

**OPINIA RADY**  
**z dnia 14 marca 2006 r.**  
**w sprawie zaktualizowanego programu stabilności Niemiec na lata 2005-2009**

(2006/C 82/02)

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<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 14 marca 2006 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności Niemiec.
- (2) Wzrost PKB Niemiec w ciągu ostatnich 10 lat wynosił 1,4 % rocznie, czyli o ponad 0,5 punktu procentowego mniej od średniej w strefie euro. Potencjał wzrostu w tym okresie stale się zmniejszał. Żywość gospodarki, której sprzyjał dynamiczny eksport, hamował zastój w popycie krajowym. Po dłuższym okresie stagnacji na początku dekady, popyt i realny PKB ożywiły się na krótko w 2000 i 2004 r., po czym ponownie osłabły. Ponieważ wskaźnik tworzenia nowych miejsc pracy również zmalał, stopa bezrobocia wzrosła do poziomu do 9,5 % siły roboczej. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2005 r. po raz czwarty z rzędu określoną w traktacie wartość odniesienia, która wynosi 3 % PKB. Dług publiczny, który w 1991 r. był bliski wartości 40 % PKB, od 2002 r. przekracza określoną w traktacie wartość odniesienia wynoszącą 60 % PKB.
- (3) W dniu 21 stycznia 2003 r. Rada stwierdziła występowanie nadmiernego deficytu w Niemczech i zaleciła na podstawie art. 104 ust. 7 skorygowanie nadmiernego deficytu do 2004 r. W komunikacie do Rady z grudnia 2004 r. w sprawie „sytuacji Niemiec i Francji wobec ich zobowiązań w ramach procedury nadmiernego deficytu w następstwie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości” Komisja stwierdziła, że za właściwy termin dla korekty należy uznać rok 2005. W styczniu 2005 r. Rada zgodziła się z tym poglądem. W dniu 14 marca 2006 r. Rada postanowiła wezwać Niemcy w trybie art. 104 ust. 9 do przyjęcia do roku 2007 środków zmierzających do zaradzenia sytuacji nadmiernego deficytu. W opinii z dnia 17 lutego 2005 r. dotyczącej aktualizacji programu stabilności z grudnia 2004 r., obejmującej lata 2004-2008, Rada wezwała Niemcy do: podjęcia niezbędnych działań w celu skorygowania nadmiernego deficytu w 2005 r.; w latach następujących po roku 2005 — wdrożenia korekt budżetowych oraz dołożenia niezbędnych starań strukturalnych, aby doprowadzić budżet do stanu bliskiego równowagi przed końcem okresu objętego programem; oraz kontynuowania reform strukturalnych w celu dalszej poprawy długoterminowej stabilności finansów publicznych, w szczególności w odniesieniu do systemu opieki zdrowotnej.
- (4) Według danych Eurostatu w 2005 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Niemczech wyniósł 3,3 % PKB. Dane te, które zostaną jeszcze poddane dalszej ocenie pod względem jakościowym, są oparte na wstępnym zgłoszeniu Niemiec, przedłożonym Komisji zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 3605/93 w dniu 24 lutego 2006 r. Poprzednia aktualizacja programu stabilności wyznaczyła osiągnięcie wartości 2,9 % PKB jako cel na 2005 r.

<sup>(1)</sup> 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](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

