

I

(Állásfoglalások, ajánlások és vélemények)

VÉLEMÉNYEK

TANÁCS

A TANÁCS VÉLEMÉNYE

(2009. március 10.)

Németországnak a 2008–2012-es időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programjáról

(2009/C 66/01)

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre,

tekintettel a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló, 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendeletre ⁽¹⁾, és különösen annak 5. cikke (3) bekezdésére,

tekintettel a Bizottság ajánlására,

a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal folytatott konzultációt követően,

A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT FOGALMAZTA MEG:

- (1) 2009. március 10-én a Tanács megvizsgálta Németországnak a 2008–2012-es időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programját.
- (2) Beruházási javakra szakosodott, erősen exportorientált gazdaságként Németországot súlyosan érinti a globális recesszió. Az export alacsonyabb mértékű növekedése miatt 2008-ban a reál-GDP növekedése erőteljesen lassult. Számos pénzügyi intézmény – köztük a tartományi bankok – jelentős veszteségeket szenvedett el a pénzügyi válság miatt. A társasági mérlegek általános rendezettsége, az árak erős versenyképessége és az a tény, hogy Németországban nem került sor ingatlanpiaci korrekcióra, korlátozta a pénzügyi válságnak a gazdaságra gyakorolt közvetlen hatását. Kulcsfontosságú rövid távú kihívást jelent a pénzügyi ágazatba vetett bizalom helyreállítása, a vállalkozások számára a finanszírozáshoz való hozzáférés biztosítása, a fokozódó munkanélküliség kezelése érdekében a munkaerő-piaci kiigazítások elősegítése, és a hazai kereslet erősítése. 2007-ben és 2008-ban a sikeres költségvetési konszolidációnak köszönhetően az államháztartási egyenleg egyensúlyközeli volt. Németország ebben a környezetben 2008 őszén és 2009 januárjában két költségvetési ösztönző csomagot fogadott el – többek között a gépjárműipart támogató intézkedésekkel –, amelyek célja a magánfogyasztás támogatása, a magán- és az állami beruházások fellendítése, a finanszírozáshoz való hozzáférés biztosítása, az elbocsátások elkerülése és a képésekhez való hozzáférés javítása. Az ezen intézkedések, valamint az automatikus stabilizátorok által okozott bevételkiesések és magasabb költségek államháztartási hiányhoz vezetnek. A költségvetés szempontjából további kockázatot jelentenek a nagyszabású bankmentő intézkedésekhez kapcsolódó függő kötelezettségek. A hatékony költségvetési keret a válság mérséklődése után segíteni fogja a költségvetési konszolidációt.

⁽¹⁾ HL L 209., 1997.8.2., 1. o. Az ebben a szövegben említett dokumentumok az alábbi weboldalon érhetők el: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

