A TANÁCS AJÁNLÁSA

(2011. július 12.)

a Németország 2011. évi nemzeti reformprogramjáról és Németország 2011–2014 közötti időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programjáról szóló tanácsi véleményről

(2011/C 212/03)

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 121. cikke (2) bekezdésére és 148. cikke (4) bekezdésére,

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 az Európai Bizottság ajánlására,

tekintettel az Európai Tanács következtetéseire,

tekintettel a Foglalkoztatási Bizottság véleményére,

a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal folytatott konzultációt követően,

mivel:

(1) Az Európai Tanács 2010. március 26-án jóváhagyta a Bizottság „Európa 2020" elnevezésű, a foglalkoztatást és növekedést célzó új stratégia elindításáról szóló javaslatát, amely stratégia a gazdaságpolitikák fokozott összehangolása révén azokra a kulcsfontosságú területekre összpontosít, amelyeken fellépésre van szükség annak érdekében, hogy Európa növelhesse a fenntartható növekedés és a versenyképesség területén rejlő lehetőségeit.

(2) A Tanács 2010. július 13-án elfogadta a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikáira vonatkozó átfogó iránymutatásokról szóló ajánlást (2010–2014), 2010. október 21-én pedig elfogadta a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról szóló határozatot [2], amelyek együtt alkotják az „integrált iránymutatásokat". A tagállamok felkérést kaptak, hogy nemzeti gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájukban vegyék figyelembe az integrált iránymutatásokat.

(3) A Bizottság 2011. január 12-én elfogadta az első éves növekedési jelentést, amely az Európa 2020 stratégiára épülve az EU-ban követett gazdasági kormányzás új ciklusának kezdetét jelenti, és elindítja az előzetes és integrált gazdaságpolitikai koordináció első európai szemeszterét.

(4) Az Európai Tanács 2011. március 25-én (a Tanács 2011. február 15-i és március 7-i következtetéseivel összhangban és a Bizottság éves növekedési jelentésének fényében) jóváhagyta a költségvetési konszolidáció és a strukturális reformok prioritásait. Hangsúlyozta, hogy elsőbbséget élvez majd a költségvetések megszilárdítása, a költségvetési fenntarthatóság helyreállítása és a munkanélküliség munkaerő-piaci reformokkal való csökkentése, valamint az, hogy az Unió újabb erőfeszítéseket tegyen a növekedés felgyorsítása érdekében. Felszólította a tagállamokat, hogy ezeket a prioritásokat konkrét intézkedések formájában építsék majd be stabilitási vagy konvergenciaprogramjukba, valamint nemzeti reformprogramjukba.

(5) Az Európai Tanács 2011. március 25-én arra is felkérte az Euro Plusz Paktumban részt vevő tagállamokat, hogy vállalásaikat kellő időben nyújtsák be ahhoz, hogy azokat stabilitási vagy konvergenciaprogramjukba, valamint nemzeti reformprogramjukba beépíthessék.

(6) Németország 2011. április 27-én benyújtotta a 2011–2015 közötti időszakra vonatkozó, 2011. évi aktualizált stabilitási programját, valamint 2011. évi nemzeti reformprogramját. A kapcsolódási pontok figyelembevétele érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor.

(7) A német gazdaság viszonylag szilárd pozícióban volt a válság kitörésekor. A világkereskedelem lanyhulása azonban az export és a beruházások összeomlásához vezetett 2009-ben, ami a reál-GDP példátlan mértékű, 4,7 %-os csökkenését okozta. Mindezek ellenére a munkanélküliségi ráta kismértékű növekedés után 2009 vége óta ismét csökkenő tendenciát mutat. A munkaerőpiac rugalmassága a munkaórák számának csökkentését célzó múltbéli reformok, valamint a rövidített munkaidős rendszerekhez nyújtott támogatások pozitív hatását tükrözi. A gazdaság dinamikusan lábalt ki a recesszióból, a reál-GDP 3,6 %-kal növekedett 2010-ben. Az export túlnyomórészt megfordította a 2009-ben tapasztalt erőteljes csökkenést, és megteremtette a szélesebb alapú fellendülés bázisát, egyúttal a folyó fizetési mérleg többletének csökkenését okozva. A gazdaság tovább javította a legtöbb, más euroövezeti tagállam szembeni versenyképességet. 2009-ben a kiegyensúlyozott pozícióból a gazdasági válság ellenében ható automatikus stabilizátorok teljes körű működése és a diszkrecionális intézkedések hatására az államháztartásban a GDP 3 %-át kitevő hiány keletkezett. A gazdasági fellendülés segítségével 2010-ben annak ellenére tartható maradt a hiány (a GDP 3,3 %-a), hogy jelentős méretű költségvetési ösztönző intézkedések és a pénzügyi piacokat támogató intézkedések voltak folyamatban.

