

## OPINII RADY

## w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2009–2013 przedstawionego przez Niemcy

(2010/C 140/03)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

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 26 kwietnia 2010 r. Rada zbadła zaktualizowany program stabilności na lata 2009–2013 przedstawiony przez Niemcy.
- (2) Po gwałtownym, wynikającym z załamania eksportu, spadku na przełomie lat 2008 i 2009, realny PKB zaczął ponownie zdecydowanie wzrastać w połowie 2009 r. dzięki ekspansywnemu kursowi polityki oraz ożywieniu popytu zagranicznego. Ponowna utrata dynamiki wzrostu pod koniec 2009 r. podkreśliła jednak niestabilność obecnego ożywienia gospodarczego. O ile rynek pracy wykazywał się jak dotąd stosunkowo dużą odpornością, co wynika częściowo ze stosowania finansowanego przez państwo mechanizmu skróconego wymiaru czasu pracy, o tyle sektor bankowy ucierpiał w związku ze znacznymi stratami i odpisami w wyniku inwestycji w aktywa strukturyzowane.

Ze względu na znaczne budżetowe środki stymulacyjne - (w latach 2009 i 2010) przyjęte zgodnie z Europejskim planem naprawy gospodarczej oraz na niższe dochody i większe wydatki związane z kryzysem równowaga budżetowa sektora instytucji rządowych i samorządowych z 2008 r. zamieniła się w 2009 r. w deficyt wynoszący ponad 3 % PKB. Taki rozwój sytuacji

doprowadził do wszczęcia procedury nadmiernego deficytu wobec Niemiec w dniu 2 grudnia 2009 r. i wyznaczenia przez Radę terminu korekty nadmiernego deficytu na rok 2013. Chociaż w perspektywie średnioterminowej ożywieniu gospodarczemu powinny sprzyjać wdrożone w przeszłości reformy strukturalne (zwłaszcza dotyczące rynku pracy), zdrowe bilanse spółek i gospodarstw domowych oraz silna pozycja konkurencyjna, głównym wyzwaniem będzie zwiększenie wzrostu potencjalnego, w szczególności poprzez wzmocnienie krajowych źródeł wzrostu. Decydujące znaczenie dla ożywienia gospodarczego będzie miało połączenie koniecznej konsolidacji budżetowej ze stabilizacją sektora bankowego, zapewnienie dostępu do źródeł finansowania dla sektora niefinansowego oraz dalsze zwiększanie elastyczności rynku pracy.

- (3) Choć spadek realnego PKB, jaki odnotowano w warunkach obecnego kryzysu, ma w znacznej mierze charakter cykliczny, poziom produktu potencjalnego również się obniżył. Kryzys może ponadto wpłynąć na wzrost potencjalny w średniej perspektywie za sprawą zmniejszenia inwestycji, ograniczeń w dostępie do kredytu i wzrostu bezrobocia strukturalnego. Skutki kryzysu gospodarczego nakładają się ponadto na negatywny wpływ starzenia się społeczeństwa na produkt potencjalny i stabilność finansów publicznych. W tej sytuacji istotne będzie przyspieszenie tempa reform strukturalnych celem wsparcia wzrostu potencjalnego. Duże znaczenie dla Niemiec ma w szczególności podjęcie reform w obszarach konkurencji w sektorze usług, integracji rynku pracy oraz edukacji i szkolenia zawodowego.
- (4) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że po gwałtownym spadku realnego PKB o 5 % w 2009 r. nastąpi powrót do wzrostu, przy czym jego stopa osiągnie 1,4 % w 2010 r. i średnio 2 % w pozostałych latach okresu objętego programem. Z dostępnych obecnie informacji<sup>(2)</sup> wynika, że scenariusz ten oparty jest na dość optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego. Prognozy dotyczące wzrostu realnego PKB zarówno w 2010 r., jak i w 2011 r. są nieco wyższe niż prognoza służb Komisji z jesieni 2009 r. Ponadto w programie oczekuje się nieznacznie silniejszego wzrostu spożycia prywatnego w 2011 r., co wynika z bardziej optymistycznych perspektyw w zakresie zatrudnienia, bezrobocia i wzrostu płac. Mimo że przedstawione w programie prognozy dotyczące inflacji mogą okazać się zawyżone w odniesieniu do 2011 r., w przypadku pozostałych lat okresu objętego programem wydają się one realistyczne.

