DOPORUČENÍ RADY

ze dne 12. července 2011

k národnímu programu reforem Německa na rok 2011 a stanovisko Rady k aktualizovanému programu stability Německa na období 2011–2014

(2011/C 212/03)

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 121 odst. 2 a čl. 148 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik [1], a zejména na čl. 5 odst. 3 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

po konzultaci s Hospodářským a finančním výborem,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Dne 26. března 2010 schválila Evropská rada návrh Komise zahájit novou strategii pro zaměstnanost a růst, Evropa 2020, založenou na intenzivnější koordinaci hospodářských politik, které se zaměří na klíčové oblasti, v nichž je třeba přijmout opatření, aby se posílil evropský potenciál pro udržitelný růst a konkurenceschopnost.

(2) Dne 13. července 2010 přijala Rada doporučení o hlavních směrech hospodářských politik členských států a Unie (2010–2014) a dne 21. října 2010 přijala rozhodnutí o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států [2], které společně tvoří „integrované hlavní směry“. Členské státy byly vyzvány, aby vzaly integrované hlavní směry v úvahu v rámci svých vnitrostátních politik v oblasti hospodářství a zaměstnanosti.

(3) Dne 12. ledna 2011 přijala Komise první roční analýzu růstu představující pro EU začátek nového cyklu správy ekonomických záležitostí a prvního evropského semestru, v němž se provádí integrovaná ex ante koordinace politiky, vycházející ze strategie Evropa 2020.

(4) Dne 25. března 2011 potvrdila Evropská rada priority pro fiskální konsolidaci a strukturální reformy (v souladu se závěry Rady ze dne 15. února a 7. března 2011 a v návaznosti na roční analýzu růstu vypracovanou Komisí). Zdůraznila, že je třeba se přednostně zaměřit na návrat ke zdravým rozpočtům a fiskální udržitelnosti, na snižování nezaměstnanosti prostřednictvím reforem trhu práce a na další úsilí o posílení růstu. Požádala členské státy, aby promítly tyto priority do konkrétních opatření, jež budou součástí jejich programů stability či konvergenčních programů a národních programů reforem.

(5) Dne 25. března 2011 Evropská rada rovněž vyzvala členské státy účastnící se Paktu euro plus, aby představily své závazky včas tak, aby mohly být zahrnuty do jejich programů stability či konvergenčních programů a národních programů reforem.

(6) Německo dne 27. dubna 2011 předložilo svůj aktualizovaný program stability na období 2011–2015 a dne 7. dubna 2011 svůj národní program reforem na rok 2011. Aby se vzaly v úvahu jejich vzájemné vazby, byly oba programy posuzovány současně.

(7) Německá ekonomika vstoupila do krize z poměrně solidní výchozí pozice. Propad ve světovém obchodu však v roce 2009 vedl ke zhroucení vývozu a investic, jehož následkem klesl reálný HDP o mimořádných 4,7 %. Nicméně nezaměstnanost po mírném nárůstu od konce roku 2009 opětovně klesá. Na odolnosti trhu práce je patrný příznivý dopad provedených reforem, které usnadnily zkrácení pracovní doby, i příznivý vliv dotací krátkodobé práce. Ekonomika se z recese výrazně zotavila a reálný HDP vzrostl v roce 2010 o 3,6 %. Významný zvrat v masivním poklesu zaznamenaném v roce 2009 nastal díky vývozu, jenž vytvořil podmínky pro robustnější oživení, které vede mimo jiné ke klesajícímu přebytku běžného účtu. Ve srovnání s většinou ostatních členských států eurozóny německá ekonomika dále posílila svou konkurenceschopnost. Stav veřejných financí se z vyrovnané pozice dostal do schodku ve výši 3 % HDP v roce 2009, kdy se naplno projevil účinek automatických stabilizátorů a diskrečních opatření v boji se zhoršenou hospodářskou situací. V roce 2010 se výši schodku (3,3 % HDP) podařilo díky hospodářskému oživení udržet, a to navzdory pokračujícímu masivnímu fiskálnímu stimulu a opatřením na podporu finančního trhu.

