

OPINIA RADY**z dnia 27 lutego 2007 r.****w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2006–2010 przedstawionego przez Niemcy**

(2007/C 70/02)

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 27 lutego 2007 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności na lata 2006–2010 przedstawiony przez Niemcy.
- (2) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że wzrost realnego PKB początkowo zmniejszy się z 2,3 % w 2006 r. do 1,4 % w 2007 r., a następnie przez pozostałą część okresu objętego programem wyniesie średnio 1,75 %. Na podstawie obecnie dostępnych informacji (niedawne oficjalne szacunki dotyczące wzrostu PKB w 2006 r. mówią o 2,7 %) scenariusz ten wydaje się oparty na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego do roku 2008 i na umiarkowanie optymistycznych w późniejszym okresie, w porównaniu z prognozami Komisji dotyczącymi potencjalnego wzrostu. Przyjęte w programie założenia dotyczące inflacji wydają się zawyżone.
- (3) Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2006 r. oszacowano w programie na 2,1 % PKB (w najnowszym komunikacie rządu prognozę tę skorygowano w dół do 1,9 %), podczas gdy w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu stabilności zakładano, że osiągnie on 3,3 % PKB. Nieoczekiwanie uzyskano nadwyżkę dochodów podatkowych, której — zgodnie z paktem na rzecz stabilności i wzrostu — nie wydano w 2006 r. Obecnie przewiduje się, że obciążenie podatkowe (tzn. dochody z podatków i składek na ubezpieczenia społeczne) wzrośnie do około 40 % PKB w 2006 r., czyli wyniesie w przybliżeniu 1 % PKB więcej, niż przewidywano w poprzedniej aktualizacji programu. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymano w 2006 r. pod kontrolą. Nieco lepsze wykonanie budżetu jest następstwem niższych transferów pieniężnych, wynikających głównie z poprawy sytuacji na rynku pracy i związanego z tym nieoczekiwanego odciążenia Federalnego Urzędu Pracy. Niższe od przewidywanych były także wydatki z tytułu odsetek oraz dotacje.
- (4) Głównym celem średniookresowej strategii budżetowej jest zapewnienie długoterminowej stabilności finansów publicznych. Aby osiągnąć ten cel, w programie proponuje się dalszą konsolidację budżetową, przy jednoczesnej poprawie warunków wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Po planowanym skorygowaniu nadmiernego deficytu w 2006 r. wskaźnik deficytu powinien zgodnie z przewidywaniami spadać o 0,5 punktu procentowego rocznie (z wyjątkiem roku 2008), aby w 2010 r. osiągnąć wartość 0,5 % PKB. Zgodnie z tą samą tendencją powinna nastąpić poprawa salda pierwotnego, w którego przypadku nadwyżka osiągnie 2 % PKB do 2010 r. Choć w budżecie przewidziano środki naprawcze po stronie dochodów, zwłaszcza w postaci podniesienia podstawowej stawki podatku VAT z 16 % do 19 %, to jednocześnie przewiduje się spadek wskaźników dochodów i wydatków w ujęciu rocznym. I tak wskaźnik wydatków ma do 2010 r. spaść o 2,5 punktu procentowego, do poziomu 43 % PKB, co planuje się osiągnąć głównie w drodze ograniczania wydatków socjalnych. W tym samym okresie przewiduje się obniżenie wskaźnika dochodów względem PKB o 1,5 punktu procentowego, do poziomu 42 % PKB do 2010 r.; wzrost udziału podatków w dochodach (np. wzrost podstawowej stawki VAT w 2007 r.) zostanie w znacznym stopniu skompensowany przez zmniejszenie udziału składek na ubezpieczenia społeczne (dzięki obniżeniu stawki na ubezpieczenie na wypadek bezrobocia w 2007 r. oraz tendencji spadkowej udziału składek), przy spadku pozostałych dochodów. W porównaniu z poprzednią aktualizacją cele budżetowe zostały skorygowane w górę dla wszystkich lat z wyjątkiem roku 2008, w którym nie przewiduje się korekty.

