

## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## OPINIE

## RADA

## OPINIA RADY

z dnia 10 marca 2009 r.

w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2008–2012 przedstawionego przez Niemcy

(2009/C 66/01)

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 <sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 5 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 10 marca 2009 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności na lata 2008–2012 przedstawiony przez Niemcy.
- (2) Gospodarka Niemiec, w dużym stopniu nastawiona na eksport i wyspecjalizowana w produkcji dóbr inwestycyjnych, mocno cierpi na skutek światowej recesji. W związku ze słabszym wzrostem eksportu gwałtownie spadło również w 2008 r. tempo wzrostu realnego PKB. Wiele instytucji finansowych, w tym banki krajów związkowych (*Landesbanken*), poniosło znaczne straty w wyniku kryzysu finansowego. Bezpośredni wpływ tego kryzysu na gospodarkę został jednak ograniczony przez ogólnie zdrowe bilanse spółek, silną konkurencję cenową oraz fakt, że Niemcy nie doświadczają korekty rynku mieszkaniowego. Do najważniejszych wyzwań w najbliższej przyszłości zaliczyć należy przywrócenie zaufania do sektora finansowego, zapewnienie przedsiębiorstwom dostępu do źródeł finansowania, ułatwienie dostosowań na rynku pracy umożliwiających przeciwdziałanie rosnącemu bezrobociu oraz wzmocnienie popytu wewnętrznego. Dzięki skutecznej konsolidacji budżetowej budżet sektora instytucji rządowych i samorządowych był w roku 2007 i 2008 w stanie bliskim równowagi. W tej sytuacji jesienią 2008 r. i w styczniu 2009 r. Niemcy uchwaliły dwa pakiety budżetowych środków stymulujących służące zwiększeniu spożycia prywatnego, ożywienie inwestycji prywatnych i publicznych, zapewnieniu dostępu do źródeł finansowania, uniknięciu likwidacji miejsc pracy oraz zwiększeniu możliwości szkoleń zawodowych, przy czym pakiety te obejmują również środki wspierające przemysł motoryzacyjny. Niższe dochody i wyższe wydatki uwarunkowane uchwalonymi środkami, a także działaniem automatycznych stabilizatorów, doprowadzą do deficytu finansów publicznych. Dodatkowe ryzyko dla budżetu stanowią ponadto zobowiązania warunkowe związane z zakrojonymi na szeroką skalę operacjami ratowania banków. Mocne ramy budżetowe będą wspierać konsolidację budżetową po ustąpieniu kryzysu.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1. Dokumenty przytoczone w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