(8) Na základě posouzení aktualizovaného programu stability podle nařízení (ES) č. 1466/97 se Rada domnívá, že

[1] Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

[2] Rozhodnutí Rady 2011/308/EU ze dne 19. května 2011 o hlavních zásadách politiky zaměstnanosti členských států (Úř. věst. L 138, 26.5.2011, s. 56) stanoví, že platí i pro rok 2011.

makroekonomický scénář, z nějž program stability vychází, je pro rok 2011 opatrný a pro období následující realistický; toto hodnocení vyplývá mimo jiné z porovnání s prognózou útvarů Komise z jara 2011. Program stability předpokládá, že v roce 2011 vzroste reálný HDP o 2,3 %, v roce 2012 následně zpomalí na 1,8 % a v období 2013–2015 bude dosahovat v průměru 1,5 %. Program stability počítá dále s tím, že pod referenční hodnotu 3 % HDP klesne schodek již v roce 2011, tedy dva roky před uplynutím lhůty, kterou stanovila Rada; plánuje i další pokrok směrem k dosažení střednědobého cíle, a to dosažení strukturálního schodku ve výši 0,5 % HDP v roce 2014. Po očekávané nápravě nadměrného schodku klesne tempo korekce, jejímž účelem je dosažení střednědobého cíle v souladu s programem stability, v letech 2013 a 2014 pod hodnotu 0,5 % HDP. Poté, co poměr dluhu k HDP v roce 2010 vzrostl o téměř 10 procentních bodů ([1]), měl by od roku 2011 podle předpokladu začít klesat a do roku 2015 dosáhnout 75,5 % HDP; tím by zůstal nad úrovní referenční hodnoty podle Smlouvy. Rizika, jež tuto rozpočtovou projekci ohrožují, se v roce 2011 zdají být víceméně vyvážená, avšak výsledky období následujícího by mohly být oproti očekávání slabší, neboť by nemuselo být dosaženo některých předpokládaných úspor. Některá opatření jsou nadále předmětem diskuze (například energetické daně a daně z finančních transakcí) a další musí být ještě specifikována (například zefektivnění veřejné správy). Navíc nelze vyloučit další opatření na podporu finančního trhu. Podle posledního hodnocení Komise jsou rizika spojená s dlouhodobou udržitelností veřejných financí střední.

(9) Poté, co nedávná reforma zdravotnictví zavedla zejména na roky 2011 a 2012 opatření k omezení rostoucích výdajů, přispěly by k plánovanému procesu konsolidace další kroky k zefektivnění veřejných výdajů na zdravotnictví a dlouhodobou péči. Přínos k posílení dlouhodobého růstového potenciálu by současně znamenalo udržení výrazně prorůstového konsolidačního kurzu včetně zajištění přiměřených výdajů na vzdělání.

(10) Německý fiskální rámec byl výrazně posílen díky zavedení rozpočtového ustanovení do ústavy, ustavení Rady pro stabilitu a vytvoření systému včasného varování, který má zabránit rozpočtovým problémům; toto rozpočtové ustanovení však ještě zbývá provést v plném rozsahu na úrovni spolkových zemí. Celkové kredibilitě veřejných financí by prospělo i další posílení souvisejícího systému dohledu a sankcí.

([1]) Tento skokový nárůst v roce 2010 byl do velké míry dán skutečností, že dvě banky v obtížích převedly znehodnocená aktiva na své „špatné banky“, jež jsou vykazovány jako součást sektoru vládních institucí. V souladu s pokyny Eurostatu o účetních pravidlech pro finanční anulační struktury měly související závazky těchto „špatných bank“ přímý dopad na výši zadlužení.

(11) Krize odhalila v bankovním sektoru velmi zranitelná místa. Výrazné ztráty a odpisy v případě mezinárodních investic do rizikových úvěrů a strukturovaných aktiv oslabily kapitálovou základnu některých bank a vyžádaly si významné státní zásahy. Krize odhalila i slabiny některých zemských bank (*Landesbanken*), které již před krizí trpěly nedostatkem efektivních struktur pro řízení rizik a nedostatkem životaschopných podnikatelských modelů. K zachování stability finančního sektoru a efektivnější alokaci domácích úspor v zájmu stimulace poptávky a investic by přispěla další reforma bankovnictví, včetně restrukturalizace zemských bank, jež potřebují životaschopné a přiměřeně financované podnikatelské modely, a posílení regulace a dohledu.