- (5) Aktualizacja programu stabilności została przedstawiona przez Niemcy w dniu 22 lutego 2006 r. Program obejmuje lata 2005-2009. Program zasadniczo zgodny jest z wzorcową strukturą programów stabilności i konwergencji określoną w nowym kodeksie postępowania <sup>(1)</sup>.
- (6) Scenariusz makroekonomiczny, na którym opiera się program, przewiduje, że nastąpi realny wzrost PKB z poziomu 0,9 % w 2005 r. do 1,4 % w 2006 r., przy jednoczesnym wzroście popytu krajowego. Po okresie spowolnienia do 1 % w 2007 r. w późniejszych latach ma powrócić tendencja wzrostowa, a średnia stopa wzrostu w latach 2005-2009 ma wynieść 1,5 %. Na profil wzrostu wpływają obrane przez nowy rząd koalicyjny kierunki polityczne. W świetle dostępnych aktualnie informacji scenariusz referencyjny wydaje się prawdopodobny, choć w końcowych latach programu jest może nieco zbyt optymistyczny. Przewidywania programu dotyczące inflacji wydają się realistyczne.
- (7) Głównym celem średnioterminowej strategii budżetowej wskazanej w programie jest zapewnienie długoterminowej stabilności finansów publicznych. Aby osiągnąć ten cel, w programie proponuje się dalszą konsolidację budżetową, przy jednoczesnej poprawie warunków dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Program zakłada, że nadmierny deficyt budżetowy zostanie skorygowany do 2007 r. Na lata 2006 i 2007 aktualizacja przewiduje deficyty nominalne w wysokości, odpowiednio, 3,3 % i 2,5 % PKB. Deficyt ma następnie spadać o 0,5 punktu procentowego PKB rocznie, by ostatecznie osiągnąć wartość 1,5 % PKB w 2009 r. Dostosowanie budżetowe opiera się zarówno na dochodach, jak i na wydatkach. Jako zasadniczy element strategii konsolidacyjnej program wymienia ograniczenie wydatków socjalnych. Po stronie dochodów wzrost udziału podatków jest w dużej mierze równoważony spadkiem udziału składek na ubezpieczenia społeczne. Przewiduje się, że udział inwestycji publicznych w PKB będzie się utrzymywał na stałym poziomie. W porównaniu z poprzednią aktualizacją ścieżka dostosowania zasadniczo pozostaje bez zmian. Planowany wskaźnik deficytu ma być jednak każdego roku wyższy od przewidzianego w poprzedniej aktualizacji o 0,5 punktu procentowego (w zaokrągleniu), a w 2006 r. — nawet więcej.
- (8) Następnym korekty nadmiernego deficytu do 2007 r. ma być według programu poprawa salda strukturalnego (tzn. dostosowanego cyklicznie salda budżetowego z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych) o ponad jeden punkt procentowy łącznie w roku 2005 i 2007, przy czym punkt ciężkości będzie przypadał na rok 2007. Przewiduje się, że w okresie objętym programem saldo strukturalne obliczane zgodnie z powszechnie przyjętą metodologią będzie się zwiększać średnio o 0,5 % PKB rocznie, choć wartość ta będzie nieco niższa w latach 2008 i 2009. Jako cel średniookresowy dla sytuacji budżetowej program zakłada osiągnięcie równowagi w kategoriach strukturalnych, choć nie zmierza do osiągnięcia jej w okresie trwania programu. Ponieważ cel ten jest bardziej ambitny niż wymaga tego minimalny punkt odniesienia (szacowany jako deficyt wynoszący około 1,75 % PKB), jego osiągnięcie powinno stworzyć margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem pojawienia się nadmiernego deficytu. Wyznaczony w programie cel średnioterminowy mieści się w zakresie określonym dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz w kodeksie postępowania i jest nieco bardziej ambitny niż wskazywałyby wskaźnik zadłużenia i długoterminowy średni wzrost produktu potencjalnego.
- (9) Zagrożenia dla wyniku budżetowego w 2006 r. uważa się za zrównoważone. Jednakże począwszy od 2007 r., wyniki budżetowe mogą być gorsze niż przewiduje się w programie. Ograniczenia wydatków socjalnych, które nie są szczegółowo opisane w programie, ale mają stanowić zasadniczy wkład w dostosowanie budżetowe, są uzależnione od rygorystycznej realizacji planów. Wydatki socjalne są jedną z głównych przyczyn przekroczenia celów budżetowych wyznaczonych w poprzednich programach. Zagrożeniem dla celów budżetowych byłaby sytuacja, w której planowane zwolnienie ze składek na ubezpieczenia społeczne zostałyby w pełni zrealizowane bez osiągnięcia odpowiednich celów w zakresie wydatków. Ponadto niewystarczający wzrost gospodarczy mógłby skutkować niewystarczającymi dochodami, co mogłoby się okazać trudne do zrekompensowania kolejnymi obniżkami w wydatkach w celu zachowania planowanej ścieżki wskaźnika deficytu. Program zapowiada również przeprowadzenie do 2008 r. reformy podatku dochodowego od osób prawnych, a także reformy ubezpieczeń zdrowotnych i ubezpieczeń na opiekę długoterminową, które, o ile nie zostaną w pełni sfinansowane jak przewiduje program, w krótkiej perspektywie będą miały negatywny wpływ na deficyt.
- (10) W świetle tej oceny ryzyka strategia budżetowa przyjęta w programie wydaje się spójna z zaleconą przez Radę korektą nadmiernego deficytu do roku 2007. Jednak wydaje się, że wystarczający margines bezpieczeństwa zabezpieczający przed naruszeniem progu deficytu wynoszącego 3 % PKB przy zwykłych wahaniami makroekonomicznych pojawi się nie wcześniej niż w przedostatnim roku okresu objętego programem. W latach następujących po korekcie nadmiernego deficytu tempo