⁽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://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

- (5) Przewiduje się poprawę salda strukturalnego (tj. salda dostosowanego cyklicznie z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych), obliczanego zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką, z deficytu na poziomie około 2 % PKB w 2006 r. do 0,5 % na koniec okresu objętego programem, średnio o prawie 0,5 % PKB rocznie. Podobnie jak w poprzedniej aktualizacji programu stabilności, przedstawionym w programie średniookresowym celem budżetowym jest zrównoważenie budżetu w kategoriach strukturalnych, przy czym nie zakłada się osiągnięcia tego celu w okresie objętym programem. Ponieważ cel ten jest bardziej ambitny niż minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około 1,5 % PKB), jego osiągnięcie powinno zapewnić margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem wystąpienia nadmiernego deficytu. Wyznaczony cel średniookresowy mieści się w zakresie wskazanym dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II w pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz w kodeksie postępowania, a także odpowiednio uwzględnia wskaźnik zadłużenia i średni wzrost produktu potencjalnego w perspektywie długoterminowej.
- (6) Ryzyko związane z przedstawionymi w programie prognozami budżetowym wydaje się zasadniczo zrównoważone na rok 2007, ale wyniki budżetowe po tym okresie mogą okazać się gorsze od zakładanych. W szczególności utrzymuje się ryzyko nieosiągnięcia przewidywanego zmniejszenia wskaźnika wydatków socjalnych bez zastosowania dodatkowych środków, których nie określono w programie. W istocie zaktualizowany program stanowi, że konieczne są dalsze reformy rynku pracy i systemu ubezpieczeń społecznych. Pewne ryzyko wiąże się także z zaplanowaną na rok 2008 reformą podatku dochodowego od osób prawnych. W związku z tym może okazać się konieczne skompensowanie ewentualnego spadku dochodów z podatku od osób prawnych poprzez dodatkowe ograniczenie wydatków. Abstrahując od tej reformy, założenia dotyczące dochodów wydają się rozsądne. Niemniej jednak utrzymują się ogólne zagrożenia dla korekty budżetowej, zwłaszcza w związku z realizacją ścieżki dostosowania w końcowych latach programu.
- (7) W świetle sporządzonej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej jest zgodny z korektą nadmiernego deficytu do roku 2006, czyli rok przed terminem wyznaczonym przez Radę. Ponadto wydaje się, że zapewnia on wystarczający margines bezpieczeństwa chroniący przed naruszeniem 3-procentowego progu deficytu przy normalnych wahaniami makroekonomicznych począwszy od 2007 r., choć przy pewnych zagrożeniach w roku 2008. W latach następujących po przeprowadzeniu korekty nadmiernego deficytu, zwłaszcza w roku 2008, należy zwiększyć tempo działań dostosowawczych zmierzających do osiągnięcia przyjętego w programie celu średniookresowego, zgodnie z paktem na rzecz stabilności i wzrostu, który stanowi, że dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II roczna poprawa salda strukturalnego, rozumiana jako wartość odniesienia, powinna wynieść 0,5 % PKB oraz że dostosowanie powinno być większe w okresach dobrej koniunktury gospodarczej, natomiast w okresach gorszej koniunktury może być mniejsze. W szczególności nie planuje się żadnej poprawy salda strukturalnego w 2008 r., w którym spodziewana jest dobra koniunktura. Trzymanie się wymaganej ścieżki dostosowania strukturalnego pozwoliłoby osiągnąć cel średniookresowy w okresie objętym programem.
- (8) Szacuje się, że w 2006 r. wskaźnik długu publicznego brutto osiągnął 67,9 % PKB, przekraczając przewidzianą w Traktacie wartość odniesienia wynoszącą 60 % PKB. Program przewiduje obniżenie wskaźnika zadłużenia o 3,5 punktu procentowego w okresie objętym programem. Zmiany wskaźnika zadłużenia mogą kształtować się mniej korzystnie, niż przewidziano w programie, zważywszy na możliwość nieosiągnięcia docelowych wartości deficytu oraz niepewność związaną z zakładanymi w programie korektami przepływów kapitału przyczyniającymi się do redukcji zadłużenia. W świetle niniejszej oceny ryzyka wskaźnik zadłużenia może w sposób niewystarczający obniżyć się do wartości odniesienia w okresie objętym programem.
- (9) Długoterminowe skutki budżetowe związane ze starzeniem się społeczeństwa są w Niemczech zbliżone do średniej UE, jednak wydatki na emerytury rosną nieco wolniej niż w wielu innych krajach, co jest wynikiem uchwalonych już reform systemu emerytalnego. Przyjęto projekt ustawy o stopniowym podnoszeniu ustawowego wieku emerytalnego do 67 lat, począwszy od roku 2012. Pomimo przewidywanych wyjątków od obowiązywania podwyższonej granicy wieku krok ten przyczyni się do długoterminowej stabilności finansów publicznych. Ponadto dalszy rozwój prywatnych programów emerytalnych będzie miał pozytywny wpływ na poziom emerytur. Wyjściowa sytuacja budżetowa stanowi zagrożenie dla stabilności finansów publicznych, nawet bez uwzględnienia długoterminowych skutków budżetowych związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Ponadto obecny poziom wskaźnika zadłużenia brutto przekracza określoną w Traktacie wartość odniesienia. Generalnie wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Niemiec kształtują się na średnim poziomie.
- (10) Program stabilności nie zawiera jakościowej oceny ogólnego wpływu sprawozdania — przedstawionego w październiku 2006 r. — dotyczącego krajowego programu reform w ramach średniookresowej strategii budżetowej. Nie podano także systematycznych informacji o bezpośrednich kosztach lub oszczędnościach budżetowych wynikających z najważniejszych reform przewidzianych w krajowym programie reform, a w przedstawionych prognozach budżetowych nie uwzględniono bezpośrednio skutków, jakie dla finansów publicznych niosą działania nakreślone w krajowym programie reform. Przedstawione w programie stabilności środki w dziedzinie finansów publicznych