(12) Růstový potenciál a strukturální konkurenceschopnost německé ekonomiky závisejí do značné míry na kvalifikované pracovní síle s potřebnými dovednostmi, avšak nedostatek nabídky pracovních sil může s ohledem na demografický vývoj přerůst v naléhavý problém. To zdůrazňuje, jak důležité je plně využít potenciál pracovní síly pomocí odstranění překážek pro účast určitých skupin (starších pracovníků, žen, osob s nízkou kvalifikací, státních příslušníků nečlenských zemí EU) na trhu práce a jaký význam má další rozvoj lidského kapitálu. Řešení daňové zátěže, která zůstává vysoká zejména u pracovníků s nízkými a středními příjmy, by napomohlo zlepšit pobídky k práci a umožnilo by, aby zvýšení platu znamenalo ve větší míře i zvýšení disponibilního příjmu a domácí poptávky. Vysoká maximální daňová sazba pro druhého z výdělečně činných partnerů v rámci společného zdanění manželů představuje demotivující faktor z hlediska nabídky práce. Společné zdanění manželů faktorovou metodou („Faktorverfahren“) zavedené v roce 2009 umožňuje, aby individuální měsíční daňové zatížení zohledňovalo osobní příjem každého z manželů, zatímco roční daňové zatížení jako celek zůstalo nezměněné. Dopady této reformy na účast na trhu práce by měly být sledovány. V této souvislosti mohou být nezbytná další opatření s cílem omezit zbývající demotivující faktory zabraňující práci. Další zlepšení dostupnosti zařízení péče o děti by pomohlo řešit zejména přetrvávající nízkou účast žen v pracovním procesu na plný úvazek. Vyhlídky pracovníků s nízkou kvalifikací na trhu práce by pak mohlo zlepšit zvýšení počtu osob s odborným vzděláním.

(13) Německo nedávno přijalo dalekosáhlá rozhodnutí o budoucí skladbě svých zdrojů energie. Realizace této energetické koncepce s sebou přinese zásadní proměnu, pokud jde o dodávky elektrické energie, a ve středně až dlouhodobém horizontu se promítne do cen energie a konkurenceschopnosti ekonomiky. Směrodatnou zásadou, jíž by se realizace této energetické koncepce měla řídit, by tak měla být nákladová efektivita a realizace samotná by se měla opírat o efektivní spotřebu energie, nákladově efektivní podpůrné programy, elektrorozvodné sítě s adekvátními parametry pro přenos energie z obnovitelných zdrojů a konkurenceschopné trhy s elektrickou energií.

(14) Přínosem pro růst produktivity a poptávky v Německu by bylo posílení hospodářské soutěže v odvětví služeb. Dynamičtější růst v tomto odvětví by mohl přispět i k rozšíření základny pro růst nabídky a poptávky v Německu. Navzdory výraznému pokroku, k němuž za poslední léta došlo díky provedení směrnice o službách, se jeví, že je prostor pro další omezování překážek, jež podnikům brání ve vstupu na trh a v jeho opuštění, zejména prostřednictvím dalšího zjednodušení systému licencí a povolení a pro zjednodušení regulace výkonu určitých svobodných povolání. Odůvodnění a přiměřenost regulace výkonu určitých řemesel by mohly být přezkoumány. Pokud jde o služby síťových odvětví průmyslu, hospodářská soutěž zejména v odvětví železniční dopravy by se mohla zlepšit. Hospodářské soutěži by v krátkodobém horizontu prospělo posílení úlohy dohledu Spolkové agentury pro sítě a otevření infrastruktury pro vystavování a prodej jízdenek soutěžitelům.

(15) Z hlediska nabídky pracovní síly s potřebnými dovednostmi budou mít i s ohledem na demografický vývoj zásadní význam další reformy, jež by měly zlepšit přístup k systému vzdělávání a odborné přípravy a tento systém zkvalitnit. Podle předpovědí má chybět pracovní síla zejména se střední a vysokou kvalifikací, a to především na poli matematiky, přírodních věd a technologie. Míra dosaženého vzdělání mezi mladými lidmi v Německu je jak u vyššího sekundárního, tak u terciárního vzdělání pod průměrem EU. Výsledky vzdělávání by mohla zlepšit snazší dostupnost předškolního vzdělávání, škol s celodenním programem a zjednodušení přestupu mezi různými liniemi školního systému.

(16) Německo přijalo řadu závazků v rámci Paktu euro plus. Pokud je o fiskální politiku, vyzývají závazky k tomu, aby bylo nápravy nadměrného schodku dosaženo již v roce 2011 a aby byly cíle vnitrostátní úpravy rozpočtu splněny se značným předstihem v letech 2011–2012. Co se týče posílení finanční stability, zavázalo se Německo k efektivní regulaci kapitálového trhu a dohledu nad ním. V oblasti zaměstnanosti platí hlavní pozornost jednak účasti pracovníků na trhu práce (reforma aktivních nástrojů pracovního trhu, snazší integrace příslušníků svobodných povolání, kteří kvalifikaci získali v zahraničí, a integrace přistěhovalců), jednak vzdělávání (pakt o základním vzdělání). Opatření v oblasti konkurenceschopnosti se zaměřují na síťová odvětví, energetiku a odvětví služeb (agentura pro transparentnost trhu s elektrickou energií a plynem, program elektromobility a vyšší přísun prostředků na dopravní infrastrukturu), jakož i na vzdělávání (iniciativa Excelence na podporu postgraduálních škol a financování univerzitního paktu). Tyto závazky spadají do všech čtyř tematických okruhů Paktu euro plus. Ve velké míře se v nich odráží širší reformní agenda, kterou vytyčily program stability a národní program reforem. Několik oblastí politik však zůstává mimo jejich pozornost (např. restrukturalizace zemských bank či daňové zatížení práce), nebo jsou zmíněny jen letmo (otevření odvětví služeb a síťových odvětví průmyslu větší hospodářské soutěži). Závazky Paktu euro plus byly posouzeny a při zpracování těchto doporučení k nim bylo přihlíženo.

