EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 7.6.2011
SEK(2011) 807 lopullinen

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Saksan kansallisesta uudistusohjelmasta vuodelta 2011

sekä siihen sisältyvä neuvoston lausunto

Saksan tarkistetusta vakausohjelmasta vuosiksi 2011–2014

{SEK(2011) 714 lopullinen}

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Saksan kansallisesta uudistusohjelmasta vuodelta 2011

sekä siihen sisältyvä neuvoston lausunto

Saksan tarkistetusta vakausohjelmasta vuosiksi 2011–2014

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 121 artiklan 2 kohdan ja 148 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97[1] ja erityisesti sen 5 artiklan 3 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen[2],

ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston päätelmät,

ottaa huomioon työllisyyskomitean lausunnon,

on kuullut talous- ja rahoituskomiteaa,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Eurooppa-neuvosto hyväksyi 26 päivänä maaliskuuta 2010 Euroopan komission ehdotuksen, jolla käynnistetään uusi työllisyys- ja kasvustrategia, Eurooppa 2020. Strategian lähtökohtana on tehostaa talouspolitiikan koordinointia. Strategia keskitetään avainalueisiin, joilla tarvitaan toimia Euroopan kestävän kasvun vauhdittamiseksi ja kilpailukyvyn lisäämiseksi.

(2) Neuvosto antoi 13 päivänä heinäkuuta 2010 suosituksen jäsenvaltioiden ja unionin talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista (2010–2014) ja hyväksyi 21 päivänä lokakuuta 2010 päätöksen jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista[3]. Yhdessä nämä muodostavat ns. yhdennetyt suuntaviivat. Jäsenvaltioita kehotettiin ottamaan yhdennetyt suuntaviivat huomioon kansallisessa talous- ja työllisyyspolitiikassaan.

---

1 EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.
2 EUVL C [...], […..], s. […].
3 Pidetään voimassa vuonna 2011 19 päivänä toukokuuta 2011 annetulla neuvoston päätöksellä 2011/308/EU.

(3) Komissio hyväksyi 12 päivänä tammikuuta 2011 ensimmäisen vuotuisen kasvuselvityksen. Tästä alkoi uusi talouden ohjauksen ja hallinnan jakso EU:ssa ja ensimmäinen politiikan yhdennetyn etukäteiskoordinoinnin EU-ohjausjakso, jonka perusta on Eurooppa 2020 -strategiassa.

(4) Eurooppa-neuvosto hyväksyi 25 päivänä maaliskuuta 2011 julkisen talouden vakauttamisen ja rakenneuudistuksen painopisteet (jotka ovat 15 päivänä helmikuuta ja 7 päivänä maaliskuuta 2011 annettujen neuvoston päätelmien ja komission vuotuisen kasvuselvityksen mukaisia). Se korosti, että etusijalle on asetettava talousarvioiden tervehdyttäminen ja julkisen talouden kestävyyden palauttaminen, työttömyyden vähentäminen työmarkkinauudistusten avulla sekä uudet kasvua edistävät toimet. Se kehotti kaikkia jäsenvaltioita toteuttamaan näihin painopisteisiin perustuvia konkreettisia toimenpiteitä, jotka sisällytetään niiden vakaus- tai lähentymisohjelmiin ja kansallisiin uudistusohjelmiin.

(5) Lisäksi Eurooppa-neuvosto kehotti 25 päivänä maaliskuuta 2011 Euro Plus -sopimukseen osallistuvia jäsenvaltioita esittämään sitoumuksensa niin ajoissa, että ne voidaan sisällyttää vakaus- tai lähentymisohjelmiin ja kansallisiin uudistusohjelmiin.

(6) Saksa toimitti vuosiksi 2011–2015 laaditun tarkistetun vakausohjelmansa 27 päivänä huhtikuuta 2011 ja vuodeksi 2011 laaditun kansallisen uudistusohjelmansa 7 päivänä huhtikuuta 2011. Ohjelmat on arvioitu samaan aikaan, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon.