- (3) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą uzupełnionego w styczniu programu przewiduje, że wzrost realnego PKB obniży się z poziomu 1,25 % w 2008 r. do -2,25 % w roku 2009, a następnie począwszy od 2010 r. wzrośnie do poziomu 1,25 %. W świetle dostępnych obecnie informacji <sup>(1)</sup> scenariusz ten wydaje się być oparty na wiarygodnych założeniach dotyczących wzrostu do 2009 r. oraz nieco optymistycznych założeniach dotyczących okresu po roku 2010. W szczególności oczekiwane w roku 2010 ożywienie spożycia prywatnego może mieć ograniczony wymiar, jeżeli kryzys gospodarczy pociągnie za sobą znaczny spadek zatrudnienia. Prognozy makroekonomiczne uwzględniają uchwalone środki stymulacyjne, nie dokonano jednak kwantyfikacji ich oczekiwanego wpływu na gospodarkę. Przedstawione w programie prognozy dotyczące inflacji wydają się realistyczne.
- (4) W śródkresowej prognozie służb Komisji ze stycznia 2009 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2008 r. oszacowano na 0,1 % PKB, podczas gdy w zaktualizowanej wersji programu z grudnia 2007 r. zakładano, że osiągnie on 0,5 % PKB. Ten lepszy od oczekiwanego wynik budżet zawdzięcza znacznym dodatkowym dochodom, które odnotowano mimo reformy podatków od przedsiębiorstw oraz obniżenia stawek składek na ubezpieczenia społeczne. Wyższe dochody z podatków bezpośrednich odzwierciedlają wysokie tempo wzrostu zatrudnienia i płac i związane z tym oddziaływanie hamulca fiskalnego. Część dodatkowych dochodów posłużyła do sfinansowania obniżki stawek składek na ubezpieczenia społeczne oraz została przeznaczona na dodatkowe wydatki. Wydatki były o 0,75 % PKB wyższe niż planowano, głównie wskutek środków jednorazowych związanych z operacjami ratowania banków oraz wyższych wypłat świadczeń emerytalnych związanych ze zmianami *ad hoc* formuły waloryzacji emerytur.
- (5) Oczekuje się, że w 2009 r. saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie stanowił deficyt w wysokości 3 % PKB. Odpowiada to śródkresowej prognozie służb Komisji. Przyczyną wzrostu deficytu są uwarunkowane działaniem automatycznych stabilizatorów niższe dochody podatkowe i wyższe wydatki (około 1,5 % PKB) oraz przyjęte w reakcji na kryzys środki stymulacyjne (1,5 % PKB). Oczekuje się, że wskaźnik relacji wydatków do PKB wzrośnie o 2,5 punktu procentowego, podczas gdy wskaźnik relacji dochodów do PKB spadnie o 0,5 punktu procentowego. Szacuje się, że deficyt strukturalny (zgodnie z obliczeniami przeprowadzonymi przez służby Komisji na podstawie informacji przedstawionych w programie) zwiększy się o około 1,5 punktu procentowego.
- (6) Średniookresowym celem budżetowym jest utrzymanie sytuacji zbliżonej do równowagi w budżecie sektora instytucji rządowych i samorządowych w kategoriach strukturalnych (tj. salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe). Zgodnie z programem oznacza to deficyt strukturalny w wysokości 0–0,5 % PKB. Nie oczekuje się osiągnięcia celu średniookresowego w okresie objętym programem. W 2010 r. deficyt ma wprawdzie osiągnąć maksymalną wartość 4 % PKB, a więc przekroczy wartość referencyjną określoną w Traktacie, jednak wraz ze spadkiem deficytu do poziomu 3 % PKB w roku 2011 i 2,5 % PKB w roku 2012, nastąpi powrót na ścieżkę konsolidacji budżetowej. Prognozy zawarte w styczniowym uzupełnieniu programu oparte są na założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki i przewidują, że po roku 2010 konsolidacja nastąpi głównie po stronie wydatków. Oczekuje się, że w okresie 2008–2010 wskaźnik relacji dochodów do PKB spadnie o 1,5 punktu procentowego do 42,5 %, utrzyma się na tym poziomie w roku 2011, a w 2012 r. wzrośnie o 0,5 punktu procentowego. Wskaźnik relacji wydatków do PKB wzrośnie o 2,5 punktu procentowego w okresie 2008–2010, a następnie spadnie o 1 punkt procentowy.

Zmiany po stronie dochodów i wydatków w roku 2010 wynikają głównie z budżetowych środków stymulacyjnych przyjętych w reakcji na kryzys. Nie sprecyzowano środków, które mają przyczynić się do konsolidacji budżetowej po roku 2010. W wysiłkach na rzecz konsolidacji pomocne może być zarówno wygaśnięcie niektórych środków stymulacyjnych, jak i zamknięcie funduszu spłaty zadłużenia. Rosnące deficyty, osłabienie nominalnego wzrostu PKB oraz korekty przepływów kapitału w 2008 r., które odzwierciedlają przede wszystkim operacje ratowania banków, prowadzą w okresie objętym programem do wzrostu długu w relacji do PKB o 7 punktów procentowych do poziomu 72,5 % PKB.

- (7) Wyniki budżetowe mogą okazać się gorsze od przewidywanych, zwłaszcza począwszy od roku 2010. Po pierwsze, w przypadku założeń makroekonomicznych leżących u podstaw programu istnieje niepewność co do długości, skali i skutków kryzysu finansowego. Założenia te wydają się być nieco optymistyczne w szczególności dla roku 2010 i lat kolejnych, kiedy to przewiduje się, że szybkie ożywienie koniunktury przywróci wzrost realnego PKB do poziomu odpowiadającego potencjalnemu. Po drugie, prognozy obarczone są ryzykiem ewentualnego braku niezbędnego zaangażowania na rzecz zachowania dyscypliny w zakresie wydatków przez wszystkie szczeble administracji. Po trzecie, znaczne ryzyko wpływa z faktu, iż nie przedstawiono informacji dotyczących środków mających wspierać planowaną konsolidację po roku 2010, choć znaczna część budżetowych środków stymulacyjnych ma charakter trwały. W świetle zagrożeń dla osiągnięcia celów budżetowych również zmiany

<sup>(1)</sup> Ocena uwzględnia w szczególności prognozę służb Komisji ze stycznia 2009 r., a także inne informacje, które uzyskano od tego czasu.

wskaźnika zadłużenia mogą być mniej korzystne niż przewidywane w programie. Dodatkowe zagrożenia dla rachunków sektora instytucji rządowych i samorządowych związane są bezpośrednio z następstwami kryzysu finansowego, w szczególności z możliwymi kolejnymi operacjami dokapitalizowania oraz potencjalnymi przejściami banków (mającymi wpływ na poziom zadłużenia, choć nie można również wykluczyć wpływu na deficyt) lub gwarancjami dla banków (które będą miały wpływ na deficyt i zadłużenie tylko w przypadku skorzystania z nich).

