ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 7.6.2011
SEC(2011) 807 окончателен

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Германия за 2011 г.

и за представяне на становище на Съвета

относно актуализираната програма за стабилност на Германия за периода 2011—2014 г.

{SEC(2011) 714 окончателен}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Германия за 2011 г.

и за представяне на становище на Съвета

относно актуализираната програма за стабилност на Германия за периода 2011—2014 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

Като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики[1], и по-специално член 5, параграф 3 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия[2],

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

след консултация с Икономическия и финансов комитет,

като има предвид, че:

(1) На 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Европейската комисия да се започне изпълнението на нова стратегия за работни места и растеж — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическата политика, съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала за устойчив растеж и конкурентоспособността на Европа.

(2) На 13 юли 2010 г. Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическата политика на държавите-членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоките за политиката на държавите-членки по заетостта[3], като двата акта заедно представляват „интегрираните насоки“. Държавите-членки бяха призовани да се съобразят с

---

1 ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

2 ОВ C…, …г., стр....

3 Запазват се и за 2011 г. с Решение 2011/308/ЕС на Съвета от 19 май 2011 г.

интегрираните насоки при провеждането на националната си икономическа политика и политика по заетостта.

(3) На 12 януари 2011 г. Комисията прие първия годишен обзор на растежа, с което постави началото на нов цикъл на икономическото управление в ЕС и на първия европейски семестър за предварителна интегрирана координация на политиката съгласно стратегията „Европа 2020“.

(4) На 25 март 2011 г. Европейският съвет одобри приоритетите за фискалната консолидация и структурната реформа (в съответствие със заключенията на Съвета от 15 февруари и 7 март 2011 г. и въз основа на годишния обзор на растежа, изготвен от Комисията). Той подчерта необходимостта да се даде приоритет на възстановяването на стабилността на бюджетите и фискалната устойчивост, намаляването на безработицата чрез реформи на пазара на труда и полагането на нови усилия за повишаване на растежа. Съветът поиска от държавите-членки да превърнат тези приоритети в конкретни мерки, които да бъдат включени в техните програми за стабилност или програми за конвергенция и в националните програми за реформи.

(5) На 25 март 2011 г. Европейският съвет също така прикани държавите-членки, участващи в пакта „Евро плюс“, да представят своите задължения достатъчно рано, за да бъдат включени в програмите им за стабилност или програмите им за конвергенция и в националните програми за реформи.

(6) На 27 април 2011 г. Германия представи актуализираната си Програма за стабилност, която обхваща периода 2011 — 2015 г., а на 7 април 2011 г. — своята Национална програма за реформа за 2011 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

(7) Германската икономика навлезе в кризата със сравнително силни позиции. Резкият спад в световната търговия обаче доведе до срив на износа и инвестициите през 2009 г., като реалният БВП се сви с безпрецедентните 4,7%. Въпреки това, след като се повиши незначително, безработицата отново започна да се понижава от края на 2009 г. Изненадващата устойчивост на пазара на труда отразява положителните ефекти от направени в миналото реформи за намаляване на работното време и от субсидиите за краткосрочна работа. Икономиката се възстанови убедително от рецесията, като реалният БВП се повиши с 3,6% през 2010 г. Износът до голяма степен компенсира огромния спад, наблюдаван през 2009 г., и проправи пътя на по-мащабно възстановяване, което води до намаляващ излишък по текущата сметка. Икономиката допълнително подобри конкурентоспособността си спрямо повечето от членовете на еврозоната. От балансирана позиция консолидираният държавен бюджет стигна до дефицит от 3% от БВП през 2009 г. в резултат на действието с пълна сила на автоматичните стабилизатори и на дискреционните мерки за противодействие на икономическия спад. Икономическото възстановяване помогна за ограничаване на дефицита през 2010 г. (3,3% от БВП), въпреки действащите фискални стимули и мерки в подкрепа на финансовите пазари.