(7) Saksan talous oli kriisin alkaessa suhteellisen vakaa. Maailmankaupan taantuma kuitenkin johti vuonna 2009 viennin ja investointien romahtamiseen niin, että kokonaistuotanto supistui ennennäkemättömät 4,7 prosenttia. Työttömyys on kuitenkin pienen nousun jälkeen taas laskenut vuoden 2009 loppupuolelta alkaen. Työmarkkinoiden joustavuus on tulosta aikaisempien, työaikaa lyhentävien uudistusten edullisista vaikutuksista ja lyhennetyn työajan tukemisesta. Talous on lähtenyt taantuman jälkeen voimakkaaseen nousuun, ja vuonna 2010 kokonaistuotanto kasvoi 3,6 prosenttia. Vienti on pitkälti palautunut ennalleen vuonna 2009 koetun merkittävän vähenemisen jälkeen ja edistänyt laaja-alaisempaa elpymistä, mikä johtaa myös vaihtotaseen ylijäämän pienenemiseen. Talouden kilpailukyky on parantunut edelleen useimpiin euroalueen maihin nähden. Julkisen talouden rahoitusasema heikkeni vuonna 2009 tasapainosta 3 prosenttia alijäämäiseksi suhteessa BKT:hen. Tämä johtui talouden laskusuhdannetta torjuvista täysimääräisesti toimivista automaattisista vakauttajista ja harkinnanvaraisista toimenpiteistä. Talouden elpyminen auttoi supistamaan alijäämää vuonna 2010 (3,3 prosenttia suhteessa BKT:hen, huolimatta mittavista finanssipoliittisista elvytystoimista ja rahoitusmarkkinoiden tukitoimenpiteistä.

(8) Neuvosto on neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 mukaisen tarkistetun vakausohjelman arvioinnin perusteella sitä mieltä, että vakausohjelman taustalla oleva makrotalouden skenaario vuodeksi 2011 on varovainen ja sen jälkeen realistinen, myös jos sitä arvioidaan komission kevään 2011 talousennusteiden perusteella. Ohjelmassa ennustetaan kokonaistuotannon kasvavan 2,3 prosenttia vuonna 2011, kunnes kasvu hidastuu 1,8 prosenttiin vuonna 2012 ja keskimäärin 1,5 prosenttiin vuosina 2013–2015. Ohjelmassa aiotaan saattaa alijäämä alle viitearvon, joka on 3 prosenttia suhteessa BKT:hen, jo vuonna 2011 eli kaksi vuotta ennen neuvoston asettamaa määräaikaa ja edistyä edelleen niin, että keskipitkän aikavälin tavoite –

rakenteellinen alijäämä 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen – saavutetaan vuonna 2014. Sen jälkeen, kun liiallinen alijäämä on odotetusti korjattu, sopeutusvauhti kohti ohjelman mukaista keskipitkän aikavälin tavoitetta laskee alle BKT:hen suhteutetun 0,5 prosentin viitearvon vuosina 2013 ja 2014. Julkisen talouden velka kasvoi suhteessa BKT:hen lähes 10 prosenttiyksikköä vuonna 2010[4], mutta sen ennustetaan alkavan vähentyä vuonna 2011 niin, että vuonna 2015 se olisi 75,5 prosenttia suhteessa BKT:hen eli edelleen perussopimuksen viitearvon yläpuolella. Julkista taloutta koskeviin ennusteisiin liittyvät riskit näyttävät olevan pitkälti tasapainossa vuonna 2011, mutta sen jälkeen toteutuma voi olla odotettua heikompi, sillä jotkut säästöt eivät ehkä toteudu suunnitelulla tavalla. Joistakin toimenpiteistä keskustellaan edelleen (esim. energia- ja finanssiverot) ja joitakin toimenpiteitä on vielä määrittämättä (esim. julkishallinon tehokkuuden parantaminen). Uusia rahoitusmarkkinoiden tukitoimenpiteitä ei voida myöskään poissulkea.

(9) Koska äskettäisessä terveydenhuoltojärjestelmän uudistuksessa otettiin käyttöön toimenpiteitä menojen kasvun hillitsemiseksi lähinnä vuosina 2011 ja 2012, lisätoimet julkisen terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon menojen tehostamiseksi tukisivat suunniteltua vakautusuraa. Samalla pitkälti kasvua tukevan vakautusuran ylläpitäminen, myös varmistamalla riittävät koulutusmenot, auttaisi vahvistamaan pitkän aikavälin kasvupotentiaalia.

