemfristet mål (MTO) et strukturelt underskud på 1 pct. af BNP, som det forventer at opnå efter 2010, dvs. nogen tid efter programmets horisont. Da Polens MTO er mere krævende end landets ”minimum benchmark” på -1,6 pct. af BNP, vil opfyldelsen af MTO indebære, at sikkerhedsmarginen for overtrædelse af 3 pct.-grænsen for offentlige overskud bliver overholdt.

Kommissionen fremhæver, at risici forbundet med konvergensprogrammet kan påvirke budgetsalden negativt. Der fremhæves risici i form af bl.a. optimistiske skatteelasticiteter i 2006, optimistiske vækstkøn for BNP i slutningen af perioden samt forsinket og ukomplet implementering af ”Hausner-planen”.

Kommissionen anfører, at programmet ikke er konsistent med korrektion af uforholdsmæssigt store underskud i 2007, og Polen lever dermed ikke op til Rådets henstilling under Traktatens artikel 104(7) af juli 2004. Underskuddet på den faktiske budgetsaldo skønnes at udgøre 4,1 pct. af BNP i 2007, dvs. væsentligt over 3 pct.-grænsen. Kommissionen vurderer således, at en væsentlig yderligere strukturel budgetforbedring vil være nødvendig for at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud inden for den fastsatte tidsfrist. På baggrund heraf oplyser Kommissionen, at den vil foreslå yderligere skridt i proceduren for uforholdsmæssigt store underskud i forhold til Polen.

Endelig vurderer Kommissionen, at der er lave risici forbundet med de offentlige financers langsigtede holdbarhed i Polen som følge af demografisk betingede omkostninger. Gælden er under referenceværdien på 60 pct. af BNP, og udgifter til pensioner og uddannelse ventes at falde 5,5 pct. af BNP over perioden 2008-2050. Kommissionen vurderer dog, at fritagelse af bestemte grupper fra pensionsreformen kan få negativ effekt på den langsigtede holdbarhed, især hvis yderligere undtagelser gennemføres.

Stabilitetsprogram for Tyskland

Tyskland vurderer i sit stabilitetsprogram, at *underskuddet på de offentlige finanser* fra 2004 til 2005 blev nedbragt fra 3,7 til 3,3 pct. af BNP. Tyskland forventer, at underskuddet fastholdes på 3,3 pct. af BNP i 2006, forudsat en økonomisk vækst på ca. 1,5 pct., for herefter at blive bragt ned under Traktatens 3-procentsgrænse, idet underskuddet planlægges reduceret med ca. 0,8 procentenheder til ca. 2,5 pct. af BNP i 2007 for herefter at blive reduceret med omtrent 0,5 procentenheder om året til ca. 1,5 pct. af BNP i 2009. Der planlægges en tilsvarende forbedring af den primære saldo – givet omtrent konstante renteudgifter på ca. 3,0 pct. af BNP – der fra 2006 til 2007 vendes fra et mindre underskud til et mindre overskud.

Tysklands *offentlige gæld* ventes fortsat at stige og at nå op på ca. 69,0 pct. af BNP i 2006 for herefter at falde gradvist til ca. 67 pct. af BNP i 2009.

Det tyske program anfører, at Tysklands overordnede mellemfristede finanspolitiske mål nu er sikring af langsigtet finanspolitisk holdbarhed, og at dette mål skal nås gennem budgetkonsolidering sammen med styrkelse af betingelserne for vækst og beskæftigelse.

Konsolideringsplanen, der i programperioden fra 2005 til 2009 således skal forbedre saldoen med ca. 2,0 procentenheder (0,8 alene i 2007), baseres på en løbende reduktion af den offentlige *udgiftskvot*e på omtrent 3 ¼ pct. af BNP, der mere end opvejer et ventet fald i de offentlige *indtægter* på omtrent 1 ¼ pct. af BNP.

F.s.v.a. de offentlige udgifter planlægges en reduktion af udgifterne til især overførsler, herunder i lyset af en ventet lavere ledighed og højere beskæftigelse. F.s.v.a. de offentlige indtægter ventes en moderat reduktion af forholdet mellem samlede skatter og BNP på ca. ¾ procentenheder, sammensat af på den ene side lidt højere skatter som følge af en planlagt forhøjelse af den generelle momsats fra 16 til 19 pct. fra 1. januar 2007 samt begrænsning af diverse skattefradrag, og på den anden side lavere sociale bidrag som følge af en planlagt reduktion i bidragene i 2007. I relation til Tysklands arbejde med en reform af det føderale system nævner programmet muligheden for en tilføjelse til den tyske forbundsforfatning, hvorefter potentielle økonomiske sanktioner over for Tyskland inden for rammerne af Stabilitets- og Vækstpagten allokeres til de forskellige regeringsniveauer (forbunds- og delstatsniveauer).

Programmets budgetplaner og -skøn er baseret på en antagelse om, at den årlige *realvækst* i BNP, efter at have udgjort knap 1 pct. i 2005, vil stige til ca. 1,4-1,5 pct. i 2006 for herefter at falde til ca. 1 pct. i 2007 inden en ny vækstfremgang til ca. 1¾ pct. i de følgende år (et vækstgennemsnit på ca. 1,5 pct. årligt i programperioden 2005-2009). Produktionen skønnes samlet over programperioden at komme tættere på, men ikke op på, sit potentielle niveau, idet output gap – ligesom væksten – efter en reduktion til -0,7 pct. af BNP i 2006 ventes udvidet til ca. -1,1 i 2007 for herefter at blive reduceret gradvist til -0,4 pct. af BNP i 2009.

Tysklands *konjunkturrensede saldo* – opgjort efter den fælles EU-metode – vurderes at blive forbedret stort set parallelt med den faktiske saldo, idet det konjunkturrensede underskud ventes at ligge uændret på ca. 3 pct. af BNP i 2006 for herefter at blive forbedret med over 1 procentenhed til godt under 2 pct. i 2007 og yderligere forbedret til godt 1 pct. af BNP i 2009.

Tysklands *strukturelle saldo* – hvor der også korrigeres for effekten af engangstiltag – udvikler sig næsten helt tilsvarende, idet der dog skønnes en marginal strukturel stramning på 0,1 pct. af BNP i 2006 (som følge af bortfald af engangstiltag med en mindre indtægt på 0,1 pct. af BNP i 2005). Tysklands *mellemfristede målsætning (MTO)* angives at være balance på den strukturelle saldo, et mål der ikke ventes realiseret inden for programperioden, idet det strukturelle underskud skønnes nedbragt til godt 1 pct. af BNP i periodens slutår, 2009.

Tabel 6							
Makroøkonomiske nøgletal for Tyskland							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Offentlige finanser (pct. af BNP):							

Offentlige indtægter	43,8 ³	43,4	43	43	42½	42¼
Offentlige udgifter (inkl. renter)	47,5 ³	46,7	46¼	45	44¼	43½
Faktisk budgetsaldo:	-3,7	-3,3	-3,3	-2½	-2	-1½
Primær budgetsaldo	-0,8	-0,5	-½	½	1¼	1½
Offentlig gæld	65,5	67½	69	68½	68	67
Outputgab ¹	-0,6	-0,9	-0,7	-1,1	-0,7	-0,4
Konjunkturrenset budgetsaldo (Komm.) ¹	-3,4	-2,9	-2,9	-1,8	-1,5	-1,1
Strukturel budgetsaldo (Komm.) ^{1,2}	-3,4	-3,0	-2,9	-1,8	-1,5	-1,1
Konjunkturrenset budgetsaldo (Tyskland)		-3,1	-3	-2	-1½	-1
<i>Øvrige nøgletal (pct.):</i>						
Real BNP-vækst	1,6	0,9	1½	1	1¾	1¾
Inflation (HICP) ³	1,8	2,0	1,6	1,1		
Beskæftigelsesvækst	-0,3	0,0	¼	½	½	
Ledighed (pct. af arbejdsstyrken) ³		9,5	9,3	9,1		
	9,1					

Anm.: 1) Kommissionens beregninger baseret på informationen i programmet.

2) Den strukturelle saldo er den faktiske saldo korrigeret for konjunktoreffekter og engangstiltag.

3) Kommissionens prognose af november 2005.

Kilde: Konvergensprogram for Tyskland af december 2005.

Kommissionen noterer, at det tyske 2005-underskud ifølge foreløbige opgørelser fra Tyskland og Eurostat udgjorde 3,3 pct. af BNP. Det noteres endvidere, at Kommissionen og Rådet i januar 2005 – i lyset af EF-Domstolens afgørelse i sagen om proceduren vedr. uforholdsmæssigt store underskud for Tyskland og Frankrig – resolverede, at 2005 er den relevante tidsfrist for korrektionen af de uforholdsmæssigt store underskud. Kommissionen har derfor den 1. marts 2006 fremlagt en henstilling om en rådsbeslutning under Traktatens artikel 104.9, der retter pålæg til Tyskland om korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2007.

Kommissionen noterer, at Tyskland i sit program planlægger at bringe underskuddet ned på 2½ pct. af BNP i 2007 og at en sådan korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud vil indebære en forbedring af den strukturelle saldo på over en procentenhed samlet i 2006 og 2007.