(8) Az 1466/97/EK rendeletnek megfelelően az aktualizált stabilitási program értékelése alapján a Tanács véleménye

[1] HL L 209., 1997.8.2., 1. o.

[2] A 2011. évre érvényben tartotta a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról szóló, 2011. május 19-i 2011/308/EU tanácsi határozat (HL L 138., 2011.5.26., 56. o.).

szerint a stabilitási program alapjául szolgáló makrogazdasági forgatókönyv 2011-re vonatkozóan óvatos, azt követően pedig megalapozott, akkor is, ha az értékelés alapját a Bizottság szolgálatainak 2011. tavaszi előrejelzései képezik. A stabilitási program a reál-GDP 2,3 %-os növekedését jelzi előre 2011-re, amit 2012-ben lassabb, 1,8 %-os, majd 2013–2015 között átlagosan 1,5 %-os növekedés követ. A stabilitási program már 2011-ben, a Tanács által kitűzött határidő előtt két évvel a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaérték alá kívánja szorítani a hiányt, valamint további előrelépést irányoz elő a középtávú célkitűzés – a strukturális értelemben a GDP 0,5 %-át kitevő hiány – 2014. évi elérése felé. A túlzott hiány várható megszüntetését követően a stabilitási program keretében a középtávú célkitűzés elérésére irányuló kiigazítás mértéke 2013-ban és 2014-ben nem éri el a GDP 0,5 %-át kitevő referenciaértéket. Bár az államadósság GDP-hez viszonyított aránya csaknem 10 százalékponttal emelkedett 2010-ben ([1]), az előrejelzések szerint 2011-től csökkenni kezd, és 2015-re a GDP 75,5 %-át teszi majd ki, így felette marad a Szerződésben meghatározott referenciaértéknek. A költségvetési előrejelzések kockázatai 2011-ben túlnyomórészt kiegyensúlyozottnak tűnnek, ezt követően azonban a teljesítmény gyengébb lehet a vártnál, mivel előfordulhat, hogy néhány megtakarítás nem az előre jelzettnek megfelelően valósul meg. Egyes intézkedések továbbra is vita tárgyát képezik (pl. az energia- és a pénzügyi tranzakciók adói), mások pedig pontosításra szorulnak (pl. hatékonyságfokozás a közigazgatásban). Ezenfelül nem zárhatók ki további, a pénzügyi piacot támogató intézkedések sem. A Bizottság legutóbbi értékelése szerint az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságával kapcsolatos kockázatok közepesnek tűnnek.

(9) Mivel az egészségügyi rendszer közelmúltbeli reformja olyan intézkedéseket vezetett be, amelyek elsősorban 2011-ben és 2012-ben ösztönzik a kiadásnövelést, a tervezett konszolidációs pályát a további, az állami egészségügyre és a tartós ápolás-gondozásra fordított kiadások hatékonyságának növelését célzó lépések támogatnák. Ezzel egyidejűleg egy elsősorban növekedésorientált konszolidációs pálya fenntartása – többek között az oktatásra fordított kiadások megfelelő szintjének megőrzése révén – elősegítené a hosszú távú növekedési potenciál megerősítését.

(10) Bár az alkotmányba foglalt költségvetési szabály bevezetése, a stabilitási tanács létrehozása és a költségvetési vészhelyzet megelőzésére szolgáló korai figyelmeztető rendszer számottevően megerősítette a német költségvetési keretet, a költségvetési szabály továbbra is teljes körű végrehajtásra vár tartományi szinten. A kapcsolódó monitoring- és szankcionálási mechanizmusok további erősítése szintén javítaná az államháztartás általános hitelességét.

