EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 7.6.2011
SEK(2011) 807 v konečném znění

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Německa na rok 2011

a pro vydání stanoviska Rady

k aktualizovanému programu stability Německa na období 2011–2014

{SEK(2011) 714 v konečném znění}

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Německa na rok 2011

a pro vydání stanoviska Rady

k aktualizovanému programu stability Německa na období 2011–2014

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[2],

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) Evropská rada schválila dne 26. března 2010 návrh Evropské 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) Rada přijala dne 13. července 2010 doporučení o hlavních směrech hospodářských politik členských států a Unie (2010 až 2014) a dne 21. října 2010 přijala rozhodnutí o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států[3], 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.

---

1 Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.
2 Úř. věst. C, , s. .
3 Rozhodnutí Rady 2011/308/EU ze dne 19. května 2011 stanoví, že platí i pro rok 2011.

(3) Komise dne 12. ledna 2011 přijala první roční analýzu růstu představující pro EU začátek nového cyklu správy ekonomických záležitostí a prvního evropského semestru *ex ante* a integrované koordinace politiky, jejímž základem je strategie Evropa 2020.

(4) Evropská rada dne 25. března 2011 potvrdila 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. Žádala členské státy, aby promítly tyto priority do konkrétních opatření, jež budou součástí programů stability či konvergenčních programů a národních programů reforem.

(5) Evropská rada dne 25. března 2011 rovněž vyzvala členské státy účastnící se Paktu euro plus, aby včas představily své závazky, aby mohly být zahrnuty do 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 v relativně solidní kondici. Propad ve světovém obchodu však v roce 2009 vedl ke zhroucení vývozu a investic, jehož následkem klesl reálný HDP o bezprecedentních 4,7 %. Nicméně nezaměstnanost po mírném nárůstu od konce roku 2009 opětovně klesá. Na této pružnosti trhu práce je patrný příznivý dopad provedených reforem zaměřených na 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 v roce 2009 nastal díky vývozu, jenž vytvořil podmínky pro robustnější oživení, které vede mj. ke klesajícímu přebytku běžného účtu. Ve srovnání s většinou ostatních zemí eurozóny německá ekonomika dále posílila svou konkurenceschopnost. Stav veřejných financí se z vyrovnané pozice propadl v roce 2009, kdy se naplno projevil účinek automatických stabilizátorů a diskrečních opatření v boji se zhoršenou hospodářskou situací, do schodku ve výši 3 % HDP. 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 Rady (ES) č. 1466/97 zastává Rada názor, že makroekonomický scénář, o nějž se program stability opírá, je pro rok 2011 opatrný a pro období následující realistický; toto hodnocení plyne mj. z porovnání scénáře s prognózou Komise z jara 2011. Program 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 %. Počítá dále s tím, že pod referenční hodnotu 3 % HDP klesne schodek již v roce 2011, tedy dva roky před termínem, který stanovila Rada; program očekává i další pokrok na cestě k naplnění střednědobého cíle (tj. 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, 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[4], 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 diskuse (např. energetické a finanční daně) a další musí být ještě specifikována (např. zefektivnění veřejné správy). Navíc nelze vyloučit další opatření na podporu finančního trhu.

(9) Poté, co nedávná reforma zdravotnictví zavedla zejména na léta 2011 a 2012 opatření k omezení rostoucích výdajů, přispěly by k plánovanému konsolidačnímu kursu další kroky ke zefektivnění veřejných výdajů na zdravotnictví a dlouhodobou péči. Přínos k posílení dlouhodobého růstového potenciálu by současně znamenalo udržení výrazně prorůstového konsolidačního kursu 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 postihů.

(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 včetně 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 v nabídce pracovních sil může s ohledem na demografický vývoj přerůst v naléhavý problém. Uvedené 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 osob s nízkými a středními příjmy, by napomohlo větší motivaci k práci a umožnilo by, aby zvýšení platu znamenalo ve větší míře i zvýšení disponibilního příjmu a domácí poptávky. Pokud by byla snížena vysoká maximální daňová sazba pro druhého z výdělečně činných partnerů v rámci společného zdanění manželů a současně by došlo k posunu směrem k systému

[4] 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.

individuálního zdanění, pomohlo by to snížit četnost částečných pracovních úvazků ve prospěch práce na úvazek plný. 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 trhy s elektrickou energií, na nichž vládne hospodářská soutěž.