(10) Vaikka Saksan finanssipoliittista kehystä onkin huomattavasti vahvistettu ottamalla käyttöön perustuslakiin sisältyvä talousarviosääntö sekä luomalla vakausneuvosto ja ennakkovaroitusjärjestelmä julkisen talouden vaikeuksien ehkäisemiseksi, talousarviosääntö on kuitenkin vielä pantava kaikilta osin täytäntöön osavaltiotasolla. Lisäksi siihen liittyvän seuranta- ja seuraamusmekanismin vahvistaminen entisestään lisäisi julkisen talouden uskottavuutta kokonaisuudessaan.

(11) Kriisi paljasti pankkisektorilla vakavia heikkouksia. Raskaat tappiot ja arvonalennukset kansainvälisistä sijoituksista subprime-lainoihin ja strukturoituihin omaisuuseriin heikensivät joidenkin pankkien pääomapohjaa ja johtivat siihen, että tarvittiin merkittävää valtion väliintuloa. Kriisi toi esiin myös joidenkin Landesbank-pankkien heikkoudet. Nämä pankit olivat jo ennen kriisiä kärsineet tehokkaiden riskinhallintarakenteiden ja elinkelpoisen liiketoimintamallin puutteesta. Pankkisektorin uudistamisen jatkaminen, johon kuuluu elinkelpoista ja riittävästi rahoitettua liiketoimintamallia kaipaavien Landesbank-pankkien rakenneuudistus sekä sääntely- ja valvontakehyksen vahvistaminen, auttaisi säilyttämään rahoitussektorin vakauden ja myös varmistamaan kotimaisten säästöjen tehokkaamman kohdentamisen, jolla voitaisiin tukea kysyntää ja investointeja.

(12) Saksan talouden kasvupotentiaali ja rakenteellinen kilpailukyky riippuvat suuressa määrin hyvin koulutetusta, ammattitaitoisesta työvoimasta. Työvoimapula saattaa kuitenkin kärjistyä väestönkehityksen seurauksena. Tämä korostaa, miten tärkeää on hyödyntää työvoimapotentiaali kaikilta osin poistamalla esteet tiettyjen ryhmien (vanhempien työntekijöiden, naisten, vähän koulutettujen ja EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten) osallistumiselta työmarkkinoille ja kehittämällä edelleen

[4] Hyppäys vuonna 2010 liittyi pitkälti siihen, että kaksi ongelmapankkia siirsi arvoltaan alentuneita omaisuuseriä omille roskapankeilleen, jotka luetaan julkiseen talouteen. Taloudellisen uudelleenjärjestelyn kohteena olevien yksiköiden kirjanpitosääntöjä koskevien Eurostatin ohjeiden mukaisesti roskapankkien veloilla on suora vaikutus velkatasoon.

inhimillistä pääomaa. Erityisesti pieni- ja keskituloisten osalta leveänä pysyttelevän verokiilan kaventaminen kannustaisi työhön, kun suurempi palkka lisäisi käytettävissä olevia tuloja ja kotimaista kysyntää suuremmassa määrin. Avioparien yhteisestä tuloverotuksesta johtuvaa toisen työssä käyvän puolison korkeaa tuloveron marginaaliveroprosenttia voitaisiin alentaa siirtymällä erillisverotukseen. Tämä voisi auttaa vähentämään osa-aikatyötä ja lisäämään kokoaikatyötä. Päivähoitopaikkojen lisääminen entisestään auttaisi myös parantamaan erityisesti naisten edelleen alhaista kokoaikaista osallistumista työmarkkinoille. Lisäksi ammatillisen koulutuksen saaneiden määrän kasvattaminen voisi parantaa vähän koulutettujen työntekijöiden mahdollisuuksia työmarkkinoilla.

(13) Saksa on äskettäin tehnyt kauaskantoisia päätöksiä tulevista energialähteistään. Energiakonseptin täytäntöönpano merkitsee energian tuotannon perusteellista muutosta, ja se vaikuttaa energian hintoihin ja talouden kilpailukykyyn keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Siksi energiakonseptia toteutettaessa olisi pidettävä keskeisenä ohjaavana periaatteena kustannustehokkuutta, joka perustuu tehokkaaseen energian kulutukseen, kustannustehokkaisiin tukijärjestelmiin ja riittäviin uusiutuvan energian sähköverkkoihin sekä kilpailukykyisiin energiamarkkinoihin.