([1]) A 2010. évi ugrás elsősorban annak volt betudható, hogy két bajba jutott bank is az államháztartási szektorba besorolt „rossz bankjába” helyezte át értékvesztett eszközeit. A pénzügyi válságkezelési struktúrák számviteli szabályairól szóló Eurostat-iránymutatással összhangban a „rossz bankok” megfelelő kötelezettségei közvetlen hatással voltak az adósságszintre.

(11) A válság a bankrendszer súlyos sérülékenységére világított rá. A másodrendű jelzáloghitelekbe és strukturált eszközökbe történt nemzetközi befektetéseken elszenvedett súlyos veszteségek és leírások meggyengítették néhány bank tőkealapját, és jelentős állami beavatkozást tettek szükségessé. A válság fényt derített egyes tartományi bankok gyengeségeire is – e bankokat már a válság előtt is a hatékony kockázatkezelési struktúra és az életképes üzleti modell hiánya jellemezte. A bankszektor további reformja, beleértve a tartományi bankoknak az életképes és megfelelően finanszírozott üzleti modell szükségessége miatti szerkezetátalakítását, valamint a szabályozási és felügyeleti keret megerősítését, elősegítené a pénzügyi szektor stabilitásának megőrzését, valamint biztosítaná a hazai megtakarítások hatékonyabb allokációját, mint a keresletet és beruházást alátámasztó eszközt.

(12) A német gazdaság növekedési potenciálja és strukturális versenyképessége nagymértékben a jól képzett, gyakorlott munkaerőtől függ, de – tekintettel a demográfiai fejleményekre – a munkaerő-kínálat szűkössége égetővé válhat. Ez alátámasztja a munkaerő-potenciál teljes körű kihasználásának fontosságát, ami az egyes csoportok (idősebb és női munkavállalók, alacsony képzettségűek, nem uniós állampolgárok) munkaerő-piaci részvétele előtt álló akadályok felszámolása, valamint a humántőke további fejlesztése révén érhető el. Az adóterhek (amelyek továbbra is magasak, különösen az alacsony és a közepes jövedelműek esetében) kérdésének rendezése javítaná a munkára való ösztönzést, miközben azt is lehetővé tenné, hogy a bérnövekedések nagyobb mértékben jelenjenek meg magasabb rendelkezésre álló jövedelemként és hazai keresletként. A házastársak együttes adóztatása következtében második keresők családi jövedelemadózásból eredő magas marginális adókulcsa visszafogja a munkaerő-kínálatot. A 2009-ben bevezetett „Faktorverfahren” lehetővé teszi, hogy az egyéni havi adóteher külön-külön tükrözze az egyének személyi jövedelmét, míg az éves adóteher összességében változatlan marad. Figyelemmel kell kísérni e reformnak a munkaerő-piaci részvételre gyakorolt hatásait. Ebben az összefüggésben további intézkedések lehetnek szükségesek az esetlegesen fennmaradó, foglalkoztatást visszafogó tényezők csökkentése érdekében. A gyermekgondozási létesítmények elérhetőségének további javítása ugyancsak támogatná különösen a nők még mindig alacsony teljes munkaidős munkaerő-piaci részvételét. Emellett a szakképesítéssel rendelkező személyek számának növelése javítaná az alacsony képzettségű munkavállalók munkaerő-piaci kilátásait.

(13) Németország nemrégiben nagy horderejű döntéseket hozott jövőbeli energiaszerkezetéről. Az energiaügyi koncepció végrehajtása az energiakínálat alapvető változását vonja maga után, rövid és hosszú távon pedig hatással lesz az energiaárakra és a német gazdaság versenyképességére. Ezért az energiaügyi koncepció végrehajtása során a hatékony energiafelhasználáson, a költséghatékony támogatási programokon, a megújuló energia elégséges villamosenergia-hálózatain, valamint a versenyképes energiapiacokon alapuló költséghatékonyságnak kell vezető alapelvként érvényesülnie.