(8) Въз основа на оценката на актуализираната Програма за стабилност в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета, Съветът е на мнение, че в макроикономическия сценарий, на който се основава програмата за стабилност,

се проявява предпазливост за 2011 г., а оценките за периода след това са реалистични; това показва също и съпоставка с прогнозата на Комисията от пролетта на 2011 г. Програмата залага растеж на реалния БВП с 2,3 % през 2011 г., забавяне до 1,8 % през 2012 г. и до средно 1,5 % за периода 2013-2015 г. В програмата се предвижда понижаване на дефицита под референтната стойност от 3 % от БВП още през 2011 г. — две години преди срока, определен от Съвета, както и допълнителен напредък към постигането на средносрочната цел (СЦ) — дефицит през 2014 г. от 0,5 % от БВП в структурно изражение. След очакваната корекция на прекомерния дефицит темпът на приспособяване към СЦ, предвиден от програмата, ще се понижи под референтната стойност от 0,5 % от БВП през 2013 г. и 2014 г. Съотношението на дълга към БВП се повиши с почти 10 пункта през 2010 г.[4], но се очаква то отново да започне да се понижава от 2011 г., като до 2015 г. ще достигне 75,5 % от БВП, оставайки над референтната стойност, предвидена в Договора. Рисковете пред бюджетните перспективи изглеждат в общи линии балансирани за 2011 г., но резултатите след това могат да се окажат по-слаби от очакваното, тъй като някои икономии може да не бъдат реализирани. Някои мерки все още са предмет на обсъждане (напр. данък за енергията и данък в областта на финансите), а други все още не са уточнени (например подобрения на ефективността на публичната администрация). Освен това не се изключват и евентуални допълнителни мерки в подкрепа на финансовите пазари.

(9) Тъй като с неотдавнашната реформа на системата за здравеопазването се въведоха мерки за овладяване на нарастването на разходите главно през 2011 г. и 2012 г., по-нататъшните стъпки за увеличаване на ефективността на публичните разходи за здравеопазване, както и в областта на дългосрочните грижи, ще подкрепят предвиждания план за консолидация. В същото време поддържането на курс към консолидация, ориентиран до голяма степен към растежа, включително посредством осигуряване на подходящо равнище на разходите за образование, ще помогне за повишаване на потенциала за дългосрочен растеж.

(10) Въпреки че фискалната рамка на Германия бе значително укрепена чрез въвеждане на конституционни бюджетни разпоредби, чрез създаването на Съвет за стабилност и на система за ранно предупреждение с цел предотвратяване на бюджетни неравновесия, все още са необходими допълнителни усилия за пълното прилагане на бюджетните разпоредби на равнище провинции (*Länder)*. По-нататъшното укрепване на свързания с тях механизъм за мониторинг и санкциониране също ще увеличи надеждността на публичните финанси на Германия.

(11) Кризата разкри сериозни слабости в германския банков сектор. Сериозните загуби и обезценки вследствие на международни инвестиции в ипотечни заеми и в структурирани активи отслабиха капиталовата база на някои банки и доведоха до необходимостта от сериозни държавни интервенции. Кризата също така

[4] Скокът през 2010 г. беше до голяма степен обусловен от факта, че две проблемни банки прехвърлиха обезценените активи на съответните „лоши банки“, които попадат в сектора на държавното управление. В съответствие с насоките на Евростат за счетоводни правила за финансови ликвидационни структури съответните пасиви на „ лошите банки“, се отразиха пряко на равнището на дълга.

разкри слабостите на някои Landesbanken, които още преди кризата страдаха от недостиг на ефективни структури за управление на риска и от липсата на жизнеспособен и подходящо финансиран бизнес модел. По-нататъшната реформа на банковия сектор, включително преструктуриране на Landesbanken, нуждаещи се от жизнеспособен бизнес модел и адекватна капиталова база, както и укрепването на регулаторната и надзорна рамка, ще допринесат за запазване на стабилността на финансовия сектор и ще подсигурят по-ефикасно разпределение на спестяванията на вътрешния пазар като средство за укрепване на търсенето и инвестициите.