wydają się zgodne z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. W obu programach szczególnie nacisk położono na reformę opodatkowania osób prawnych w 2008 r. oraz na reformę systemu opieki zdrowotnej. W obu programach przewidziano też w drugim etapie reformy systemu federalnego zrewidowanie relacji budżetowych pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji celem wzmocnienia odpowiedzialności każdego z nich. Ponadto w programie stabilności wskazano w tym kontekście na konieczność opracowania ram instytucjonalnych zapewniających dyscyplinę budżetową na wszystkich szczeblach administracji i przewidujących środki wczesnego zapobiegania kryzysom budżetowym.

- (11) Przewidziane w programie środki w dziedzinie finansów publicznych są zasadniczo zgodne z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005–2008.
- (12) Jeśli chodzi o wymagania związane z danymi określone w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie nie podano niektórych danych obowiązkowych i fakultatywnych (¹).

Ogólnie rzecz biorąc, Rada uznaje zaktualizowany program za zgodny z korektą nadmiernego deficytu do roku 2006, czyli rok przed terminem wyznaczonym przez Radę, a w kolejnych latach oczekuje się pewnych postępów na drodze do osiągnięcia celu średniookresowego. Jednocześnie istnieją zagrożenia związane z realizacją celów budżetowych.

W świetle powyższej oceny Rada wzywa Niemcy, aby:

- i) korzystając z okresu koniunktury gospodarczej: wzmocniły w 2008 r. — przez wykorzystywanie dodatkowych dochodów na redukcję deficytu — dostosowanie strukturalne, kontynuowały — poprzez utrzymanie ścisłej kontroli nad wydatkami — konsolidację fiskalną, której celem jest osiągnięcie celu średniookresowego przy jednoczesnym zapobieganiu zagrożeniom, jakie zapowiedziana reforma podatku dochodowego od osób prawnych może nieść dla konsolidacji fiskalnej;
- ii) poprawiły długoterminową stabilność finansów publicznych poprzez osiągnięcie celu średniookresowego oraz realizację reform, zwłaszcza reformy systemu opieki zdrowotnej — w związku z poziomem zadłużenia oraz z przewidywanym wzrostem wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa;
- iii) poprawiły ramy budżetowe celem wzmocnienia dyscypliny fiskalnej na wszystkich szczeblach administracji, zwłaszcza poprzez realizację planów drugiego etapu reformy systemu federalnego.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Realny PKB (zmiana w %)	PS listopad 2006	0,9	2,3	1,4	1 ¾	1 ¾	1 ¾
	KOM listopad 2006	0,9	2,4	1,4	2,0	—	—
	PS luty 2006	0,9	1 ½	1	1 ¾	1 ¾	—
Inflacja HICP (%)	PS listopad 2006	—	—	—	—	—	—
	KOM listopad 2006	1,9	1,8	2,2	1,2	—	—
	PS luty 2006	—	—	—	—	—	—
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	PS listopad 2006 (¹)	- 1,2	- 0,3	- 0,3	- 0,2	0,0	0,0
	KOM listopad 2006 (²)	- 1,3	- 0,2	- 0,4	0,1	—	—
	PS luty 2006 (¹)	- 0,9	- 0,7	- 1,1	- 0,7	- 0,4	—
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS listopad 2006	- 3,2	- 2,1	- 1 ½	- 1 ½	- 1	- ½
	KOM listopad 2006	- 3,2	- 2,3	- 1,6	- 1,2	—	—
	PS luty 2006	- 3,3	- 3,3	- 2 ½	- 2	- 1 ½	—

(¹) W szczególności w programie nie podano danych dotyczących inflacji HICP, transferów socjalnych ogółem oraz korekty przepływów kapitału, a także wynagrodzeń pracowniczych i szczegółowego zestawienia dochodów podatkowych, które przedstawiono Komisji oddzielnie.

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo pierwotne (% PKB)	PS listopad 2006	- 0,5	½	1	1	1 ½	2
	KOM listopad 2006	- 0,5	0,4	1,1	1,5	—	—
	PS luty 2006	- 0,5	- ½	½	1 ¼	1 ½	—
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	PS listopad 2006 ⁽¹⁾	- 2,6	- 2,0	- 1,5	- 1,5	- 1,0	- 0,6
	KOM listopad 2006	- 2,6	- 2,2	- 1,4	- 1,2	—	—
	PS luty 2006 ⁽¹⁾	- 2,9	- 2,9	- 1,8	- 1,5	- 1,1	—
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PS listopad 2006 ⁽³⁾	- 2,7	- 2,0	- 1,5	- 1,5	- 1,0	- 0,6
	KOM listopad 2006 ⁽⁴⁾	- 2,7	- 2,2	- 1,4	- 1,2	—	—
	PS luty 2006	- 3,0	- 2,9	- 1,8	- 1,5	- 1,1	—
Dług publiczny brutto (% PKB)	PS listopad 2006	67,9	67,9	67	66 ½	65 ½	64 ½
	KOM listopad 2006	67,9	67,8	67,7	67,3	—	—
	PS luty 2006	67 ½	69	68 ½	68	67	—

Uwagi:

⁽¹⁾ Obliczenia służb Komisji na podstawie danych zawartych w programie.

⁽²⁾ Saldo dostosowane cyklicznie (jak w poprzednich wierszach) bez środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.

⁽³⁾ Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe zgodnie z programem (zwiększające deficyt: 0,1 % PKB w 2005 r.).

⁽⁴⁾ Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe zgodnie z prognozami służb Komisji z jesieni 2005 r. (zwiększające deficyt: 0,1 % PKB w 2005 r.).

⁽⁵⁾ Na podstawie szacunkowego potencjalnego wzrostu w wysokości 1,2 %, 1,3 %, 1,4 % i 1,4 % odpowiednio w latach 2005–2008.

Źródło:

Program stabilności (PS); prognoza gospodarcza służb Komisji z jesieni 2006 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.