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

<sup>(2)</sup> Ocena uwzględnia w szczególności prognozę służb Komisji z jesieni 2009 r., a także inne informacje, które uzyskano od tego czasu, w tym śródkresową prognozę służb Komisji z lutego 2010 r.

- (5) W programie oszacowano, że w 2009 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 3,2 % PKB. Znaczące pogorszenie w stosunku do zrównoważonej sytuacji budżetowej w 2008 r. jest w dużej mierze skutkiem działania automatycznych stabilizatorów, ale wynika również z zastosowania środków stymulacyjnych o wartości odpowiadającej około 1,75 % PKB, które rząd przyjął zgodnie z Europejskim planem naprawy gospodarczej. Przyczyny pogłębienia deficytu leżały głównie po stronie wydatków w związku z wzrostem transferów socjalnych, większymi inwestycjami publicznymi i dotacjami wspierającymi skrócenie wymiaru czasu pracy. W programie planuje się, że kurs polityki budżetowej w 2010 r. utrzyma swój wspierający charakter, zanim w końcowych latach okresu objętego programem stanie się restrykcyjny. W świetle stosunkowo korzystnej sytuacji budżetowej i gospodarczej Niemiec kontynuacja ekspansji budżetowej w 2010 r. jest właściwa i zgodna z Europejskim planem naprawy gospodarczej. Zgodnie z zalecaną przez Radę strategią wyjścia oraz w celu dokonania korekty nadmiernego deficytu do 2013 r. i przywrócenia stabilnej sytuacji finansów publicznych, po ekspansywnym kursie polityki budżetowej w latach 2009 i 2010 nastąpi zaostrożenie polityki budżetowej począwszy od roku 2011.
- (6) Zgodnie z programem nominalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zwiększy się z poziomu 3,2 % PKB w 2009 r. do poziomu 5,5 % w 2010 r., co jest zgodne z zaleceniem Rady z dnia 2 grudnia 2009 r. przyjętym na podstawie art. 126 ust. 7 TFUE. Na dalsze pogłębienie deficytu w 2010 r. wpływają głównie budżetowe środki stymulacyjne oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Prognozuje się, że dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszą się o prawie 2 % PKB za sprawą wprowadzenia ulg dla gospodarstw domowych (takich jak możliwość odliczenia od podatku składek na ubezpieczenie zdrowotne i opiekę długoterminową, zmniejszenie składki na ubezpieczenie zdrowotne, wyższe kwoty dodatku na dziecko oraz podwyższenie kwoty wolnej od opodatkowania) oraz słabszego popytu krajowego. Przewidywany wzrost wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych o około 0,5 % PKB można przypisać głównie pogarszającej się sytuacji na rynku pracy oraz kontynuacji inwestycji w infrastrukturę publiczną będących częścią budżetowych środków stymulacyjnych (około 0,25 % PKB według szacunków służb Komisji). Kurs polityki budżetowej w 2010 r. będzie nadal zdecydowanie ekspansywny, co znajduje odzwierciedlenie we wzroście deficytu strukturalnego o 2,5 % PKB (saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programie zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką). Znaczne pogorszenie salda strukturalnego można przypisać głównie nowym środkom stymulacyjnym wprowadzonym w 2010 r. oraz uwidaczniającym się z opóźnieniem skutkiem niektórych środków stymulacyjnych przyjętych w 2009 r. (np. zmniejszenia składki na ubezpieczenie zdrowotne lub dodatkowych inwestycji w infrastrukturę). Zmiana deficytu strukturalnego obliczona zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką (podejście odgórne) wynosząca - 2,5 % PKB różni się od wartości wyliczonej na podstawie informacji na temat działań dyskrecjonalnych, które wchodzi w życie w 2010 r. (podejście oddolne), oszacowanej przez służby Komisji na około - 1,75 % PKB. Rozbieżność ta wynika z negatywnych skutków struktury PKB dla dochodów podatkowych, w szczególności w związku z niskim spożyciem prywatnym i słabym wzrostem płac oraz prawdopodobną utratą dochodów z podatków od zysków.
- (7) Głównym celem średniookresowej strategii budżetowej jest skorygowanie nadmiernego deficytu do 2013 r. przy średnim rocznym wysiłku fiskalnym na poziomie prawie 0,75 % PKB w latach 2011–2013, co jest zgodne z zaleceniem Rady z dnia 2 grudnia 2009 r. przyjętym na podstawie art. 126 ust. 7.
- W programie prognozuje się poprawę salda sektora instytucji rządowych i samorządowych począwszy od 2011 r. Oczekuje się, że w ujęciu nominalnym konsolidacja będzie przebiegała w równym stopniu w latach 2011 i 2012 (około 1 punktu procentowego w każdym roku), po czym nastąpi mniejsza korekta wynosząca około 0,5 punktu procentowego w 2013 r. Przewidywana ścieżka korekty oparta jest na technicznym założeniu konsolidacji opartej na działaniach po stronie wydatków na szczeblu federalnym (przy czym ograniczenie wydatków rozkłada się równomiernie na wszystkie ich kategorie poza płatnościami odsetek i transferami na rzecz innych szczebli administracji i transferami zagranicznymi). To techniczne założenie jest związane z wymogami konsolidacji przewidzianymi w nowych krajowych zasadach budżetowych. Przewiduje się, że ciężar oczekiwanej konsolidacji będzie spoczywał głównie na rządzie federalnym (około 2 % PKB w latach 2011–2013) oraz w mniejszym stopniu na krajach związkowych (około 0,5 % PKB). W kategoriach strukturalnych (po przeliczeniu zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką) prognozuje się, że deficyt zmniejszy się o około 0,5 % PKB w 2011 r., około 1 % PKB w 2012 r. i około 0,75 % PKB w 2013 r. Biorąc pod uwagę rosnący dług i wzrastające płatności odsetek w miarę zbliżania się do końca okresu objętego programem, poprawa salda pierwotnego musi przebiegać szybciej niż w przypadku deficytu nominalnego. Celem Niemiec w perspektywie średnioterminowej jest osiągnięcie budżetu sektora instytucji rządowych i samorządowych bliskiego równowagi w kategoriach strukturalnych. Zgodnie z programem oznacza to średniookresowy cel budżetowy na poziomie - 0,5 % PKB. Biorąc pod uwagę najnowsze prognozy i poziom zadłużenia, średniookresowy cel budżetowy jest zgodny z celami paktu. W aktualizacji programu stabilności nie przewidziano jednak osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w okresie objętym programem.
- (8) Wyniki budżetowe mogą okazać się gorsze, niż prognozowano w programie, w szczególności w 2011 r. i w latach późniejszych. Jest to związane z brakiem konkretnych działań konsolidacyjnych po roku 2010 r., z koniecznością skutecznego wdrożenia nowej krajowej zasady budżetowej przez administrację centralną oraz poniżej szczebla federalnego, bez odkładania wymogów konsolidacji na następne lata, z niepewnością co do możliwego wprowadzenia dalszych cięć podatkowych przewidzianych w umowie koalicyjnej i ich pogodzenia z koniecznymi oszczędnościami budżetowymi, jak również z dość optymistycznymi założeniami dotyczącymi wzrostu. Dodatkowe środki na rzecz stabilizacji rynku finansowego mogą jeszcze bardziej obciążyć budżet, choć część kosztów wsparcia rządowego może zostać odzyskana w przyszłości.

- (9) Szacuje się, że w 2009 r. dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 72,5 % PKB, wzrastając z 65,9 % w poprzednim roku. Do zwiększenia wskaźnika zadłużenia, oprócz wzrostu deficytu i spadku PKB, przyczyniła się znacząca wartość rezydualna zmiany długu (około 1 % PKB) odzwierciedlająca przede wszystkim operacje ratowania banków. Przewiduje się, że wskaźnik zadłużenia wzrośnie o dalsze 9,5 punktu procentowego w okresie objętym programem do poziomu 82 % PKB, głównie z powodu utrzymującego się deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz – w mniejszym stopniu – z powodu bliżej nieokreślonych, zwiększających zadłużenie wartości rezydualnej zmiany długu na poziomie około 0,5 % PKB rocznie w latach 2011–2013. Zawarte w programie prognozy dotyczące długu opierają się na założeniu, że na poziom długu nie wpłynie utworzenie banków służących likwidacji złych aktywów. Zmiana wskaźnika zadłużenia jest obciążona zarówno ryzykiem związanym ze ścieżką deficytu, jak i ryzykiem wynikającym z ewentualnych dalszych obciążeń związanych z ustabilizowaniem rynków finansowych. Wskaźnik długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie i jego zwykła tendencja utrzyma się przez cały okres objęty programem.
- (10) Ze średniookresowych prognoz dotyczących długu, w których zakłada się jedynie stopniowy powrót tempa wzrostu PKB do poziomów przewidywanych przed kryzysem i przywrócenie obciążeń podatkowych do przedkryzysowego poziomu oraz które obejmują również prognozowany wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, wynika, że przewidziana w programie strategia budżetowa – jeśli traktować ją dosłownie i nie uwzględniać zmian w dotychczasowej polityce – nie wystarczyłaby do ustabilizowania relacji długu do PKB do 2020 r.
- (11) Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest nieco powyżej średniej UE. Szacowana w programie sytuacja budżetowa w 2009 r. potęguje budżetowy wpływ starzenia się społeczeństwa na zachwianie stabilności finansów publicznych w perspektywie długoterminowej. Do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych, które w sprawozdaniu Komisji z 2009 r. na temat długoterminowej stabilności finansów publicznych<sup>(1)</sup> oceniono jako średnie, przyczyniłoby się osiągnięcie nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej.
- (12) Ramy budżetowe Niemiec zostały znacznie wzmocnione nową zasadą budżetową, którą wprowadzono do niemieckiej ustawy zasadniczej w sierpniu 2009 r. Zgodnie ze strukturą przewidzianą w części prewencyjnej paktu stabilności i wzrostu nowa zasada zakłada budżet bliski równowagi i ustanawia pułap strukturalnego deficytu rządu federalnego na poziomie 0,35 % PKB począwszy od 2016 r.,
- z okresem przejściowym rozpoczynającym się w 2011 r. Budżety krajów związkowych muszą być strukturalnie zrównoważone począwszy od 2020 r., ale ścieżki konsolidacji poszczególnych krajów związkowych pozostają niejasne. Brak planów oszczędności poniżej szczebla federalnego oraz niepewność co do przyszłych potrzeb finansowych funduszy zabezpieczenia społecznego stanowią potencjalne zagrożenie dla konsolidacji budżetu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Nowa zasada zwiększa jednak wiarygodność budżetową i znacznie ogranicza decyzje uznaniowe w porównaniu z poprzednią zasadą budżetową, która nie była w stanie zapobiec nagromadzeniu zadłużenia w minionych dekadach. Nowo utworzona rada ds. stabilności (*Stabilitätsrat*), składająca się z ministrów finansów federacji i krajów związkowych, będzie regularnie monitorować budżet federalny i budżety krajów związkowych, w tym wdrażanie działań konsolidacyjnych w ramach paktu stabilności i wzrostu. Zalecenia rady nie są jednak wiążące i nie posiada ona uprawnień do nakładania jakichkolwiek sankcji. Planowane jest dalsze wzmocnienie nowych ram budżetowych poprzez zmianę podejścia do planowania budżetowego z podejścia oddolnego na podejście odgórne, co ma służyć poprawie kontroli wydatków przez Ministerstwo Finansów, a tym samym wsparciu zgodności z konsolidacją budżetową określoną z góry w zasadzie budżetowej. Rząd planuje ponadto stopniową modernizację federalnego systemu budżetowania i rachunkowości, w ramach której większy nacisk ma zostać położony na ocenę dochodów i wydatków w oparciu o wyniki realizacji zadań.
- (13) Mimo ogólnie dobrego stanu finansów publicznych Niemiec istnieją możliwości dalszej poprawy. Po stronie dochodów przepisy dotyczące podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych są nadal skomplikowane, a system podatkowy umożliwia korzystanie z licznych ulg. Pomimo dalszych planów zwiększania wydatków na edukację oraz badania i rozwój stosunkowo niski udział inwestycji w łącznym spożyciu publicznym wskazuje na możliwości lepszego ukierunkowania struktury wydatków, tak by sprzyjały one wzrostowi gospodarczemu.

Chociaż w programie uznano znaczenie kompleksowego przeglądu dotacji publicznych, nie przedstawiono w nim żadnych konkretnych planów w tym względzie. Dodatkową poprawę wydajności można osiągnąć poprzez zwiększenie koordynacji budżetowej między rządem federalnym a rządami regionalnymi oraz poprzez dalszą reorganizację administracji publicznej (np. szersze stosowanie zarządzania jakością, outsourcingu, e-administracji, zmniejszenie zatrudnienia w sektorze publicznym itp.)<sup>(2)</sup>. Konieczność konsolidacji budżetowej ogranicza zakres dotacji dla publicznego systemu emerytalnego z budżetu ogólnego. Ostatnie zmiany *ad hoc* formuły waloryzacji świadczeń emerytalnych podważają wiarygodność rozpoczętych reform emerytalnych, ponieważ przewidywana w późniejszych latach korekta może okazać się trudna do przeprowadzenia. W odniesieniu do publicznego ubezpieczenia zdrowotnego rząd utworzył specjalny komitet na szczeblu ministerialnym w celu rozważenia od nowa kwestii finansowania systemu opieki zdrowotnej,

<sup>(1)</sup> W konkluzjach Rady z dnia 10 listopada 2009 r. w sprawie stabilności finansów publicznych „Rada apeluje do państw członkowskich o to, by w przygotowywanych programach stabilności i konwergencji skupiły swoją uwagę na strategiach ukierunkowanych na stabilność” oraz „wzywa Komisję, by wraz z Komitetem Polityki Gospodarczej i Komitetem Ekonomiczno-Finansowym kontynuowała opracowywanie metod służących ocenie długoterminowej stabilności finansów publicznych, tak aby były one gotowe na czas przed przygotowaniem kolejnego sprawozdania na temat stabilności”, które jest przewidziane na rok 2012.

<sup>(2)</sup> Zob. *Bundesrechnungshof*, „Chancen zur Entlastung und Modernisierung des Bundeshaushalts”, 2009.

w szczególności zbadania możliwości odejścia od dotychczasowego powiązania składek na ubezpieczenie zdrowotne z wynagrodzeniami w celu obniżenia pozapłacowych kosztów pracy. Pierwsze rezultaty prac komitetu są spodziewane w lipcu 2010 r.

- (14) Podsumowując, strategia budżetowa na 2010 r. określona w programie jest zasadniczo zgodna z zaleceniem Rady z dnia 2 grudnia 2009 r. przyjętym na podstawie art. 126 ust. 7. Jeśli jednak wziąć pod uwagę istniejące zagrożenia, to począwszy od 2011 r. strategia budżetowa może nie być zgodna z zaleceniem Rady z dnia 2 grudnia 2009 r. przyjętym na podstawie art. 126 ust. 7. W szczególności ścieżka konsolidacji począwszy od 2011 r. nie jest poparta żadnymi konkretnymi działaniami oraz nie są dostępne żadne informacje dotyczące możliwego wdrożenia środków o charakterze ekspansywnym zaproponowanych w umowie koalicyjnej nowego rządu i ich pogodzenia z koniecznymi oszczędnościami budżetowymi. Krajowa zasada budżetowa – wokół której ogniskują się plany konsolidacyjne – musi dopiero zostać wdrożona na wszystkich szczeblach administracji. Ponadto słabsze, niż się obecnie oczekuje, ożywienie gospodarcze może utrudnić realizację celów budżetowych.