(17) Komise posoudila program stability a národní program reforem Německa, včetně závazků, jež přijalo v rámci Paktu euro plus. Vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku Německa, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny EU, vzhledem k nutnosti posílit celkovou správu ekonomických záležitostí EU tím, že budou rozhodnutí členských států zahrnovat vstupy na úrovni EU. V této souvislosti má Komise za to, že by Německo mělo rozpočtovou strategii realizovat v souladu s plánem. Poté by mělo Německo zajistit, že bude vyvíjet úsilí o strukturální změny s cílem dosažení střednědobého cíle a současně zachovávat prorůstový konsolidační kurs. V letech 2011–2012 by se další kroky měly zaměřit na stabilitu finančního systému (například prostřednictvím restrukturalizace zemských bank), posílení domácích zdrojů růstu tím, že se díky nižšímu zdanění práce zvýší účast na trhu práce, zlepšení přístupu ke vzdělání a jeho zkvalitnění, jakož i otevření odvětví služeb, živností, svobodných povolání a síťových odvětví intenzivnější hospodářské soutěži.

(18) Rada na základě tohoto posouzení a s ohledem na doporučení Rady podle čl. 126 odst. 7 Smlouvy o fungování Evropské unie ze dne 2. prosince 2009 přezkoumala aktualizaci programu stability Německa za rok 2011. Její stanovisko [1] se odráží zejména v doporučení v bodě 1 níže. S ohledem na závěry Evropské rady ze dne 25. března 2011 Rada přezkoumala národní program reforem Německa,

DOPORUČUJE, aby Německo v období 2011–2012 provedlo tato opatření:

1. Realizovat rozpočtovou strategii na rok 2012 a následující období, jak je plánováno, a tím snížit vysokou míru veřejného zadlužení v souladu s doporučeními Rady v rámci postupu při nadměrném schodku. Poté zajistit odpovídající úsilí o strukturální změny s cílem dosažení střednědobého cíle. Provést rozpočtové ustanovení na úrovni spolkových zemí a dále posílit související mechanismus dohledu a sankcí. Zachovat prorůstový konsolidační kurs a za tímto účelem zejména zachovat přiměřené výdaje na vzdělávání a dále zefektivnit veřejné výdaje na zdravotní a dlouhodobou péči.

2. Řešit strukturální slabiny finančního sektoru, zejména restrukturalizovat zemské banky, které potřebují přiměřeně financovaný a životaschopný podnikatelský model.

[1] Podle čl. 5 odst. 3 nařízení (ES) č. 1466/97.

3. Posílit účast na trhu práce zlepšením spravedlivého přístupu k systému vzdělávání a odborné přípravy a tím, že budou přijata další opatření k rozpočtově neutrálnímu snížení vysoké daňové zátěže, a zlepšit pobídky k práci pro osoby s nízkým platovým ohodnocením. Zvýšit počet celodenních zařízení péče o dítě a škol s celodenním programem. Důkladně sledovat účinky nedávných reformních opatření k omezení demotivujících faktorů pro druhého z výdělečně činných partnerů a přijmout další opatření, pokud budou demotivační faktory přetrvávat.

4. Odstranit bezdůvodná omezení pro výkon určitých svobodných povolání a řemesel. Zintenzivnit hospodářskou soutěž v síťových odvětvích, posílit úlohu dohledu Spolkové agentury pro sítě v odvětví železniční dopravy a zaměřit se v kontextu ohlášené národní energetické koncepce na zvýšení dlouhodobé nákladové efektivity zákona o obnovitelných energiích, na zajištění reálné nezávislosti mezi výrobou elektrické energie a jejím přenosem, jakož i na zkvalitnění přeshraničních propojení.

V Bruselu dne 12. července 2011.

Za Radu

předseda

J. VINCENT-ROSTOWSKI