<sup>(1)</sup> Podobnie jak w poprzednich latach aktualizacja zawiera jedynie zaokrąglone dane liczbowe, a czasami średnie okresowe dla końcowych lat objętych programem. Brakuje w nim niektórych danych obowiązkowych i fakultatywnych, których podania wymaga nowy kodeks postępowania (w szczególności brak jest danych na temat bezrobocia, sald w poszczególnych sektorach oraz podziału dochodów z podatków).

działań dostosowawczych zmierzających do osiągnięcia przyjętego w programie celu średniookresowego jest zasadniczo zgodne z Paktem na rzecz stabilności i wzrostu, który stanowi, że dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II roczna poprawa salda strukturalnego powinna wynieść 0,5 % PKB, rozumiane jako punkt odniesienia, oraz że dostosowanie powinno być większe w okresach dobrej koniunktury gospodarczej i może być mniejsze w okresach gorszej koniunktury.

- (11) Szacuje się, że w 2005 r. wskaźnik zadłużenia osiągnie poziom 67,5 %, czyli więcej niż wartość odniesienia określona w traktacie, która wynosi 60 % PKB. Program przewiduje, że wskaźnik zadłużenia wzrośnie w 2006 r. do 69 % PKB (w zaokrągleniu), a następnie spadnie do poziomu 67 % pod koniec okresu objętego programem. Wskaźnik zadłużenia może kształtować się mniej korzystnie niż przewiduje program, zważywszy na wspomniane wyżej zagrożenia dla osiągnięcia celów budżetowych. W świetle tej oceny ryzyka wskaźnik zadłużenia może nie obniżyć się dostatecznie szybko, aby zbliżyć się do wartości odniesienia w sposób wystarczający.
- (12) Jeśli chodzi o stabilność finansów publicznych, w przypadku Niemiec odnotowuje się średni poziom zagrożenia ze strony przewidywanych kosztów budżetowych związanych ze starzeniem się społeczeństwa<sup>(1)</sup>. Reformy strukturalne przeprowadzone w poprzednich latach, a w szczególności reforma systemu emerytalnego, pomogły zahamować wzrost wydatków publicznych w przyszłości. Ponieważ obecny poziom długu publicznego brutto przewyższa określoną w traktacie wartość odniesienia, która wynosi 60 % PKB, a deficyt strukturalny jest wysoki, w celu zmniejszenia zagrożeń dla długoterminowej stabilności konieczne jest rygorystyczne przeprowadzenie silnej konsolidacji budżetowej w okresie objętym programem.
- (13) Przewidziane w programie środki w sektorze finansów publicznych są zasadniczo zgodne z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005-2008. Niemcy planują w szczególności przeprowadzenie kilku reform strukturalnych w celu poprawy stabilności finansów państwa w średniej i długiej perspektywie. Jeżeli ograniczenie wydatków w zakresie systemów ubezpieczeń społecznych zostanie wykonane zgodnie z planem, struktura wydatków publicznych będzie sprzyjać czynnikom wywołującym wzrost gospodarczy, zgodnie ze strategią lizbońską.
- (14) Krajowy program reform Niemiec, przedstawiony w dniu 7 grudnia 2005 r. w kontekście zaktualizowanej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia, określa sześć priorytetowych obszarów: społeczeństwo oparte na wiedzy; funkcjonowanie rynku i konkurencyjność; otoczenie gospodarcze; stabilność finansów publicznych (łącznie z trwałym wzrostem i zabezpieczeniami społecznymi); innowacje ekologiczne; oraz reorientację rynku pracy. Ogólnie rzecz biorąc, środki w sektorze finansów publicznych przewidziane w programie stabilności pokrywają się z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. Skutki dla budżetu działań nakreślonych w krajowym programie reform znajdują w dużej mierze odzwierciedlenie w zawartych w programie stabilności prognozach budżetowych. Oprócz treści krajowego programu reform program stabilności przewiduje, jako część reform systemu federalnego, że potencjalne sankcje, jakie mogą wynikać ze stosowania Paktu na rzecz stabilności i wzrostu, rozdzielono by zgodnie z pewną zasadą między poszczególne poziomy rząd. Rozwiązanie to zostałyby wprowadzone do niemieckiej konstytucji.