(12) Потенциалът за растеж и структурната конкурентоспособност на германската икономика зависят до голяма степен от добре обучената висококвалифицирана работна сила, но недостигът на работна ръка може да стане още по остър в резултат на развитието на демографската ситуация. Това подчертава значението на пълното оползотворяване на потенциала на работната сила чрез премахване на пречките за участие на пазара на труда на определени групи от населението (възрастните работници, жени, нискоквалифицирани работници и граждани на страни извън ЕС), както и на по-нататъшното развитие на човешкия капитал. Вземането на мерки по отношение на данъчната тежест, която остава висока особено за хората с ниски и средни доходи, ще подобри стимулите за работа, като същевременно ще позволи увеличението на заплатите да се преобразува в по-голяма степен в по-високи разполагаеми доходи и в нарастване на вътрешното търсене. Намаляването на високите пределни данъчни ставки за доходите на втори член на домакинството, произтичащо от съвместното подоходно облагане на двойките, чрез преминаване към система на индивидуално данъчно облагане, би могло да помогне за намаляване на случаите на непълно работно време в полза на работа на пълно работно време. По-нататъшното повишаване на достъпа до детски заведения също ще подпомогне по-специално все още ниското участие на жените в работната сила на пълен работен ден. Освен това увеличаването на броя на лицата с професионални квалификации може да засили перспективите за участие в пазара на труда на нискоквалифицираните работници.

(13) В последно време Германия взе решения с широк хоризонт във връзка с бъдещето на нейната енергийна диверсификация. Прилагането на Националната енергийна концепция предполага основна промяна в енергийните доставки и ще окаже влияние върху цените на енергията и върху конкурентоспособността на икономиката в средносрочен до дългосрочен план. Ето защо ефективността на разходите следва да бъде основен ръководен принцип за прилагането на Националната енергийна концепция на базата на ефективно потребление на енергия, на ефективни от гледна точка на разходите схеми за подпомагане, на енергийни системи за възобновяеми енергийни източници с подходящ капацитет и на конкурентни енергийни пазари.

(14) Повишаването на конкуренцията в сектора на услугите ще засили нарастването на производителността и ще подкрепи вътрешното търсене. По-динамичният растеж на сектора на услугите може също така да допринесе за разширяването на основата за нарастване на търсенето и предлагането в Германия. Въпреки значителния напредък през последните години чрез прилагането на Директивата за услугите изглежда има възможности за по-нататъшно ограничаване на пречките за влизане и излизане на предприятия, по-специално чрез по-

нататъшно опростяване на системата за разрешителни и лицензи. Правилата за някои професионални услуги (например архитекти, фармацевти, адвокати) изглеждат по-строги в сравнение с други страни, а регулаторните пречки пред навлизането на занаятчии също изглеждат по-големи. Що се отнася до услугите, предоставяни чрез мрежи, конкуренцията, по-специално в железопътния сектор, все още е възпрепятствана. Тук все още се наблюдава забавяне на ефективното разделяне на управлението на инфраструктурата и транспортните услуги, като предпоставка за наличието на конкурентен пазар. Засилването на надзорната роля на Агенцията за федералната мрежа, премахването на застъпеното (кръстосаното) субсидиране между мрежови оператор и доставчици на железопътни услуги и отварянето на инфраструктурата за продажби и билети за конкуренти биха насърчили конкуренцията в краткосрочен план.

(15) По-нататъшните реформи за подобряване на достъпа и качеството на системата за образование и обучение ще бъдат от ключово значение, за да се гарантира предлагането на подходящо квалифицирана работна ръка, включително и с оглед на демографските промени. Очаква се по-специално недостиг на средно и висококвалицирана работна ръка, особено в областта на математиката, науката и технологиите**.** Образователното равнище на младите хора в Германия, както в горната степен на средно образование, така и във висшето образование, са под средното за ЕС. Увеличаването на наличието на предучилищното образование, целодневните училищни занимания и улесняването на прехода между различните направления на училищната система могат да повишат образователните резултати.

(16) Германия е поела някои задължения по пакта Евро плюс[5]. Що се отнася до фискалната сфера, ангажиментите включват коригиране на прекомерния дефицит още през 2011 г. и постигане в най-общи линии на целите, предвидени от националните бюджетни разпоредби през 2011—2012 г. Мерките за заетостта са насочени към участието на пазара на труда (реформа на инструментите на активната политика на пазара на труда, подобряване на интеграцията на специалисти с чуждестранни квалификации и интеграцията на мигранти) и към образованието (Пакт за основно образование). Мерките в областта на конкурентоспособността се фокусират върху секторите с мрежи, енергетиката и сектора на услугите (напр. Агенция за пазарна прозрачност на електроенергийния и газовия сектор, Програма за електромобилност и увеличено финансиране на транспортната инфраструктура), както и в сферата на образованието (напр. Инициатива за отлични постижения за насърчаване на средните училища и финансиране на Пакта за университетите). Тези ангажименти се отнасят за четири области на Пакта. До голяма степен те отразяват по-широката програма за реформи, изложена в програмата за стабилност и националната програма за реформи. За някои области на политика обаче все още не са предвидени мерки в ангажиментите по Пакта (напр. преструктурирането на Landesbanken или намаляване на данъчната тежест върху трудовите доходи) или са поети твърде общи ангажименти (отваряне на сектора на услугите и мрежовите индустрии за по-голяма конкуренция).Ангажиментите по пакта „Евро плюс“ са оценени и взети предвид в препоръките.