- (8) 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. O ile sytuacja budżetowa w 2008 r. — według szacunków zamieszczonych w uzupełnieniu programu — przyczyniałaby się do częściowego zrównoważenia długoterminowego wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet, to w przypadku urzeczywistnienia się prognoz budżetowych nastąpiłoby odwrócenie sytuacji. Obecny wskaźnik zadłużenia brutto w relacji do PKB przekracza ponadto określoną w Traktacie wartość referencyjną. Do zmniejszenia kształtujących się na średnim poziomie zagrożeń dla stabilności finansów publicznych przyczyniłoby się osiągnięcie wysokich nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej. Wspomniane powyżej zagrożenia związane z wdrożonymi przez Niemcy programami stabilizacji sektora finansowego (obejmującymi np. dokapitalizowanie, gwarancje) mogą mieć potencjalnie negatywny wpływ na długoterminową stabilność finansów publicznych, głównie z racji ich wpływu na dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, mimo że część udostępnionych przez rząd środków mogłaby zostać w przyszłości odzyskana.
- (9) Mimo ogólnie solidnych finansów publicznych i przepisów budżetowych możliwe jest dalsze ulepszenie instytucjonalnych ram budżetowych Niemiec. Rada z zadowoleniem przyjmuje postęp osiągnięty na drodze do ustanowienia nowej zasady budżetowej służącej ograniczeniu strukturalnego deficytu rządu federalnego do 0,35 % PKB w normalnych warunkach koniunkturalnych i zobowiązaniu krajów związkowych do zrównoważenia budżetów w kategoriach strukturalnych. Zasada ta ma być osadzona w niemieckiej konstytucji jeszcze w bieżącym okresie legislacyjnym i ma zacząć działać do roku 2011, przy czym przewidziane byłyby okresy przejściowe — do roku 2015 dla rządu federalnego i do roku 2019 dla krajów związkowych. Rząd planuje ponadto zmianę federalnego systemu budżetowania i rachunkowości, tak by w większym stopniu uwzględnić zorientowane na zadania szacunki dochodów i wydatków.
- (10) W celu stabilizacji sektora finansowego władze Niemiec utworzyły fundusz stabilizacji rynku finansowego, który ma działać do końca 2009 r. i udostępniać środki na dokapitalizowanie (80 mld EUR, około 3 % PKB) oraz gwarantować kredyty (400 mld EUR, około 16 % PKB). Już w latach 2007–2008 niemiecki rząd federalny i rządy krajów związkowych były zaangażowane w szeroko zakrojone operacje ratowania banków, udostępniając kapitał i udzielając gwarancji. W 2008 r. rząd niemiecki objął również nieograniczoną gwarancją wszystkie prywatne depozyty bankowe. Dyskutowane są obecnie kolejne inicjatywy, które mają przyczynić się do oczyszczenia bilansów banków z „problematicznych” aktywów. Zobowiązania warunkowe będące skutkiem tego rodzaju środków stanowią dodatkowe zagrożenie dla budżetu.
- (11) Zgodnie z europejskim planem naprawy gospodarczej, zatwierdzonym w grudniu przez Radę Europejską, Niemcy przyjęły na lata 2009 i 2010 dwa obszerne pakiety budżetowych środków stymulacyjnych (rzędu 3,5 % PKB przez okres dwóch lat), które uznaje się za adekwatną reakcję na spowolnienie gospodarcze. Środki te koncentrują się na wsparciu dochodów, inwestycjach prywatnych i publicznych, uniknięciu likwidacji miejsc pracy i polepszeniu możliwości szkoleń, wsparciu przedsiębiorstw mających problemy z uzyskaniem kredytów oraz na branży motoryzacyjnej. Środki te są zasadniczo zgodne z europejskim planem naprawy gospodarczej, są ukierunkowane i zostały zastosowane we właściwym momencie, nawet jeśli impuls zadziała z pewnym opóźnieniem. Niektóre z tych środków są wprawdzie tymczasowe, jednak znaczna ich część ma charakter stały. Pełna odwracalność środków uchwalonych w reakcji na kryzys nie jest zatem zapewniona. Przewidziany harmonogram spłaty zadłużenia oraz nowe przepisy budżetowe będą jednak wspomagać proces niezbędnej konsolidacji budżetowej po ustąpieniu kryzysu. Do ożywienia gospodarczego przyczynią się środki strukturalne, takie jak wspieranie innowacji w sektorze prywatnym, ulepszenie usług pośrednictwa pracy oraz ułatwienie dostępu do łączy szerokopasmowych w ramach planowanej w tym obszarze strategii. Środki te związane są ze średniookresowym programem reform i z zaleceniami dla poszczególnych krajów, przedstawionymi przez Komisję w dniu 28 stycznia 2009 r. w ramach strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Obowiązujące przez ograniczony okres czasu zmiany w procedurach zamówień publicznych posłużą ponadto do przyspieszenia realizacji inwestycji w infrastrukturę.
- (12) W latach 2009 i 2010 zasadniczo ekspansywny kurs polityki budżetowej, co stanowi odpowiedź na spowolnienie gospodarcze. W roku 2010 deficyt przekroczy prawdopodobnie wartość referencyjną. W 2011 r. w programie założono znaczną poprawę salda strukturalnego (o 1 punkt procentowy), a w roku 2012 dalsze, choć już tylko niewielkie, zmniejszenie deficytu strukturalnego. Ścieżka redukcji deficytu jest wprawdzie zasadniczo zgodna z paktem stabilności i wzrostu, jednak w okresie objętym programem nie zostanie osiągnięty wystarczający margines bezpieczeństwa chroniący przed naruszeniem prognozy deficytu wynoszącego 3 % PKB, a nakreślona ścieżka konsolidacji może być poważnie