(14) A verseny fokozása a szolgáltatási szektorban ösztönözné a termelékenységnövekedést, és támogatná a hazai keresletet. A szolgáltatási szektor dinamikusabb növekedése hozzájárulhat a németországi kereslet és kínálat alapjának szélesítéséhez. Az elmúlt években a szolgáltatási irányelv végrehajtásának köszönhetően tapasztalt számottevő fejlődés ellenére van tere a vállalkozások piacra történő be- és onnan való kilépése előtt álló korlátok további csökkentésének –, elsősorban a licenciák és engedélyek rendszerének további egyszerűsítése révén –, valamint egyes szakmai szolgáltatások gyakorlására vonatkozó szabályozás egyszerűsítésének. Felül lehetne vizsgálni bizonyos kisiparosszakmákra vonatkozó szabályozás indokoltságát és megfelelőségét. Javítani lehet a hálózatos iparágakban nyújtott szolgáltatásokat, különösen a vasúti ágazaton belüli versenyt. A szövetségi hálózati ügynökség (Bundesnetzagentur) felügyeleti szerepének megerősítése és az értékesítési és jegyinfrastruktúra versenytársak előtti megnyitása rövid távon ösztönözné a versenyt.

(15) Az oktatási és képzési rendszer minőségének és hozzáférhetőségének javítására irányuló további reformok kulcsfontosságúak lesznek a megfelelően képzett munkaerő-kínálat biztosításához, figyelembe véve többek közt a demográfia alakulását is. Az előrejelzések szerint elsősorban a közepesen és magasan képzett munkaerőből lesz hiány, különösen a matematika, a tudományok és a technológia területén. Az iskolai végzettséget szerző fiatalok aránya Németországban mind a felsőközépfokú, mind a felsőfokú oktatás tekintetében elmarad az uniós átlagtól. Az iskola előtti nevelési létesítmények és az egész napos iskolák rendelkezésre állásának javítása, valamint az iskolarendszer egyes ágai közötti váltás megkönnyítése javítaná az oktatási eredményeket.

(16) Németország számos vállalást tett az Euro Plusz Paktum keretében. A költségvetési oldalon a kötelezettségvállalások értelmében a túlzott hiány megszüntetése már 2011 során megtörténik, és 2011 és 2012 során széles mozgástérrel elérik a nemzeti költségvetési szabály által meghatározott célokat. A pénzügyi stabilitás megerősítése érdekében az intézkedések között szerepel a tőkepiac hatékony szabályozása és felügyelete. A foglalkoztatási intézkedések a munkaerő-piaci részvételre (az aktív munkaerő-piaci eszközök reformja, a külföldi képzettséggel rendelkező szakemberek és a migránsok integrálásának javítása) és az oktatásra (Grundbildungspakt, alapvető oktatási paktum) összpontosítanak. A versenyképességi intézkedések a hálózatos iparágakra, az energiaügyre és a szolgáltatási szektorra (pl. a piac átláthatóságát felügyelő hivatal a villamosenergia- és a gázágazatban, elektromobilitási program és a közlekedési infrastruktúra támogatásának fokozása), valamint az oktatásra (pl. kiválósági kezdeményezés a főiskolák népszerűsítésére, az egyetemi paktum finanszírozása) összpontosítanak. E kötelezettségvállalások a Paktum négy területét érintik. Nagymértékben tükrözik a stabilitási programban és a nemzeti reformprogramban szereplő átfogóbb reformmenetrendet. Mindazonáltal a Paktum szerinti vállalásokból több szakpolitikai terület kimarad (pl. a tartományi bankok szerkezetátalakítása vagy a munka adóterhe), vagy csak érintőlegesen kerül szóba (a szolgáltatási ágazat és a hálózatos iparágak megnyitása a nagyobb verseny előtt). Az Euro Plusz Paktum kötelezettségvállalásait értékelték, és azok figyelembevételre kerültek az ajánlásokban.