W świetle powyższej oceny Rada z zadowoleniem przyjmuje fakt przyznania przez rząd nadrzędnego znaczenia przedstawionej w programie konsolidacji budżetowej, jednak dostrzega pewne zagrożenia dla realizacji celów budżetowych oraz długoterminowej stabilności finansów publicznych. W świetle decyzji Rady z dnia 14 marca 2006 r., zgodnie z art. 104 ust. 9 traktatu Rada wzywa Niemcy do:

- zapewnienia, by planowane łączne dostosowanie strukturalne wyniosło przynajmniej jeden punkt procentowy (łącznie) w latach 2006 i 2007, co w sposób wiarygodny i trwałe sprowadziłoby deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu poniżej 3 % PKB tak szybko jak to tylko możliwe, a najpóźniej do 2007 r.;
- szybkiego osiągnięcia średnioterminowego celu budżetowego przez obniżanie salda strukturalnego o przynajmniej 0,5 punktu procentowego rocznie po skorygowaniu nadmiernego deficytu, w szczególności przez rygorystyczne wprowadzanie planowanych ograniczeń wydatków, by móc dzięki temu zapewnić planowane ulgi w zakresie składek na ubezpieczenia społeczne oraz przez zapobieganie zagrożeniom, jakie zapowiedziana reforma podatku dochodowego od osób prawnych może wywołać w kontekście konsolidacji budżetowej;
- wprowadzenia w życie planowanej reformy systemu federalnego, aby udoskonalić ramy budżetowe i przyczynić się w ten sposób do zapewnienia, że cele budżetowe zostaną osiągnięte na wszystkich szczeblach rządu.

<sup>(1)</sup> Szczegóły dotyczące długoterminowej stabilności zamieszczono w ocenie merytorycznej programu sporządzonej przez służby Komisji ([http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)).

## Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Realny PKB (zmiana w %)	<b>PS luty 2006</b>	<b>1,6</b>	<b>0,9</b>	<b>1,5</b>	<b>1</b>	<b>1,75</b>	<b>1,75</b>
	KOM listopad 2005 r. <sup>(6)</sup>	1,6	0,8	1,2	1,6	—	—
	PS grudzień 2004 r.	1,8	1,7	1,75	2	—	—
Inflacja HICP (%)	<b>PS luty 2006 r.</b>	—	—	—	—	—	—
	KOM listopad 2005 r.	1,8	2,0	1,6	1,1	—	—
	PS grudzień 2004 r.	—	—	—	—	—	—
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	<b>PS luty 2006 r. <sup>(1)</sup></b>	<b>- 0,6</b>	<b>- 0,9</b>	<b>- 0,7</b>	<b>- 1,1</b>	<b>- 0,7</b>	<b>- 0,4</b>
	KOM listopad 2005 r. <sup>(2)</sup>	- 0,6	- 0,9	- 0,8	- 0,4	—	—
	PS grudzień 2004 r. <sup>(1)</sup>	- 1,2	- 0,9	- 0,7	- 0,3	- 0,0	—
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PS luty 2006 r.</b>	<b>- 3,7</b>	<b>- 3,3</b>	<b>- 3,3</b>	<b>- 2,5</b>	<b>- 2</b>	<b>- 1,5</b>
	KOM listopad 2005 r.	- 3,7	- 3,9	- 3,7	- 3,3	—	—
	PS grudzień 2004 r.	- 3,75	- 2,9	- 2,5	- 2	- 1,5	—
Saldo pierwotne (% PKB)	<b>PS luty 2006 r.</b>	<b>- 0,8</b>	<b>- 0,5</b>	<b>- 0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>1,25</b>	<b>1,5</b>
	KOM listopad 2005 r.	- 0,8	- 0,9	- 0,9	- 0,4	—	—
	PS grudzień 2004 r.	- 0,5	0	0,5	1,5	2	—
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	<b>PS luty 2006 r. <sup>(1)</sup></b>	<b>- 3,4</b>	<b>- 2,9</b>	<b>- 2,9</b>	<b>- 1,8</b>	<b>- 1,5</b>	<b>- 1,1</b>
	KOM listopad 2005 r.	- 3,3	- 3,2	- 3,2	- 3,0	—	—
	PS grudzień 2004 r. <sup>(1)</sup>	- 3,0	- 2,4	- 1,9	- 1,6	- 1,3	—
Saldo strukturalne <sup>(2)</sup> (% PKB)	<b>PS luty 2006 r. <sup>(3)</sup></b>	<b>- 3,4</b>	<b>- 3,0</b>	<b>- 2,9</b>	<b>- 1,8</b>	<b>- 1,5</b>	<b>- 1,1</b>
	KOM listopad 2005 r. <sup>(4)</sup>	- 3,3	- 3,2	- 3,2	- 3,0	—	—
	PS grudzień 2004 r.	—	—	—	—	—	—
Dług rządowy brutto (% PKB)	<b>PS luty 2006 r.</b>	<b>65,5</b>	<b>67,5</b>	<b>69</b>	<b>68,5</b>	<b>68</b>	<b>67</b>
	KOM listopad 2005 r. <sup>(7)</sup>	66,4	68,6	70,0	71,4	—	—
	PS grudzień 2004 r.	65,5	66	66	65,5	65	—

## Uwagi:

<sup>(1)</sup> Obliczenia służb Komisji na podstawie danych zawartych w programie.

<sup>(2)</sup> Saldo dostosowane cyklicznie (jak w poprzednich wierszach) z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.

<sup>(3)</sup> Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe zgodnie z programem (0,1 % PKB w 2005 r.).

<sup>(4)</sup> Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe zgodnie z prognozą służb Komisji z jesieni 2005 r.

<sup>(5)</sup> Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu w wysokości, odpowiednio, 1,1 %, 1,1 %, 1,1 % i 1,2 % w latach 2004-2007.

<sup>(6)</sup> Zgodnie z pierwszymi szacunkami wzrost gospodarczy w 2005 r. wyniósł 0,9%. Według śródkresowej prognozy służb Komisji z dnia 21 lutego 2006 r. wzrost gospodarczy w 2006 r. powinien wynieść 1,5 %.

<sup>(7)</sup> Wskaźnik obliczono, stosując do szeregu PKB starą metodę alokacji FISIM (usług pośrednictwa finansowego mierzonych pośrednio), tak więc dane te nie są bezpośrednio porównywalne.

## Źródło:

Program stabilności (PS); prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2005 r. (KOM) przed objęciem urzędu przez nowy rząd w listopadzie 2005 r., oparte na założeniu, że polityka się nie zmieni; obliczenia służb Komisji.