Biorąc pod uwagę zagrożenia, średni roczny wysiłek fiskalny może okazać się niewystarczający do dokonania korekty zaleconej przez Radę na podstawie art. 126 ust. 7. Biorąc pod uwagę przedstawione w programie przewidywania dotyczące długu i ryzyko związane z ewentualną koniecznością zastosowania dalszych środków na rzecz stabilizacji rynku finansowego, obecna strategia budżetowa nie jest również wystarczająca, aby przywrócić tendencję spadkową relacji długu do PKB. Zarówno przewidywana konsolidacja oparta na działaniach po stronie wydatków, jak i planowane zwiększenie wydatków na edukację oraz badania i rozwój mogłyby być zgodne z celem, jakim jest działanie na rzecz podwyższenia wzrostu potencjalnego. Powodem do zaniepokojenia jest jednak przewidywany spadek ogólnego wskaźnika inwestycji poniżej poziomu z 2009 r.

- (15) Co do wymagań odnośnie do danych określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie odnotowano brak niektórych danych obowiązkowych i opcjonalnych<sup>(1)</sup>. W zaleceniu z dnia 2 grudnia 2009 r., przyjętym na podstawie art. 126 ust. 7 i mającym na celu likwidację nadmiernego deficytu, Rada wezwała także Niemcy, aby w oddzielnym rozdziale aktualizacji programów stabilności przedstawiły sprawozdania z postępów poczynionych w realizacji zaleceń Rady. W odpowiedniej części aktualizacji programu przedstawiono jedynie bardzo ograniczone informacje na temat planów rządu niemieckiego w odniesieniu do wdrożenia zalecenia Rady.

Podsumowując, należy stwierdzić, że w następstwie kryzysu finansowego i gospodarczego doszło do znacznego pogorszenia stanu finansów publicznych Niemiec, mimo działania automatycznych stabilizatorów oraz podjęcia szeroko zakrojonych działań zgodnych z Europejskim planem naprawy gospodarczej

<sup>(1)</sup> W szczególności brak danych na temat dochodów z tytułu własności, domyślnego oprocentowania zadłużenia, szczegółowych kategorii wartości rezydualnej zmiany długu i zmian cyklicznych, natomiast kategorie „Koszty pracy oraz zużycie pośrednie” i „Transfery socjalne” zostały przedstawione w różnym układzie. Utrudnia to przeprowadzenie obiektywnej oceny.

w celu przeciwdziałania skutkom kryzysu. Przewidywana konsolidacja oparta na działaniach po stronie wydatków począwszy od 2011 r. doprowadziłaby do korekty nadmiernego deficytu do roku 2013. Jednak biorąc pod uwagę istniejące zagrożenia, począwszy od 2011 r. strategia budżetowa może nie być zgodna z zaleceniem Rady z dnia 2 grudnia 2009 r. przyjętym na podstawie art. 126 ust. 7. Jest to związane z brakiem konkretnych środków, które miałyby stanowić podstawę proponowanej ścieżki oszczędności po 2010 r., niepewnością co do wprowadzenia dalszych cięć podatkowych przewidzianych w umowie koalicyjnej nowego rządu oraz ich pogodzenia z konieczną konsolidacją budżetową, zagrożeniami związanymi ze stopniem ożywienia gospodarczego oraz ewentualną koniecznością zastosowania dalszych środków na rzecz stabilizacji rynku finansowego.