(17) A Bizottság értékelte Németország stabilitási programját és nemzeti reformprogramját, valamint az Euro Plusz Paktum keretében tett vállalásait. Figyelembe vette nemcsak a programok Németország fenntartható költségvetési és társadalmi-gazdasági politikája szempontjából mutatott jelentőségét, hanem azt is, hogy megfelelnek-e az uniós szabályoknak és iránymutatásoknak, tekintve, hogy a jövőbeli nemzeti döntéseknél uniós szempontok beépítésével kell megerősíteni az Unió átfogó gazdasági kormányzását. Ennek fényében a Bizottság úgy véli, hogy a német költségvetési stratégiát a terveknek megfelelően végre kell hajtani. Ezt követően szintén gondoskodni kell a középtávú célkitűzés felé tett, megfelelő strukturális kiigazítási erőfeszítésről, a növekedést ösztönző konszolidációs pályát fenntartva. A 2011-ben és 2012-ben hozandó további lépéseknek a pénzügyi rendszer stabilitásának biztosítására (pl. a tartományi bankok szerkezetátalakítása révén), valamint a növekedés hazai forrásainak megerősítésére kell összpontosítaniuk, a munkaerő-piaci részvételnek a munkaerő adóterheinek csökkentése révén történő növelésével, az oktatás hozzáférhetőségének és minőségének javításával, valamint a szolgáltatási szektor, az iparok és szakmák, továbbá a hálózatos iparágak élesebb verseny előtti megnyitásával.

(18) Ezen értékelés fényében és figyelembe véve a 2009. december 2-i, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 126. cikkének (7) bekezdése szerinti tanácsi ajánlást, a Tanács megvizsgálta Németország 2011. évi aktualizált stabilitási programját, és arról alkotott véleményét ([1]) az alábbi ajánlás és különösen annak (1) pontja tükrözi. Figyelembe véve az Európai Tanács 2011. március 25-i következtetéseit, a Tanács megvizsgálta Németország nemzeti reformprogramját,

AJÁNLJA, HOGY Németország a 2011–2012 közötti időszakon belül tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

1. A terveknek megfelelően hajtsa végre a 2012. évre és az azt követő időszakra vonatkozó költségvetési stratégiát, és ezzel állítsa csökkenő pályára az államadósság magas arányát, összhangban a túlzott hiány esetén követendő eljárás keretében tett tanácsi ajánlásokkal. Ezt követően gondoskodjon a középtávú célkitűzés felé tett, megfelelő strukturális kiigazítási erőfeszítésről. Fejezze be a költségvetési szabály tartományi szintű végrehajtását, és erősítse tovább a megfelelő monitoring- és szankcionálási mechanizmusokat. Tartsa fenn a növekedést ösztönző konszolidációs pályát, mindenekelőtt az oktatásra fordított kiadások megfelelő szintjének megőrzése, valamint az egészségügyre és a tartós ápolásra-gondozásra fordított állami kiadások hatékonyságának növelése révén.

2. Kezelje a pénzügyi szektor gyenge pontjait, mindenekelőtt a megfelelően finanszírozott életképes üzleti modellt igénylő tartományi bankok szerkezetátalakítása révén.

([1]) Az 1466/97/EK rendelet 5. cikkének (3) bekezdésében előírtaknak megfelelően.

3. Fokozza a munkaerő-piaci részvételt az oktatási és képzési rendszerekhez való méltányos hozzáférés javításával, és azáltal, hogy lépéseket tesz a magas adóterhek költségvetési szempontból semleges módon történő csökkentése érdekében, valamint javítsa a foglalkoztatás ösztönzését az alacsony jövedelmi kilátással rendelkezők tekintetében. Növelje az egész napos gyermekgondozási létesítmények és az egész napos iskolák számát. Közelebbről kövesse figyelemmel a közelmúltbéli, a második keresőket munkától visszatartó adózási elemeket csökkentő reform hatásait, és hozzon további intézkedéseket, ha maradnak további csökkentő tényezők.

4. Számolja fel a bizonyos szabad foglalkozásokat és a kisiparosokat érintő indokolatlan korlátozásokat. A hálózatos iparágakban folyó verseny fokozása érdekében erősítse meg a Bundesnetzagentur felügyeleti szerepét a vasúti szektorban, és a bejelentett nemzeti energiaügyi koncepció keretében összpontosítson a megújuló energiáról szóló törvény hosszú távú költséghatékonyságának javítására, az energiatermelés és -elosztás eredményes függetlenségének biztosítására és a határokon átnyúló összekapcsolások javítására.

Kelt Brüsszelben, 2011. július 12-én.

a Tanács részéről

az elnök

J. VINCENT-ROSTOWSKI