zagrożona. Wreszcie, wskaźnik zadłużenia rośnie przez cały okres objęty programem, odzwierciedlając ekspansywny kurs objęty w latach 2009 i 2010 oraz transakcje finansowe związane z prowadzonymi operacjami ratowania banków.

- (13) Co do wymagań odnośnie do danych, określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie zanotowano brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych <sup>(1)</sup>.

Podsumowując należy stwierdzić, że dzięki wcześniejszej konsolidacji i osiągnięciu niemal zrównoważonego budżetu w roku 2008 Niemcy mogły zastosować szeroko zakrojone budżetowe środki stymulacyjne. Należy przyjąć to z uznaniem, ponieważ środki te są współmierne do skali spowolnienia gospodarczego. Realizacja strategii budżetowej może napotkać przeszkody, jeśli wziąć pod uwagę gwałtowne pogorszenie sytuacji gospodarczej na świecie oraz niepokojący stan sektora finansowego. Pełna odwracalność krótkoterminowych środków uchwalonych w reakcji na kryzys nie jest obecnie zapewniona. Jeśli po ustąpieniu kryzysu nastąpić ma powrót na ścieżkę konsolidacji budżetowej, kluczowe znaczenie będzie miało planowane ulepszenie średniookresowych ram budżetowych, które muszą być następnie w zdecydowany sposób wdrażane na wszystkich szczeblach administracji. W obliczu rosnącego długu publicznego, zmian *ad hoc* formuły waloryzacji świadczeń emerytalnych oraz niepewności co do skutków reformy systemu opieki zdrowotnej, istotne jest utrzymanie dotychczasowych osiągnięć w zakresie poprawy długoterminowej stabilności finansów publicznych.

Na podstawie powyższej oceny wzywa się Niemcy do:

- (i) wprowadzania w życie polityki budżetowej na lata 2009 i 2010 zgodnie z planem, łącznie ze środkami stymulacyjnymi założonymi w europejskim planie naprawy gospodarczej i w ramach paktu stabilności i wzrostu oraz odwrócenia budżetowych środków stymulacyjnych w celu wspierania istotnej konsolidacji budżetowej zmierzającej do realizacji celów średniookresowych, i rozpoczęcia tych działań najpóźniej w roku 2011;
- (ii) do wzmocnienia w tym celu instytucjonalnych ram budżetowych przez planowe wprowadzenie w życie nowych przepisów budżetowych celem wsparcia niezbędnej konsolidacji po roku 2010;
- (iii) ponownego zwrócenia uwagi na środki wzmacniające długoterminową stabilność finansów publicznych i zadbania o zgodne z planami odejście w 2008 r. od zmienionej formuły waloryzacji świadczeń emerytalnych.

### Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Realny PKB (zmiana w %)	PS grudzień 2008	2,5	1,3	- 2,25	1,25	1,25	1,25
	KOM styczeń 2009	2,5	1,3	- 2,3	0,7	bd.	bd.
	PS listopad 2007	2,4	2,0	1,5	1,5	1,5	bd.
Inflacja HICP (%)	PS grudzień 2008	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.
	KOM styczeń 2009	2,3	2,8	0,8	1,4	bd.	bd.
	PS listopad 2007	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.
Luka produktowa <sup>(1)</sup> (% potencjalnego PKB)	PS grudzień 2008	2,0	2,2	- 0,9	- 0,7	- 0,7	- 1,0
	KOM styczeń 2009 <sup>(2)</sup>	2,2	2,3	- 1,0	- 1,2	bd.	bd.
	PS listopad 2007	0,7	1,1	0,8	0,5	- 0,1	bd.
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PS grudzień 2008	7,6	7,1	7,0	7	7	7
	KOM styczeń 2009	7,6	7,1	5,2	5,4	bd.	bd.
	PS listopad 2007	6,1	6,1	6,3	6,3	6,3	bd.

<sup>(1)</sup> W szczególności w programie nie przedstawiono danych na temat inflacji HICP, rozbitcia dochodów podatkowych i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych na spożycie pośrednie, rzeczowe transfery socjalne i wynagrodzenia pracownicze, a także nie wymieniono wszystkich podstawowych założeń scenariusza makroekonomicznego.

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS grudzień 2008	44,0	44	43,5	42,5	42,5	43
	KOM styczeń 2009	43,9	43,7	43,5	42,3	bd.	bd.
	PS listopad 2007	44	43	43	42,5	42	bd.
Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS grudzień 2008	44,2	44	46,5	46,5	45,5	45,5
	KOM styczeń 2009	44,1	43,8	46,4	46,4	bd.	bd.
	PS listopad 2007	44	43,5	43	42	41,5	bd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS grudzień 2008	- 0,2	- 0	- 3	- 4	- 3	- 2,5
	KOM styczeń 2009	- 0,2	- 0,1	- 2,9	- 4,2	bd.	bd.
	PS listopad 2007	0	- 0,5	0	0,5	0,5	bd.
Saldo pierwotne (% PKB)	PS grudzień 2008	2,6	2,5	0	- 1	0	,5
	KOM styczeń 2009	2,6	2,6	- 0,1	- 1,3	bd.	bd.
	PS listopad 2007	3	2,5	2,5	3	3,5	bd.
Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne <sup>(1)</sup> (% PKB)	PS grudzień 2008	- 1,2	- 1,2	- 2,4	- 3,5	- 2,4	- 2,1
	KOM styczeń 2009	- 1,3	- 1,3	- 2,4	- 3,6	bd.	bd.
	PS listopad 2007	- 0,3	- 0,8	- 0,4	0,0	0,7	bd.
Saldo strukturalne <sup>(2)</sup> (% PKB)	PS grudzień 2008	- 0,9	- 0,8	- 2,5	- 3,4	- 2,4	- 2,1
	KOM styczeń 2009	- 1,0	- 0,9	- 2,4	- 3,4	bd.	bd.
	PS listopad 2007	- 0,3	- 0,7	- 0,3	0	0,7	bd.
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS grudzień 2008	65,1	65,5	68,5	70,5	71,5	72,5
	KOM styczeń 2009	65,1	65,6	69,6	72,3	bd.	bd.
	PS listopad 2007	65	63	- 61,5	- 59,5	- 57,5	bd.

## Uwagi:

<sup>(1)</sup> Podane w programie wartości luki produktowej oraz salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji przedstawionych w programach.

<sup>(2)</sup> 2W oparciu o szacowany potencjalny wzrost w wysokości — odpowiednio — 1,1 %, 1,2 %, 0,9 % i 1,0 % w latach 2007–2010.

<sup>(3)</sup> Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Działania jednorazowe i tymczasowe wynoszą 0,3 % PKB w 2007 r. i 0,5 % PKB w 2008 r. zgodnie z najnowszym programem (wszystkie te środki przyczynią się do zwiększenia deficytu) oraz 0,3 % PKB w 2007 r., 0,3 % PKB w 2008 r. i 0,1 % PKB w 2010 r. zgodnie ze śródkresową prognozą służb Komisji ze stycznia 2009 r. (wszystkie te środki przyczynią się do zwiększenia deficytu).

## Źródło:

Program stabilności (PS); prognozy śródkresowe służb Komisji ze stycznia 2009 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.