- (3) A januári kiegészítés alapjául szolgáló makrogazdasági forgatókönyv szerint a reál-GDP növekedés a 2008. évi 1,25 %-ról 2009-ben -2,25 %-ra esik vissza, majd 2010-től visszaáll 1,25 %-ra. A jelenleg rendelkezésre álló információk ⁽¹⁾ fényében úgy tűnik, hogy a forgatókönyv 2009-ig megalapozott, és az azt követő évek esetében valamelyest optimista feltételezéseken alapul. Különösen a magánfogyasztás 2010-re várt helyreállása lehet visszafogottabb, ha a gazdasági válság a foglalkoztatás gyorsabb csökkenéséhez vezet. A makrogazdasági előrejelzések figyelembe veszik az elfogadott ösztönző intézkedéseket, de nem számszerűsítik azok várt gazdasági hatását. A program inflációs előrejelzése valószínűnek tűnik.
- (4) A Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzése szerint az államháztartási hiány 2008-ban a GDP 0,1 %-a, szemben a program 2007. decemberi változatában foglalt, a GDP 0,5 %-ának megfelelő céllal. A vártnál jobb eredmény a társaságiadó-reform és a társadalombiztosítási járulékok csökkentése ellenére keletkezett jelentős váratlan bevételnek tulajdonítható. A közvetlen adóból származó magasabb bevételek az erőteljesebb bér- és foglalkoztatásnövekedést, valamint a kapcsolódó „adófék” hatást tükrözik. A többletbevétel egy részét a társadalombiztosítási járulékok csökkentésének, valamint többletkiadásoknak a finanszírozására fordították. A kiadások a tervezettnél a GDP 0,75 %-ával magasabbak voltak, főként a bankmentő intézkedésekkel kapcsolatos egyszeri intézkedések, valamint a nyugdíjkiigazítási képlet eseti változtatásából eredően a nyugdíjellátásra fordított magasabb kiadások miatt.
- (5) Az államháztartási egyenlegre vonatkozó célkitűzés 2009-ben a GDP 3 %-át kitevő hiány. Ez összhangban van a Bizottság szolgálatainak időközi előrejelzésével. A hiány bővülése az adóbevételek elmaradását, valamint az automatikus stabilizátorok (a GDP körülbelül 1,5 %-a) és a válságra válaszul hozott ösztönző intézkedések (a GDP körülbelül 1,5 %-a) miatti magasabb kiadásokat tükrözi. A GDP-arányos kiadás várhatóan 2,5 százalékponttal nő, míg a GDP-arányos bevétel az előrejelzések szerint 0,5 százalékponttal csökken. A strukturális hiány (ahogyan azt a Bizottság szolgálatai a programban megadott információ alapján újraszámították) a becslések szerint 1,5 százalékponttal bővül.
- (6) A középtávú költségvetési célkitűzés a strukturális értelemben vett (ciklikusan kiigazított, egyszeri és egyéb átmeneti intézkedésektől mentes) egyensúlyközeli államháztartási egyenleg fenntartása. A program szerint ez a GDP 0–0,5 %-ának megfelelő strukturális hiányt jelent. A középtávú költségvetési célkitűzés elérése nem várható a programidőszak alatt. Miután azonban a hiány a Szerződésben meghatározott referenciaérték fölé emelkedik és 2010-ben a GDP 4 %-ával eléri a csúcspontot, a költségvetési konszolidáció folytatódik, 2011-ben a GDP 3 %-át, és 2012-ben a GDP 2,5 %-át kitevő hiánnyal. A januári kiegészítés előrejelzései változatlan politikát feltételező forgatókönyvön alapulnak és főként kiadás-alapú konszolidációt terveznek 2010 után. A GDP-arányos bevétel a várakozások szerint 2008–2010 között 1,5 százalékpontot esik 42,5 %-ra, ezen a szinten marad 2011-ben, majd 0,5 százalékponttal javul 2012-ben. A GDP-arányos kiadás 2008 és 2010 között 2,5 százalékponttal növekedik, ezt követően pedig 1 százalékponttal visszaesik.

2010-ben a bevételek és a kiadások alakulását főként a válságra válaszul hozott ösztönző intézkedések irányítják. A 2010 utáni konszolidációs folyamatot alátámasztó intézkedéseket nem ismertetik. Egyes ösztönző intézkedések lejárt és az adósságvisszafizetési alap támogathatják a konszolidációs erőfeszítéseket. Az elsősorban a bankmentő intézkedéseket tükröző emelkedő hiány, az alacsonyabb nominális GDP-növekedés és az adósságállomány-alkalmazkodás 2008-ban hozzájárulnak ahhoz, hogy a GDP-arányos adósság a programidőszak alatt 7 százalékponttal, a GDP 72,5 %-ára növekedjen.

- (7) A költségvetési eredmények lefelé mutató kockázattal szembesülnek, főként 2010-től kezdődően. Először, az alapul szolgáló makrogazdasági feltételezések a pénzügyi válság időtartamát, mértékét és hatását illetően bizonytalanok. Valamelyest optimistának tűnnek, különösen 2010-re vonatkozóan és azt követően, amikor az előrejelzések szerint a gyors helyreállítás révén a GDP-növekedés visszatér potenciáljához. Másodsorban, az előrejelzést kockáztatja az, hogy esetleg nem minden kormányzati szinten van elegendő mértékű elkötelezettség a költségvetési fegyelem gyakorlásához. Harmadszor, jelentős kockázat származik abból, hogy nincs elegendő információ a 2010 utánra tervezett konszolidációt támogató intézkedésekről, különösen mivel a költségvetési ösztönző intézkedések nagy része állandó jellegű. A hiánycélokat érintő negatív kockázatokra tekintettel az adóssághányad alakulása a tervezettnél rosszabbnak is bizonyulhat. Az államháztartási egyenleget érintő további kockázatok a

⁽¹⁾ Az értékelés figyelembe veszi a Bizottság szolgálatainak 2009. januári előrejelzését, és az azóta rendelkezésre bocsátott egyéb információkat is.

pénzügyi válság közvetlen hatásaihoz kapcsolódnak, különösen az esetleges további tőkeinjekciókhoz és bankátvételekhez (amely az adósságra gyakorol hatást, bár a hiányra gyakorolt hatás sem kizárható), vagy banki kezességvállalásokhoz (amely csak akkor befolyásolja a hiányt és az adósságot, ha és amikor lehívják).