[5] Повече подробности за ангажиментите по пакта Евро плюс могат да бъдат намерени в SEC (2011) 714.

(17) Комисията направи оценка на Програмата за стабилност и Националната програма за реформи на Германия, както и нейните ангажименти по пакта „Евро плюс“[6]. Тя взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Германия, но също така и доколко те спазват правилата и насоките на ЕС, предвид необходимостта от укрепване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на ниво ЕС към бъдещите решения на национално равнище. В тази връзка Комисията смята, че германската бюджетна стратегия следва да се изпълнява, както е предвидено, като поддържа благоприятстващ растежа курс към консолидация. По-нататъшните мерки в периода 2011 — 2012 г. следва да се съсредоточат върху осигуряването на стабилността на финансовата система (напр. чрез преструктурирането на Landesbanken) и укрепването на вътрешните източници на растеж чрез увеличаване на участието в пазара на труда посредством намаляване на данъчната тежест върху трудовите доходи, подобряване на достъпа до образование и неговото качество, както и отварянето за по-голяма конкуренция на сектора на услугите, на занаятчийските дейности и свободните професии и на икономическите отрасли, функциониращи посредством мрежи.

(18) В контекста на настоящата оценка и предвид препоръката на Съвета по член 126, параграф 7 от Договора за функциониране на Европейския съюз от 2 декември 2009 г. Съветът разгледа актуализираната програмата за стабилност на Германия за 2011 г. и неговото мнение[7] е отразено по-специално в препоръките в точка 1) по-долу. Като взе предвид заключенията на Европейския съвет от 25 март 2011 г., Съветът разгледа националната програма за реформи на Германия.

С НАСТОЯЩОТО ПРЕПОРЪЧВА: Германия да предприеме действия в периода 2011——2012 г. в съответствие със следните точки:

(1) Да прилага бюджетната стратегия за 2012 г. и след това съгласно предвиденото. Да завърши процеса на налагане на бюджетните разпоредби на равнище провинции (*Länder*) и да засили допълнително съответния механизъм за наблюдение и санкции. Да поддържа благоприятстващ растежа курс към консолидация, по-специално чрез осигуряване на съответстващи разходи за образование и чрез по-нататъшно повишаване на ефективността на публичните разходи за здравеопазване и дългосрочни грижи;

(2) Да вземе мерки за структурните слабости във финансовия сектор по-специално чрез преструктуриране на *Landesbanken* в търсене на жизнеспособен и подходящо финансиран бизнес модел.

(3) Да засили участието на трудовия пазар чрез подобряване на равнопоставения достъп до образование и системи за обучение и чрез намаляване на високото данъчно бреме за получаващите ниски заплати по начин, който е неутрален в бюджетно отношение. Да увеличи броя на целодневните детски заведения и целодневните училища, както и да премахне данъчните инструменти, намаляващи мотивацията за работа на втори членове на домакинството.

---

[6] SEC(2011) 714

[7] Предвидено в член 5, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

(4) Да премахне неоправданите ограничения за някои професионални услуги и в сектора на занаятите. Да подобри конкуренцията в секторите, работещи посредством мрежи; да подобри надзорните функции на Агенцията за федералната мрежа в областта на железопътния транспорт, а в рамките на обявената Национална енергийна концепция — да се съсредоточи върху подобряване на дългосрочната ефективност на разходите по Закона за възобновяемата енергия, като се осигури реална независимост на енергийното производство и пренос и като се подобрят трансграничните връзки .

Съставено в Брюксел на [….] година.

За Съвета
Председател