(14) Kilpailun lisääminen palvelusektorilla lisäisi tuottavuutta ja tukisi kotimaista kysyntää. Palvelusektorin dynaamisempi kasvu voisi myös osaltaan laajentaa kysynnän ja tarjonnan kasvupohjaa Saksassa. Huolimatta siitä, että viime vuosina on palveludirektiivin täytäntöönpanon myötä edistytty huomattavasti, näyttää siltä, että edelleen olisi syytä poistaa esteitä yritysten markkinoille tulolta ja sieltä poistumiselta muun muassa jatkamalla lisenssi- ja lupajärjestelmän yksinkertaistamista. Tiettyjen asiantuntijapalvelujen (esim. insinöörit, arkkitehdit, farmaseutit ja lakimiehet) sääntely näyttää olevan tiukempaa kuin muissa maissa. Myös käsityöammattien markkinoille tulon esteet ja sääntelystä johtuvat esteet vaikuttavat suurilta. Verkkotoimialoista erityisesti rautatiesektorilla on yhä kilpailun esteitä. Kilpailumarkkinoiden edellyttämä infrastruktuurin hallinnan ja kuljetuspalveluiden erottaminen toisistaan on edelleen viivästynyt. Liittovaltion verkkoviraston (Bundesnetzagentur) valvovan roolin vahvistaminen, rataverkon haltijan ja rautatiekuljetuspalvelujen tarjoajien välisen ristiinsubventoinnin poistaminen ja myynti- ja lippuinfrastruktuurin avaaminen kilpailijoille lisäisi kilpailua lyhyellä aikavälillä.

(15) Lisäuudistukset koulutusjärjestelmään pääsyn ja koulutusjärjestelmän laadun parantamiseksi on keskeinen tekijä, jolla varmistetaan asianmukaisesti koulutetun työvoiman tarjonta myös väestönkehityksen huomioon ottaen. Erityisesti keskiasteen ja korkea-asteen matemaattisen, luonnontieteellisen ja teknisen koulutuksen omaavasta työvoimasta on ennustettu tulevan pulaa. Nuorten koulutustaso on Saksassa EU:n keskiarvon alapuolella sekä ylemmän keskiasteen että korkea-asteen koulutusta tarkasteltaessa. Esikouluopetuksen ja kokopäiväkoulujen tarjonnan lisääminen ja helpompi siirtyminen koulujärjestelmän eri osien välillä voi parantaa koulutustuloksia.

(16) Saksa on tehnyt useita sitoumuksia Euro Plus -sopimuksen nojalla[5]. Julkisen talouden puolella sitoudutaan korjaamaan liiallinen alijäämä jo vuonna 2011 ja reilusti ylittämään kansallisessa talousarviosäännössä asetetut tavoitteet vuosina 2011 ja 2012. Rahoitusvakautta vahvistaviin toimenpiteisiin kuuluu pääomamarkkinoiden tehokas

[5] Lisätietoa Euro Plus -sopimuksen nojalla tehdyistä sitoumuksista on asiakirjassa SEC(2011) 714.

sääntely ja valvonta. Työllisyystoimenpiteissä keskitytään työmarkkinoille osallistumiseen (aktiivisten työmarkkinavälineiden uudistaminen, ulkomaisen tutkinnon suorittaneiden asiantuntijoiden kotouttamisen parantaminen ja maahanmuuttajien kotouttaminen) ja koulutukseen (peruskoulutussopimus). Kilpailukykytoimenpiteissä keskitytään verkkotoimialoihin, energia-alaan ja palvelusektoriin (sähkö- ja kaasualan markkinoiden läpinäkyvyydestä huolehtiva virasto, sähköajoneuvoja koskeva ohjelma ja liikenneinfrastruktuurin lisärahoitus) sekä koulutukseen (tutkijakouluja edistävä huippuosaajahanke ja yliopistosopimuksen rahoitus). Sitoumukset koskevat sopimuksen neljää osa-aluetta. Niissä näkyy vakausohjelmassa ja kansallisessa uudistusohjelmassa hahmoteltu laajempi uudistusohjelma. Sitoumuksissa jätetään kuitenkin useita osa-alueita huomiotta (esim. Landesbank-pankkien rakenneuudistus tai työn verokiila) tai vain vähälle huomiolle (palvelusektorin ja verkkotoimialojen avaaminen suuremmassa määrin kilpailulle). Euro Plus -sopimuksen nojalla tehdyt sitoumukset on arvioitu ja otettu huomioon suosituksissa.