- (8) Az előregedés hosszú távú költségvetési hatása Németországban közel van az EU-átlaghoz, és a már elfogadott nyugdíjreformnak köszönhetően a nyugdíjkiadások valamelyest kisebb mértékben nőttek, mint sok más országban. Míg a kiegészítésben becsült 2008-as költségvetési egyenleg hozzájárulna az előregedés hosszú távú költségvetési hatásának részleges ellensúlyozásához, ennek ellenkezője lenne az eredmény, ha a költségvetési előrejelzések megvalósulnak. Ezenfelül a GDP-arányos bruttó adósság jelenlegi szintje meghaladja a Szerződésben foglalt referenciaértéket. Magas elsődleges többletek fenntartása középtávon hozzájárulhat az államháztartás fenntarthatóságával kapcsolatos közepes kockázatok csökkentéséhez. A Németország által bevezetett, a pénzügyi ágazatot stabilizáló programokból (pl. feltőkésítés, garanciák) származó fent említett kockázatoknak potenciálisan negatív hatása lehet az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságára, elsősorban az államadósságra kifejtett hatásuk révén, bár az állami támogatás költségeinek egy része a jövőben esetleg megtérülhet.
- (9) Az államháztartás és a költségvetési szabályok általánosan megbízható minősége ellenére Németország intézményi költségvetési keretének további javítására van szükség. A Tanács örömmel fogadta az előrehaladást az új költségvetési szabály bevezetése felé, amely válságmentes időben a GDP 0,35 %-ára korlátozza a szövetségi strukturális hiányt és strukturálisan kiegyensúlyozott tartományi költségvetéseket ír elő. A szabályt még ebben a parlamenti ciklusban rögzíteni akarják a német alkotmányban, és 2011-től lépne életbe, a szövetségi kormány számára 2015-ig, a tartományok számára 2019-ig biztosított átmeneti időszakokkal. Ezenkívül a kormány a szövetségi költségvetési és elszámolási rendszer átalakítását tervezi azáltal, hogy nagyobb hangsúlyt helyez a bevételek és kiadások teljesítményalapú értékelésére.
- (10) A pénzügyi ágazat stabilizálása céljából a német hatóságok létrehoztak egy pénzügyi piaci stabilizációs alapot, amely 2009 végéig működik, és tőkét (80 milliárd EUR, a GDP kb. 3 %-a), illetve hitelgaranciákat (400 milliárd EUR, a GDP kb. 16 %-a) biztosít. A német kormány szövetségi és regionális szinten tőke és garanciák nyújtásával már 2007-ben és 2008-ban részt vett nagyszabású bankmentő fellépésekben. 2008-ban ezen túlmenően a német kormány korlátlan garanciát kínált az összes lakossági bankbetételre. Tárgyalások folynak további kezdeményezésekről, amelyek célja, hogy mentesítsék a banki mérlegeket a problémás eszközöktől. Az ezekből a mentőintézkedésekből eredő függő kötelezettségek további kockázatot jelentenek a költségvetés számára.
- (11) Az Európai Tanács által decemberben jóváhagyott európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban Németország átfogó költségvetési ösztönzőről határozott 2009-re és 2010-re vonatkozóan (nagyjából a GDP 3,5 %-a két éven át), amely a gazdasági visszaesésre adott megfelelő válasznak tekinthető. Az intézkedések középpontjában a jövedelemtámogatás, a magán- és állami beruházások, az elbocsátások elkerülése és a képzés javítása, a korlátozott hitelfelvételi lehetőségekkel rendelkező vállalkozások és a gépjárműipar támogatása áll. Ezek nagyjából összhangban vannak az európai gazdaságélénkítési tervvel, célzottak és időszerűek, még ha az ösztönzés kissé az időszak végére összpontosít is. Néhány intézkedés átmeneti jellegű ugyan, de jelentős részük állandó lesz. Ezért a válságra válaszként hozott intézkedések teljes visszafordíthatósága nem biztosított. Amint azonban a válság enyhül, a tervezett adósságvisszafizetési program és az új költségvetési szabály segíteni fogja a szükséges költségvetési konszolidációs folyamatot. A felélénkülést olyan strukturális intézkedések támogatják, mint a magán-szektorban nyújtott innovációs támogatás, fejlettebb foglalkoztatási szolgáltatások és jobb szélessávú hozzáférés a tervezett szélessávú stratégia keretében. Ezek az intézkedések a növekedést és foglalkoztatást célzó lisszaboni stratégia keretében 2009. január 28-án a Bizottság által javasolt középtávú reformtervhez és az országspecifikus ajánlásokhoz kapcsolódnak. A közbeszerzési eljárások ideiglenes módosítása továbbá az infrastrukturális beruházások felgyorsítására irányul.
- (12) A gazdasági visszaesésre reagálva az általános költségvetési irányvonal 2009-ben és 2010-ben expanzív. Ez utóbbi évben a hiány várhatóan meghaladja a referenciaértéket. A program 2011-re jelentős strukturális javulást céloz meg (1 százalékponttal), és egy további, de kisebb lépést tervez 2012-re. Bár a hiánycsökkentés üteme nagyjából összhangban van a Stabilitási és Növekedési Paktummal, a GDP 3 %-ában rögzített hiányküszöb átlépésével szemben elegendő biztonsági tartalék nem érhető el a programidőszak alatt és a felvázolt konszolidációs pálya jelentős kockázatokkal szembeesül. Végül, az adóssághányad – a 2009-ben és 2010-ben követett expanzív irányvonalat és a

