

OPINIA RADY**z dnia 12 lutego 2008 r.****w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2007–2011 przedstawionego przez Niemcy**

(2008/C 49/04)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

(1) W dniu 12 lutego 2008 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności na lata 2007–2010 przedstawiony przez Niemcy.

(2) W latach 2006 i 2007 wzrost gospodarczy w Niemczech był znacznie większy niż w pierwszej połowie dziesięciolecia. Trwałe ograniczenie wzrostu płac oraz reformy strukturalne pomogły w odzyskaniu konkurencyjności i stymulowały wzrost zatrudnienia. Wyraźna poprawa sytuacji na rynku pracy pozwala podtrzymać przewidywania dotyczące trwałego ożywienia popytu krajowego, który pomoże zbilansować oczekiwany niższy udział popytu zewnętrznego netto we wzroście.

Tempo konsolidacji budżetowej było znaczne. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych poprawił się z deficytu wynoszącego niemal 3,5 % PKB w 2005 r. na niewielką nadwyżkę w 2007 r. Również deficyt strukturalny zmalał w latach 2005–2007 o 2,5 punktu procentowego PKB. Kluczową rolę w konsolidacji odegrało ograniczenie wydatków publicznych, które zmniejszyły się z 47 % PKB w 2005 r. do poziomu poniżej 44 % w 2007 r. Było to możliwe dzięki środkom konsolidacji przyjętym w okresie od 2005 r., jak również dzięki niespodziewanie wysokim dochodom z podatków, które nie zostały wydane, lecz wykorzystane w celu zmniejszenia deficytu.

(3) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że nastąpi spowolnienie wzrostu realnego PKB z 2,4 % w 2007 r. do 2 % w 2008 r. oraz średnio do 1,5 % w pozostałych latach okresu objętego programem. W oparciu o obecnie dostępne informacje ⁽²⁾ powyższy scenariusz wzrostu wydaje się realistyczny do 2008 r. i ostrożny dla pozostałego okresu. W latach 2009–2011 wzrost PKB pozostanie na poziomie poniżej wielkości potencjalnej, jednak zakłada się ciągły wzrost zatrudnienia. Przewiduje się, że wzrost płac będzie umiarkowany, a tym samym nie doprowadzi do presji inflacyjnej. Jednak tendencja do poprawy konkurencyjności cenowej, którą można było zaobserwować w ostatnim dziesięcioleciu, dobiegnie końca.

(4) W odniesieniu do roku 2007 zaktualizowany program przewiduje budżet zrównoważony, zasadniczo zgodnie z prognozą służb Komisji z jesieni 2007 r., która zakłada nadwyżkę na poziomie 0,1 % PKB, podczas gdy w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu stabilności zakładano deficyt na poziomie 1,5 % PKB. Znaczna poprawa sytuacji budżetowej w porównaniu z zakładanym celem była spowodowana efektem bazowym związanym z niższym, niż przewidywano, deficytem w 2006 r., silniejszym efektem cyklicznym oraz zaostrzonym kursem polityki budżetowej. Wykonanie budżetu w 2007 r. było zgodne z zaleceniami udzielonymi przez Radę w opinii z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie poprzedniego zaktualizowanego programu stabilności ⁽³⁾. Rada odnotowuje, że w związku z wykorzystaniem tym w całości nieprzewidywanych dochodów z podatków w celu zmniejszenia deficytu, wykonanie budżetu było również zgodne z kierunkami polityki budżetowej przyjętymi przez Eurogrupę w kwietniu 2007 r.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, str. 1. Rozporządzenie zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1055/2005 (Dz.U. L 174 z 7.7.2005, str. 1). Dokumenty przywołane w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej:

http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Ocena uwzględnia w szczególności jesienną prognozę służb Komisji oraz dokonaną przez Komisję ocenę przedstawionego na jesieni 2007 r. sprawozdania z realizacji krajowego programu reform. Najnowsze wskaźniki sugerują jednak nieco niższy wzrost w 2008 roku.

⁽³⁾ Dz.U. C 70 z 27.3.2007, str. 5.

- (5) Głównym celem średniookresowej strategii budżetowej jest zapewnienie stabilności finansów publicznych w długim okresie. Aby osiągnąć ten cel, w programie proponuje się dalszą konsolidację budżetową, przy jednoczesnej poprawie warunków wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Średniookresowy cel budżetowy, którym jest zrównoważenie budżetu w kategoriach strukturalnych (tj. wyniku w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowych), został zasadniczo osiągnięty w 2007 r. Program przewiduje, że wynik strukturalny osłabi się nieznacznie w 2008 r., a następnie poprawi się, osiągając ostatecznie średniookresowy cel budżetowy w 2010 r. i nadwyżkę strukturalną do roku 2011 (licząc zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką). Wcześniejszy program nie przewidywał osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w okresie objętym programem. Co więcej, zakłada się, że dzięki warunkom gospodarczym bilans sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie nadal zmierzał w kierunku niewielkiej nadwyżki. Zgodnie z tą samą tendencją powinna następować poprawa wyniku pierwotnego, gdzie nadwyżka osiągnie 3,5 % PKB do 2011 r. Planowana konsolidacja opiera się w całości na wydatkach. Skompensuje to z nadwyżką spadek dochodów związany głównie z reformą podatku od osób prawnych oraz obniżeniem stawek na ubezpieczenie na wypadek bezrobocia w 2008 r. I tak, wskaźnik wydatków ma do 2011 r. spaść o 2,5 punktu procentowego, do poziomu 41,5 % PKB, co planuje się osiągnąć głównie w drodze ograniczania wydatków socjalnych. Szacuje się, że w 2007 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych obniży się do poziomu 65 % PKB, pozostając powyżej przewidzianej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB, oraz przewiduje się jego dalsze zmniejszenie o 7,5 punktu procentowego w okresie objętym programem.
- (6) Ryzyko związane z zawartymi w programie prognozami budżetowymi wydaje się zrównoważone. Powyższe prognozy makroekonomiczne wydają się realne na rok 2008 i ostrożne dla pozostałego okresu. Ponadto na przestrzeni ostatnich dwóch lat faktyczna sytuacja budżetowa okazała się lepsza, niż zakładano. Program wydaje się zakładać, że poprawa sytuacji strukturalnej w następstwie reform rynku pracy będzie nadal trwać w okresie objętym programem. Ponieważ nie planuje się dalszych reform, w celu osiągnięcia planowanego wyniku budżetowego konieczne będzie ciągle zaangażowanie w celu utrzymania silnej kontroli nad wydatkami. Również zagrożenia związane z planowanymi zmianami wskaźnika długu wydają się zrównoważone.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej wydaje się wystarczający, aby do 2010 r. powrócić do celu średniookresowego, tak jak to przewidziano w programie. W całym okresie objętym programem zostałyby zapewniony wystarczający margines bezpieczeństwa chroniący przed naruszeniem progu deficytu wynoszącego 3 % PKB przy zwykłych wahaniach makroekonomicznych. Jednakże planowanie rozluźnienie polityki budżetowej o około 0,5 % PKB oznacza również odejście od celu średniookresowego jedynie w 2008 roku. Przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej może zatem nie być całkowicie zgodny z paktem stabilności i wzrostu. Rada odnotowuje, że plany budżetowe na rok 2008 pozostają zgodne z kierunkami polityki budżetowej przyjętymi przez Eurogrupę w kwietniu 2007 r. Mając na uwadze ryzyko związane ze wspomnianymi wyżej przewidywaniami odnośnie poziomu długu, wydaje się ponadto, że tempo obniżania się wskaźnika długu ku wartości odniesienia będzie w okresie objętym programem wystarczające.
- (8) Wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Niemiec kształtują się na średnim poziomie. Długoterminowy wpływ na budżet związany ze starzeniem się społeczeństwa jest zbliżony do średniej UE, przy wydatkach na emerytury rosnących nieco wolniej niż w wielu innych krajach, co jest wynikiem uchwalonych już reform systemu emerytalnego. Przeprowadzona ostatnio reforma systemu emerytalnego (2007) spowoduje stopniowy wzrost ustawowego wieku emerytalnego do 67 roku życia począwszy od 2012 r., co powinno dodatkowo spowolnić przewidywany wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Zgodnie z oceną zamieszczoną w programie pozycja budżetowa w 2007 r., która jest lepsza niż wyjściowa pozycja z poprzedniego programu, przyczynia się do skompensowania przewidywanego długoterminowego wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet. Nie wystarczy to jednak, aby w pełni zapobiec przyszłej presji wydatkowej. Do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych w długim okresie przyczyniłoby się utrzymanie wysokiej nadwyżki pierwotnej w perspektywie średnioterminowej oraz sprowadzenie wskaźnika długu poniżej przewidzianej w Traktacie wartości odniesienia.
- (9) Program stabilności nie precyzuje wprawdzie bezpośredniego wpływu na budżet wynikającego z przedstawionego na jesieni 2007 r. sprawozdania z realizacji krajowego programu reform, jednak nakreślone w obydwu dokumentach strategii budżetowe wydają się ze sobą spójne. W programie stabilności wymieniono najważniejsze środki o bezpośrednich skutkach dla budżetu, przedstawione w sprawozdaniu z realizacji krajowego programu reform, na przykład: reformę podatku od osób prawnych, podniesienie ustawowego wieku emerytalnego, obniżkę składek na ubezpieczenia społeczne, ułatwienia w zakresie opieki nad dziećmi oraz drugi etap reformy systemu federalnego przewidujący zrewidowanie relacji budżetowych pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji w celu zapewnienia dyscypliny budżetowej.

- (10) Przewidziana w programie strategia budżetowa jest zasadniczo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej dla poszczególnych krajów, zawartymi w zintegrowanych wytycznych, oraz z wytycznymi dla państw członkowskich strefy euro w dziedzinie polityki budżetowej, wydanymi w kontekście strategii lizbońskiej.
- (11) Co do wymagań odnośnie do danych, które to wymagania są określone w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie odnotowano brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych ⁽¹⁾.

Podsumowując, należy stwierdzić, że korzystając z utrzymującego się silnego wzrostu gospodarczego, Niemcy wykorzystywały nieprzewidziane dochody do zmniejszenia deficytu budżetowego, a tym samym osiągnęły zasadniczo średniookresowy cel budżetowy w 2007 r., czyli o wiele wcześniej, niż było to zakładane w poprzednim programie. Wynik ten zasługuje na uznanie. Jednakże w 2008 r. finanse publiczne tego kraju mogą być narażone na powrót deficytu strukturalnego. Strategia budżetowa przewiduje następnie stopniowy powrót do średniookresowego celu budżetowego, dzięki trwałemu ograniczeniu wydatków. Ryzyko towarzyszące prognozom budżetowym jest neutralne. Scenariusz makroekonomiczny na okres po 2008 roku będący podstawą programu ma wprawdzie charakter ostrożny, jednak w celu osiągnięcia planowanego wyniku budżetowego konieczne będzie ciągłe zaangażowanie w celu utrzymania silnej kontroli nad wydatkami. Zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Niemiec kształtują się na średnim poziomie.

W świetle powyższej oceny wzywa się Niemcy do:

- (i) utrzymania pozytywnych wyników osiągniętych w 2007 r. przez zachowanie ścisłej kontroli nad wydatkami zgodnie z wytycznymi programu oraz przez przeznaczenie nieoczekiwanej nadwyżki dochodów na zmniejszenie długu;
- (ii) poprawy stabilności finansów publicznych w długim okresie przez kontynuację realizacji uchwalonych reform gospodarczych sprzyjających wzrostowi i zatrudnieniu oraz przez wzmocnienie osiągniętej konsolidacji budżetowej w drodze wzmocnienia instytucji budżetowych, w szczególności dzięki trwającej rewizji federalnych relacji budżetowych.

Rada odnotowuje również, że działania takie byłyby zgodne z kierunkami polityki budżetowej przyjętymi przez Eurogrupę na posiedzeniu w kwietniu 2007 r.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Realny PKB (zmiana w %)	PS grudzień 2007	2,9	2,4	2	1,5	1,5	1,5
	KOM listopad 2007	2,9	2,5	2,1	2,2	nd.	nd.
	PS listopad 2006	2,3	1,4	1,75	1,75	1,75	nd.
Inflacja HICP (%)	PS grudzień 2007	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
	KOM listopad 2007	1,8	2,2	2	1,8	nd.	nd.
	PS listopad 2006	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
Luka produktowa ⁽¹⁾ (% potencjalnego PKB)	PS grudzień 2007	- 0,2	0,7	1,1	0,8	0,5	- 0,1
	KOM listopad 2007 ⁽²⁾	- 0,5	0,3	0,6	0,9	nd.	nd.
	PS listopad 2006	- 0,3	- 0,3	- 0,2	0	0	nd.
Zadłużenie/wierzytelności netto wobec reszty świata (% PKB)	PS grudzień 2007	5,2	6,1	6,1	6,3	6,3	6,3
	KOM listopad 2007	5,2	5,8	5,8	6,1	nd.	nd.
	PS listopad 2006	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.

⁽¹⁾ W szczególności w programie nie przedstawiono danych na temat inflacji HICP oraz łącznych transferów społecznych oraz nie wymieniono wszystkich podstawowych założeń scenariusza makroekonomicznego, będącego podstawą programu.

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS grudzień 2007	- 1,6	0	- 0,5	0	0,5	0,5
	KOM listopad 2007	- 1,6	0,1	- 0,1	0,2	nd.	nd.
	PS listopad 2006	- 2,1	- 1,5	- 1,5	- 1	- 0,5	nd.
Wynik pierwotny (% PKB)	PS grudzień 2007	1,2	3	2,5	2,5	3	3,5
	KOM listopad 2007	1,2	2,8	2,6	2,8	nd.	nd.
	PS listopad 2006	0,5	1	1	1,5	2	nd.
Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PS grudzień 2007	- 1,5	- 0,3	- 0,8	- 0,4	0	0,7
	KOM listopad 2007	- 1,3	- 0,1	- 0,4	- 0,2	nd.	nd.
	PS listopad 2006	- 2,0	- 1,5	- 1,5	- 1,0	- 0,6	nd.
Wynik strukturalny ⁽²⁾ (% PKB)	PS grudzień 2007	- 1,5	- 0,3	- 0,7	- 0,3	0	0,7
	KOM listopad 2007	- 1,3	0,0	- 0,4	- 0,2	nd.	nd.
	PS listopad 2006	- 2	- 1,5	- 1,5	- 1	- 0,6	nd.
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS grudzień 2007	67,5	65	63	61,5	59,5	57,5
	KOM listopad 2007	67,5	64,7	62,6	60,3	nd.	nd.
	PS listopad 2006	68	67	66,5	65,5	64,5	nd.

Uwagi:

- (1) Podane w programie wartości luki produktowej oraz wyniku w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programach.
- (2) W oparciu o szacowany potencjalny wzrost w wysokości — odpowiednio — 1,2 %, 1,6 %, 1,8 % i 1,9 % w latach 2006–2009.
- (3) Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych. Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe wyniosą 0,1 % PKB w 2008 r. i 2009 r. zgodnie z najnowszym programem (wszystkie te środki przyczynią się do zwiększenia deficytu) oraz 0,1 % PKB w 2007 r. i 2009 r. zgodnie z jesienną prognozą służb Komisji (wszystkie te środki przyczynią się do zwiększenia deficytu).

Źródło:

Program stabilności (PS); prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2007 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.