Kluczowe znaczenie dla osiągnięcia przewidywanej konsolidacji budżetowej będzie miało zatem pełne wdrożenie ulepszonych średniookresowych ram budżetowych, które muszą być następnie w zdecydowany sposób stosowane na wszystkich szczeblach administracji. Biorąc pod uwagę konieczność pogodzenia niezbędnej konsolidacji budżetowej ze wzmocnieniem potencjału wzrostu gospodarki w długim okresie, wydaje się, że zarówno przewidywana konsolidacja oparta na działaniach po stronie wydatków, jak i planowane zwiększenie wydatków na edukację oraz badania i rozwój są właściwymi rozwiązaniami. W obliczu rosnącego długu publicznego, powtarzających się zmian *ad hoc* formuły waloryzacji świadczeń emerytalnych oraz niepewności co do finansowania publicznego systemu ubezpieczenia zdrowotnego w dalszym ciągu należy przywiązywać wagę do środków służących poprawie długoterminowej stabilności finansów publicznych.

W świetle powyższej oceny oraz uwzględniając zalecenie z dnia 2 grudnia 2009 r. przyjęte na podstawie art. 126 ust. 7 TFUE, wzywa się Niemcy do:

- (i) skonkretyzowania środków koniecznych do wsparcia przewidywanej konsolidacji; wdrożenia przedstawionej w programie strategii budżetowej na lata 2011–2013 celem skorygowania nadmiernego deficytu do roku 2013; wykorzystania – zgodnie z zaleceniem w ramach procedury nadmiernego deficytu – wszelkich innych wykraczających poza wysiłek fiskalny, w tym wynikających z lepszej sytuacji gospodarczej, możliwości przyspieszenia redukcji wskaźnika zadłużenia brutto do poziomu wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB;
- (ii) zapewnienia pełnego wdrożenia nowej konstytucyjnej zasady budżetowej na wszystkich szczeblach administracji oraz zgodnego z planami odejścia od zmiany formuły waloryzacji świadczeń emerytalnych dokonanej w 2008 r.

Niemcy wzywa się także do przedstawienia dokumentu uzupełniającego program, zawierającego sprawozdanie z postępów poczynionych w realizacji zalecenia Rady z dnia 2 grudnia 2009 r. przyjętego na podstawie art. 126 ust. 7 oraz odpowiednio szczegółowe przedstawienie strategii konsolidacji, która będzie konieczna do osiągnięcia postępów w zakresie korekty nadmiernego deficytu, tak aby można było przeprowadzić ocenę skuteczności działań podjętych w ramach procedury nadmiernego deficytu.

Niemcy wzywa się ponadto do lepszego stosowania się do określonych w kodeksie postępowania wymagań odnośnie do danych.

## Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Realny PKB (zmiana w %)	<b>PS styczeń 2010</b>	<b>1,3</b>	<b>- 5,0</b>	<b>1,4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
	KOM listopad 2009	1,3	- 5,0	1,2	1,7	nd.	nd.
	PS styczeń 2009	1,3	- 2,3	1,25	1,25	1,25	nd.
Inflacja HICP (%)	<b>PS styczeń 2010</b>	<b>nd.</b>	<b>nd.</b>	<b>nd.</b>	<b>nd.</b>	<b>nd.</b>	<b>nd.</b>
	KOM listopad 2009	2,8	0,3	0,8	1,0	nd.	nd.
	PS styczeń 2009	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
Luka produktowa <sup>(1)</sup> (% potencjalnego PKB)	<b>PS styczeń 2010</b>	<b>3,2</b>	<b>- 2,6</b>	<b>- 2,1</b>	<b>- 1,3</b>	<b>- 1,1</b>	<b>- 0,9</b>
	KOM listopad 2009 <sup>(2)</sup>	3,0	- 2,9	- 2,6	- 2,2	nd.	nd.
	PS styczeń 2009	2,2	- 0,9	- 0,7	- 0,7	- 1,0	nd.
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	<b>PS styczeń 2010</b>	<b>6,6</b>	<b>4,5</b>	<b>4,9</b>	<b>5</b>	<b>5,5</b>	<b>5,5</b>
	KOM listopad 2009	6,6	4,0	3,8	3,7	nd.	nd.
	PS styczeń 2009	7,1	7,0	7	7	7	nd.
Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PS styczeń 2010</b>	<b>43,7</b>	<b>44,4</b>	<b>42,5</b>	<b>42</b>	<b>42</b>	<b>42</b>
	KOM listopad 2009	43,7	44,6	43,3	42,9	nd.	nd.
	PS styczeń 2009	44	43,5	42,5	42,5	43	nd.
Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PS styczeń 2010</b>	<b>43,7</b>	<b>47,6</b>	<b>48</b>	<b>47</b>	<b>46</b>	<b>45</b>
	KOM listopad 2009	43,7	48,0	48,3	47,5	nd.	nd.
	PS styczeń 2009	44	46,5	46,5	45,5	45,5	nd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PS styczeń 2010</b>	<b>0,0</b>	<b>- 3,2</b>	<b>- 5,5</b>	<b>- 4,5</b>	<b>- 3,5</b>	<b>- 3</b>
	KOM listopad 2009	0,0	- 3,4	- 5,0	- 4,6	nd.	nd.
	PS styczeń 2009	0	- 3	- 4	- 3	- 2,5	nd.
Saldo pierwotne (% PKB)	<b>PS styczeń 2010</b>	<b>2,7</b>	<b>- 0,6</b>	<b>- 3</b>	<b>- 2</b>	<b>- 0,5</b>	<b>0,5</b>
	KOM listopad 2009	2,7	- 0,6	- 2,2	- 1,7	nd.	nd.
	PS styczeń 2009	2,5	0	- 1	0	0,5	nd.
Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne <sup>(1)</sup> (% PKB)	<b>PS styczeń 2010</b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 1,9</b>	<b>- 4,4</b>	<b>- 4,1</b>	<b>- 3,1</b>	<b>- 2,3</b>
	KOM listopad 2009	- 1,5	- 1,9	- 3,6	- 3,5	nd.	nd.
	PS styczeń 2009	- 1,2	- 2,4	- 3,5	- 2,4	- 2,1	nd.
Saldo strukturalne <sup>(3)</sup> (% PKB)	<b>PS styczeń 2010</b>	<b>- 1,2</b>	<b>- 1,8</b>	<b>- 4,4</b>	<b>- 3,9</b>	<b>- 3,0</b>	<b>- 2,3</b>
	KOM listopad 2009	- 1,1	- 1,9	- 3,6	- 3,5	nd.	nd.
	PS styczeń 2009	- 0,8	- 2,5	- 3,4	- 2,4	- 2,1	nd.

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PS styczeń 2010</b>	<b>65,9</b>	<b>72,5</b>	<b>76,5</b>	<b>79,5</b>	<b>81</b>	<b>82</b>
	KOM listopad 2009	65,9	73,1	76,7	79,7	nd.	nd.
	PS styczeń 2009	65,5	68,5	70,5	71,5	72,5	nd.

## Uwagi:

- (1) Podane w programie wartości luki produktowej oraz salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programach.
- (2) W oparciu o szacowany wzrost potencjalny w wysokości – odpowiednio – 1,0 %, 0,7 %, 0,9 % i 1,2 % w latach 2008–2011.
- (3) Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Zgodnie z najnowszym programem działania jednorazowe i tymczasowe wynoszą 0,4 % PKB w 2008 r. i 0,1 % PKB w 2009 r. (działania te przyczyniają się do zwiększenia deficytu), natomiast według prognozy służb Komisji z listopada 2009 r. działania te wynoszą 0,3 % PKB w 2008 r. (działania te przyczyniają się do zwiększenia deficytu). W najnowszym programie nie przewidziano żadnych działań jednorazowych ani tymczasowych na lata 2010–2013, natomiast według prognozy służb Komisji z jesieni 2009 r. nie przewidziano żadnych działań jednorazowych ani tymczasowych na lata 2009–2011.

## Źródło:

program stabilności (PS); prognozy służb Komisji z jesieni 2009 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.