bankmentő intézkedésekhez kapcsolódó pénzügyi tranzakciókat tükrözve – növekszik a programidőszak során.

- (13) Ami a stabilitási és konvergenciaprogramok magatartási kódexében meghatározott adatszolgáltatási követelményeket illeti, a program az előírt és a nem kötelező adatok tekintetében részben hiányos ⁽¹⁾.

Általános következtetésként elmondható, hogy a korábbi konszolidációnak és 2008-ban az egyensúlyközeli helyzet elérésének köszönhetően Németország jelentős mértékű költségvetési ösztönzőt tudott bevezetni. Ez öröndetes tény, mivel arányban áll a gazdasági visszaesés mértékével. A globális gazdasági környezet erőteljes romlása és a pénzügyi ágazat feszültségei miatt a költségvetési stratégia lefelé mutató kockázatokkal szembesül. A válságra válaszként hozott rövid távú intézkedések teljes visszafordíthatósága azonban jelenleg nem biztosított. Ezért a jelenleg tervezett, megerősített középtávú költségvetési keret végrehajtása és a kormányzat összes szintjének ehhez kapcsolódó erős elkötelezettsége alapvető fontosságú ahhoz, hogy a válság enyhülése után folytatódhasson a költségvetési konszolidáció. A növekvő államadósság, a nyugdíjkiigazítási képlet eseti változtatásai és az egészségügyi reform hatását illető bizonytalanság miatt kritikus a hosszú távú fenntarthatóság javítását célzó eredmények megtartása.

A fenti értékelés alapján Németországot felkérjük arra, hogy:

- i. hajtsa végre az európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban és a Stabilitási és Növekedési Paktum keretén belül a 2009-re és 2010-re tervezett költségvetési politikát, beleértve az ösztönző intézkedéseket is, és a középtávú költségvetési célkitűzések eléréséhez szükséges jelentős költségvetési konszolidáció támogatása érdekében fordítsa vissza a költségvetési ösztönzőket, legkésőbb 2011-től kezdődően;
- ii. e célból a jelenlegi terveknek megfelelően az új költségvetési szabály végrehajtásával erősítse meg a költségvetési keretet a 2010 után szükséges konszolidációs pálya alátámasztása céljából;
- iii. fordítson megújult figyelmet az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságának megerősítését szolgáló intézkedésekre és biztosítsa, hogy a nyugdíjkiigazítási képlettől való 2008-as eltérést a terveknek megfelelően visszaállítsák.