Kommissionen finder, at Tysklands mellemfristede mål (MTO) – en balanceret strukturel saldo – er en anelse mere krævende end hvad Tysklands aktuelle bruttogæld og estimerede potentielle vækst på lang sigt tilsiger. Den gennemsnitlige årlige strukturelle budgetforbedring i programperioden udgør lige under 0,5 pct. af BNP – hovedreglen for lande, der er i EDP-procedure og/eller endnu ikke har nået deres MTO – idet den er lidt større i 2006-2007, hvor det uforholdsmæssigt store underskud planlægges korrigeret, og lidt mindre i 2008-2009.

Kommissionen finder, at der er visse risici knyttet til programmet. Det vurderes, at vækstskønnene er plausible og at risiciene er balancerede i 2006, men at budgetresultaterne kan blive mindre gunstige end skønnet i programmet fra 2007. Kommissionen påpeger, at budgetforbedringerne afhænger af implementering af planerne for udgiftsstyring baseret på bedre kontrol med udgifter til overførsler. Endvidere planlægger Tyskland en omlægning af blandt andet selskabsbeskatningen i 2008.

Kommissionens vurdering i lyset af risiciene er, at finanspolitikken og de strukturelle budgetforbedringer synes at være konsistente med en korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud i 2007. Det vurderes endvidere, at budgetstillingen først i næstsidste programår, d.v.s. 2008, synes at kunne sikre en tilstrækkelig sikkerhedsmargin i forhold til at undgå nye overskridelser af 3-procentsgrænsen under en normal lavkonjunktur.

Kommissionen finder, at Tyskland med hensyn til sikring af den finanspolitiske holdbarhed på lang sigt står i en delvist risikabel position. Det vurderes på grundlag af antagelser og fremskrivninger af aldersrelaterede udgifter i det tyske program – der dækker udgifter til pensioner, sundhed, uddannelse og visse overførsler – at stillingen på de offentlige finanser i 2005 indebar et behov for en permanent strukturel budgetforbedring på 3-3½ pct. af BNP for at være konsistent med holdbarhed på lang sigt. Det vurderes endvidere, at strammingsbehovet vil blive reduceret med omkring 2 procentenheder, hvis programmets økonomisk-politiske planer bliver realiseret.

De senere års reformer af pensions- og sundhedssystemerne, særligt pensionsreformen, har bidraget til en afdæmpning af det fremadrettede udgiftspres. Regeringen har endvidere plan om at hæve den almindelige pensionsalder med to år fra 65 til 67 i kraft af en gradvis indfasning fra 2012 til 2029 og har intention om at foretage udgiftsdæmpende justeringer i metoden til beregning af pensioner og endvidere nævnt muligheden for reformer af sundhed og ældrepleje. Kommissionen vurderer uagtet reformplanerne, at der er behov for en væsentlig budgetkonsolidering i de kommende år for at styrke den langsigtede holdbarhed.

Rådsudtalelser

Rådet ventes at vedtage udtalelser om stabilitets- og konvergensprogrammerne for Portugal, Irland, Storbritannien, Litauen, Polen, Tyskland, Nederlandene, Frankrig, Grækenland, Cypern, Malta, Spanien og Italien, der bl.a. anbefaler, at:

- *Polen* 1) styrker tilpasningen i primært 2006 ved at allokere offentlige indtægter, der viser sig højere end budgetteret, eller offentlige udgifter, der viser sig lavere end budgetteret, til underskudsreduktion; 2) sikrer den langsigtede holdbarhed gennem pensionsreformen; og 3) øger den institutionelle ramme for offentlige finanser ved at introducere en regel vedr. mellemfristede udgiftslofter.
- *Tyskland* 1) sikrer den planlagte strukturelle budgetforbedring på samlet mindst en procentenhed i 2006 og 2007 med henblik på at bringe det

offentlige budgetunderskud ned under 3 pct. af BNP så hurtigt som muligt og senest i 2007 på en troværdig og holdbar måde; 2) hurtigt opnår den mellemfristede målsætning om strukturel balance i kraft af strukturelle budgetforbedringer på mindst 0,5 procentenheder om året efter korrektionen af det uforholdsmæssigt store underskud, særligt ved at implementere den planlagte udgiftsstyring og sikre, at den annoncerede reform af selskabsbeskatningen ikke bringer konsolideringen i fare; 3) implementerer planerne om en reform af det føderale system for at styrke de budgetmæssige rammer og således bidrage til at sikre af at budgetmålene overholdes på alle niveauer i den offentlige sektor.