(14) Přínosem pro růst produktivity a domácí poptávky 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, je podle všeho dán prostor pro další omezování překážek, jež podnikům brání ve vstupu na trh a v jeho opuštění; k tomuto účelu se nabízí zejména další zjednodušení systému licencí a povolení. Regulace výkonu určitých svobodných povolání (např. inženýrů, architektů, lékárníků a právníků) se zdá být v porovnání s ostatními zeměmi přísnější a rovněž v případě řemesel jsou překážky vstupu na trh a překážky regulatorní podle všeho značné. Pokud jde o služby síťových odvětví, je nadále omezena hospodářská soutěž zejména v odvětví železniční dopravy. Vlivem skluzu zde stále nedošlo k reálnému oddělení správy infrastruktury od dopravních služeb, které je zásadním předpokladem fungování hospodářské soutěže na trhu. Hospodářské soutěži by v krátkodobém horizontu prospělo posílení úlohy dohledu Spolkové agentury pro sítě, zrušení křížového subvencování mezi provozovatelem sítě a poskytovateli železničních služeb 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[5]. 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

[5] Více podrobností o závazcích přijatých v rámci Paktu euro plus lze nalézt v dokumentu SEK(2011) 714.

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. V široké míře se v nich odráží širší reformní agenda, kterou vytyčil program stability a národní program reforem. Několik politických oblastí však zůstává mimo jejich pozornost (např. restrukturalizace zemských bank či daňové zatížení práce) či je zmíněna jen letmo (otevření odvětví služeb a síťových odvětví větší hospodářské soutěži). Závazky přijaté z podnětu Paktu euro plus byly posouzeny a při zpracování těchto doporučení k nim bylo přihlíženo.

(17) Komise posoudila program stability a národní program reforem, jež Německo předložilo, včetně závazků, jež přijalo v rámci Paktu euro plus[6]. Vzala v úvahu nejen jejich význam z hlediska udržitelné fiskální a sociálně-ekonomické politiky Německa, ale i jejich soulad s pravidly a hlavními směry EU vzhledem k tomu, že správu ekonomických záležitostí Evropské unie je zapotřebí celkově posílit tím, že EU dodá podnět k budoucím rozhodnutím členských států. Na základě uvedeného se Komise domnívá, že by Německo mělo rozpočtovou strategii realizovat v souladu s plánem a současně zachovat prorůstový konsolidační kurs. V letech 2011–2012 by se další kroky (např. restrukturalizace zemských bank) měly zaměřit na stabilitu finančního systému a na posílení domácích zdrojů růstu; cestou k tomuto cíli by měla být větší účast na trhu práce díky nižšímu zdanění práce, dále snazší přístup ke vzdělání a jeho zkvalitnění, jakož i otevření odvětví služeb, živností, svobodných povolání a síťových odvětví intenzivnější hospodářské soutěži.

(18) Na základě tohoto posouzení a s přihlédnutím k doporučení Rady ze dne 2. prosince 2009 podle čl. 126 odst. 7 Smlouvy o fungování Evropské unie Rada posoudila aktualizaci programu stability Německa za rok 2011. Její stanovisko[7] je vyjádřeno zejména v doporučení č. 1 níže. S přihlédnutím k závěrům Evropské rady ze dne 25. března 2011 Rada posoudila německý národní program reforem,

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

(1) Realizovat rozpočtovou strategii na rok 2012 a následující období v souladu s plánem. Provést rozpočtové ustanovení na úrovni spolkových zemí a dále posílit související mechanismus dohledu a postihů. 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, jež potřebují přiměřeně financovaný a životaschopný podnikatelský model.

---

[6] SEK(2011) 714.

[7] Upravené v čl. 5 odst. 3 nařízení Rady (ES) č. 1466/97.

(3) Účast na trhu práce posílit rozpočtově neutrálním zlepšením spravedlivého přístupu k systému vzdělávání a odborné přípravy a snížením vysoké daňové zátěže u osob s nízkým platovým ohodnocením. Zvýšit počet celodenních zařízení péče o dítě a škol s celodenním programem a odstranit demotivační účinky zdanění u druhých z výdělečně činných partnerů, pokud jde o zapojení do pracovní činnosti.

(4) Odstranit bezdůvodná omezení pro výkon určitých svobodných povolání a výkon řemesel. Zintenzivnit hospodářskou soutěž v síťových odvětvích, posílit úlohu dohledu Spolkové agentury pro sítě v odvětví železniční dopravy a v kontextu ohlášené národní energetické koncepce se zaměřit 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

Za Radu
předseda / předsedkyně