A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Reál-GDP (%-os változás)	SP 2008. december	2,5	1,3	- 2,25	1,25	1,25	1,25
	BIZ 2009. január	2,5	1,3	- 2,3	0,7	n. a.	n. a.
	SP 2007. november	2,4	2,0	1,5	1,5	1,5	n. a.
HICP infláció (%)	SP 2008. december	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
	BIZ 2009. január	2,3	2,8	0,8	1,4	n. a.	n. a.
	SP 2007. november	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
Kibocsátási rés ⁽¹⁾ (a potenciális GDP %-ában)	SP 2008. december	2,0	2,2	- 0,9	- 0,7	- 0,7	- 1,0
	BIZ 2009. január ⁽²⁾	2,2	2,3	- 1,0	- 1,2	n. a.	n. a.
	SP 2007. november	0,7	1,1	0,8	0,5	- 0,1	n. a.
A külfölddel szembeni nettó hitelnyújtás/hitel- felvétel (a GDP %-ában)	SP 2008. december	7,6	7,1	7,0	7	7	7
	BIZ 2009. január	7,6	7,1	5,2	5,4	n. a.	n. a.
	SP 2007. november	6,1	6,1	6,3	6,3	6,3	n. a.

⁽¹⁾ A HICP-inflációra, az adóbevételek és a köztes fogyasztásra fordított államháztartási kiadások lebontására, a természetbeni szociális juttatásokra és a foglalkoztatottak kompenzációjára vonatkozó adatok nem szerepelnek a programban, és nem fejtik ki a makrogazdasági forgatókönyv alapjául szolgáló összes feltételezést.

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Államháztartási bevétel (a GDP %-ában)	SP 2008. december	44,0	44	43,5	42,5	42,5	43
	BIZ 2009. január	43,9	43,7	43,5	42,3	n. a.	n. a.
	SP 2007. november	44	43	43	42,5	42	n. a.
Államháztartási kiadás (a GDP %-ában)	SP 2008. december	44,2	44	46,5	46,5	45,5	45,5
	BIZ 2009. január	44,1	43,8	46,4	46,4	n. a.	n. a.
	SP 2007. november	44	43,5	43	42	41,5	n. a.
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2008. december	- 0,2	- 0	- 3	- 4	- 3	- 2,5
	BIZ 2009. január	- 0,2	- 0,1	- 2,9	- 4,2	n. a.	n. a.
	SP 2007. november	0	- 0,5	0	0,5	0,5	n. a.
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2008. december	2,6	2,5	0	- 1	0	,5
	BIZ 2009. január	2,6	2,6	- 0,1	- 1,3	n. a.	n. a.
	SP 2007. november	3	2,5	2,5	3	3,5	n. a.
Ciklikusan kiigazított egyenleg ⁽¹⁾ (a GDP %-ában)	SP 2008. december	- 1,2	- 1,2	- 2,4	- 3,5	- 2,4	- 2,1
	BIZ 2009. január	- 1,3	- 1,3	- 2,4	- 3,6	n. a.	n. a.
	SP 2007. november	- 0,3	- 0,8	- 0,4	0,0	0,7	n. a.
Strukturális egyenleg ⁽²⁾ (a GDP %-ában)	SP 2008. december	- 0,9	- 0,8	- 2,5	- 3,4	- 2,4	- 2,1
	BIZ 2009. január	- 1,0	- 0,9	- 2,4	- 3,4	n. a.	n. a.
	SP 2007. november	- 0,3	- 0,7	- 0,3	0	0,7	n. a.
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	SP 2008. december	65,1	65,5	68,5	70,5	71,5	72,5
	BIZ 2009. január	65,1	65,6	69,6	72,3	n. a.	n. a.
	SP 2007. november	65	63	- 61,5	- 59,5	- 57,5	n. a.

Megjegyzések:

- (¹) Kibocsátási rések és ciklikusan kiigazított egyenlegek a programokból, ahogy a Bizottság szolgálatai a programban szereplő információk alapján újraszámították.
- (²) A 2007–2010 közötti időszakra vonatkozóan 1,1 %-os, 1,2 %-os, 0,9 %-os és 1,0 %-os becsült potenciális növekedés alapján.
- (³) Ciklikusan kiigazított egyenleg, egyszeri és más átmeneti intézkedések nélkül. Egyszeri és más átmeneti intézkedések a legfrissebb program szerint 2007-ben a GDP 0,3 %-a, 2008-ban a GDP 0,5 %-a, mind hiánynövelő; a Bizottság szolgálatainak januári időközi előrejelzése szerint pedig 2007-ben a GDP 0,3 %-a, 2008-ban a GDP 0,3 %-a, 2010-ben a GDP 0,1 %-a, mind hiánynövelő.

Forrás:

Stabilitási program (SP); a Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzései (BIZ); a Bizottság szolgálatainak számításai.