(17) Komissio on arvioinut Saksan vakausohjelman ja kansallisen uudistusohjelman sekä sen Euro Plus -sopimuksen nojalla tekemät sitoumukset[6]. Se on ottanut huomioon niiden merkityksen Saksan finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyyden kannalta. Lisäksi se on arvioinut, ovatko ne EU:n sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska Euroopan unionin talouden ohjausta ja hallintaa on tarpeen tehostaa kokonaisuudessaan antamalla EU:n tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin. Tämän perusteella komissio katsoo, että Saksan julkisen talouden strategia olisi pantava suunnitellulla tavalla täytäntöön pysytellen samalla kasvua tukevalla vakautusuralla. Vuosina 2011–2012 toteutettavissa lisätoimissa olisi keskityttävä varmistamaan rahoitusjärjestelmän vakaus (esim. Landesbank-pankkien rakenneuudistuksella) ja vahvistamaan kotimaisia kasvun lähteitä lisäämällä osallistumista työmarkkinoille. Keinoja ovat työhön kohdistuvan verokiilan kaventaminen, koulutukseen pääsyn ja koulutuksen laadun parantaminen ja palvelusektorin, elinkeinojen ja ammattien sekä verkkotoimialojen avaaminen kilpailulle.

(18) Neuvosto on tutkinut Saksan tarkistetun vakausohjelman vuodelta 2011 edellä esitetyn arvioinnin perusteella ja ottaen huomioon myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 7 kohdan nojalla 2 päivänä joulukuuta 2009 annetun neuvoston suosituksen. Neuvoston lausunto[7] on esitetty erityisesti jäljempänä 1 kohdassa esitetyssä suosituksessa. Neuvosto on tutkinut Saksan kansallisen uudistusohjelman ottaen huomioon 25 päivänä maaliskuuta 2011 hyväksytyt Eurooppa-neuvoston päätelmät,

SUOSITTAA, että Saksa toteuttaisi vuosina 2011–2012 toimia, joilla se

(1) toteuttaa vuodesta 2012 alkavaa julkisen talouden strategiaa suunnitellusti; vie loppuun talousarviosäännön täytäntöönpanon osavaltiotasolla ja vahvistaa edelleen vastaavaa seuranta- ja seuraamusmekanismia; pysyttelee kasvua tukevalla vakautusuralla, erityisesti turvaamalla riittävät koulutusmenot ja parantamalla

[6] SEC(2011) 714.

[7] Lausunnosta säädetty neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 3 kohdassa.

edelleen terveydenhuoltoon ja pitkäaikaishoitoon suunnattavien julkisten menojen tehokkuutta;

(2) puuttuu rahoitussektorin rakenteellisiin heikkouksiin erityisesti toteuttamalla sellaisten Landesbank-pankkien rakenneuudistuksen, joilla ei ole riittävästi rahoitettua elinkelpoista liiketoimintamallia;

(3) lisää osallistumista työmarkkinoille parantamalla yhtäläistä pääsyä koulutusjärjestelmiin ja vähentämällä matalapalkkaisten raskasta vero- ja sosiaaliturvataakkaa talousarvion kannalta neutraalilla tavalla; lisää kokoaikaisten päivähoitopalvelujen ja kokopäiväkoulujen määrää sekä poistaa kotitalouden toisen tulonsaajan työssäkäyntiä estävät verokäytännöt;

(4) poistaa tiettyjä asiantuntijapalveluja ja käsityöammatteja koskevat perusteettomat rajoitukset; vahvistaa liittovaltion verkkoviraston (Bundesnetzagentur) valvovaa roolia rautatiesektorilla lisätäkseen kilpailua verkkotoimialoilla; ja keskittyy ilmoitetun kansallisen energiakonseptin puitteissa parantamaan uusiutuvaa energiaa koskevan lain pitkän aikavälin kustannustehokkuutta, varmistamaan energian tuotannon ja siirron riippumattomuuden ja parantamaan valtioiden rajat ylittäviä liitäntäverkkoja;

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja