EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 7.6.2011
SEC(2011) 807 konč.

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Nemčije za leto 2011

ter mnenje Sveta

o dopolnjenem programu stabilnosti Nemčije za obdobje 2011–2014

{SEC(2011) 714 konč.}

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Nemčije za leto 2011

ter mnenje Sveta

o dopolnjenem programu stabilnosti Nemčije za obdobje 2011–2014

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik[1], zlasti člena 5(3) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije[2],

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

po posvetovanju z Ekonomsko-finančnim odborom,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Evropski svet je 26. marca 2010 potrdil predlog Evropske komisije, da začne izvajati novo strategijo za delovna mesta in rast, imenovano Evropo 2020, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik ter bo osredotočena na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje, da se spodbudi potencial Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.

(2) Svet je 13. julija 2010 sprejel priporočilo o širših smernicah za ekonomske politike držav članic in Unije (2010–2014) ter 21. oktobra 2010 sklep o smernicah za zaposlovalne politike držav članic[3], ki skupaj tvorita „integrirane smernice“. Države članice so bile pozvane, naj integrirane smernice upoštevajo pri nacionalnih ekonomskih in zaposlovalnih politikah.

---

1 UL L 209, 2.8.1997, str. 1.
2 UL C …, str. …
3 Za leto 2011 ohranjene s Sklepom Sveta 2011/308/EU z dne 19. maja 2011.

(3) Komisija je 12. januarja 2011 sprejela prvi letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek novega cikla gospodarskega upravljanja v EU ter prvega evropskega semestra predhodnega in integriranega usklajevanja politik, ki temelji na strategiji Evropa 2020.

(4) Evropski svet je 25. marca 2011 potrdil prednostne naloge fiskalne konsolidacije in strukturnih reform (v skladu s sklepi Sveta z dne 15. februarja in 7. marca 2011 ter na podlagi letnega pregleda rasti, ki ga je pripravila Komisija). Poudaril je, da je najpomembneje ponovno vzpostaviti trdne javne finance in fiskalno vzdržnost, zmanjšati brezposelnost z reformami na trgu dela ter si še bolj prizadevati za povečanje rasti. Od držav članic je zahteval, da te prednostne naloge pretvorijo v konkretne ukrepe in jih vključijo v programe stabilnosti oziroma konvergenčne programe in nacionalne reformne programe.

(5) Poleg tega je Evropski svet 25. marca 2011 države članice, ki sodelujejo v paktu „euro plus“, pozval, naj pravočasno predložijo zaveze, da jih bodo lahko vključile v programe stabilnosti oziroma konvergenčne programe in nacionalne reformne programe.

(6) Nemčija je 27. aprila 2011 predložila dopolnjeni program stabilnosti za obdobje 2011–2015, 7. aprila 2011 pa nacionalni reformni program za leto 2011. Zaradi medsebojne povezanosti sta bila programa ocenjena istočasno.

(7) Nemško gospodarstvo je bilo pred krizo dokaj stabilno. Vendar pa je občutno zmanjšanje obsega svetovne trgovine leta 2009 povzročilo drastičen upad izvoza in naložb, tako da se je realni BDP zmanjšal za celih 4,7 %. Po začetnem majhnem povečanju brezposelnosti ta od konca leta 2009 ponovno pada. Vzdržnost trga dela je bila posledica pozitivnih učinkov preteklih reform z zmanjšanjem ur dela in subvencioniranjem skrajšanega delovnega časa. Gospodarstvo si je po recesiji močno opomoglo in BDP je leta 2010 narasel za 3,6 %. Izvoz, ki je leta 2009 močno upadel, ni več beležil negativnih vrednosti in je s tem postavil temelje za širše gospodarsko okrevanje in zmanjšanje presežka tekočega računa. Konkurenčnost gospodarstva se je bolj povečala kot v večini držav članic euroobmočja. Javnofinančni proračun, ki je bil prej uravnotežen, je leta 2009 zaradi popolnoma delujočih samodejnih stabilizatorjev in diskrecijskih ukrepov za blaženje gospodarskega nazadovanja zabeležil primanjkljaj v višini 3 % BDP. Primanjkljaj je bil po gospodarskem okrevanju leta 2010 kljub obstoječim znatnim fiskalnim spodbudam in podpornim ukrepom za finančne trge omejen (3,3 % BDP).

(8) Na podlagi ocene dopolnitve programa stabilnosti v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1466/97 Svet meni, da je makroekonomski scenarij, na katerem temelji program stabilnosti, za leto 2011 previden, za naslednja leta pa realističen, tudi če ga primerjamo z napovedjo, ki jo je Komisija pripravila pomladi 2011. Program predvideva 2,3-odstotna rast realnega BDP za leto 2011, upad na 1,8 % za leto 2012 in povprečno 1,5-odstotno rast v obdobju 2013–2015. Pripomogel naj bi k zmanjšanju primanjkljaja pod 3-odstotno referenčno vrednost BDP že leta 2011, kar je dve leti pred rokom, ki ga je določil Svet, ter nadaljnjemu napredku pri doseganju srednjeročnega cilja (MTO), tj. 0,5 % BDP strukturnega primanjkljaja, leta 2014. Po pričakovanem zmanjšanju prekomernega primanjkljaja naj bi bila v programu določena hitrost prilagajanja na MTO leta 2013 in 2014 manjša od merila BDP, tj. 0,5

%. Medtem ko se je delež javnega dolga v BDP leta 2010[4] povečal za skoraj 10 odstotnih točk, naj bi po letu 2011 začel upadati ter do leta 2015 znašal 75,5 % BDP, tj. bil nad referenčno vrednostjo iz Pogodbe. Tveganja v zvezi s proračunsko napovedjo so za leto 2011 sicer uravnotežena, vendar pa bi bili lahko rezultati slabši od predvidenih, saj določeni prihranki morda ne bodo realizirani. Nekateri ukrepi so še vedno v razpravi (npr. energijski in finančni davek), nekatere pa je treba še določiti (npr. kako izboljšati učinkovitost javnih uprav). Poleg tega ni mogoče izključiti nadaljnjih podpornih ukrepov za finančne trge.

(9) Ker so bili z nedavno zdravstveno reformo uvedeni ukrepi za zmanjšanje izdatkov zlasti v letih 2011 in 2012, bi nadaljnji ukrepi za večjo učinkovitost javne porabe v zdravstvu, med drugim tudi na področju dolgotrajne oskrbe, podprli predvideno konsolidacijo. Obenem bi zlasti v rast usmerjena konsolidacija, vključno z zagotavljanjem ustreznih sredstev za izobraževanje, pomagala povečati potencial za dolgoročno rast.

(10) Medtem ko se je nemški fiskalni okvir z uvedbo ustavnega predpisa o proračunu, ustanovitvijo Sveta za stabilnost in sistema za zgodnje opozarjanje, ki naj bi preprečeval proračunske nepravilnosti, dokaj okrepil, je treba predpis o proračunu popolnoma izvajati tudi na ravni zveznih dežel. Nadaljnja krepitev pripadajočega mehanizma za spremljanje in sankcije bi še povečala splošno verodostojnost nemških javnih financ.

(11) Kriza je razkrila resne pomanjkljivosti bančnega sektorja. Zaradi velikih izgub in odpisov mednarodnih naložb v drugorazredna hipotekarna posojila in strukturirana sredstva je bila kapitalska osnova nekaterih bank oslabljena, zaradi česar so bile potrebne visoke državne pomoči. Kriza je izpostavila tudi šibkost nekaterih deželnih bank, ki že tako ali tako niso imele zadostnih struktur za učinkovito upravljanje tveganja, ter odsotnost učinkovitega poslovnega modela pred krizo. Nadaljnje reforme bančnega sektorja, vključno s prestrukturiranjem deželnih bank zaradi potrebe po učinkovitem in ustrezno financiranem poslovnem modelu ter krepitvijo regulativnega in nadzornega okvira, bi ohranile stabilnost finančnega sektorja in zagotovile učinkovitejšo prerazporejanje domačih prihrankov kot sredstev za spodbujanje povpraševanja in naložb.

(12) Potencial za rast in strukturna konkurenčnost nemškega gospodarstva sta v veliki meri odvisna od dobro usposobljene, kvalificirane delovne sile, vendar pa bi lahko zaradi demografskega razvoja prišlo do pomanjkanje delovne sile. Zato je pomembno, da se na trgu dela odstranijo ovire za udeležbo posebnih skupin (starejših, žensk, slabo kvalificiranih delavcev, državljanov izven EU) in nadaljnji razvoj človeškega kapitala ter tako popolnoma izkoristi potencial delovne sile. Znižanje davčne obremenitve, ki je še vedno visoka zlasti pri nižjih in srednje visokih dohodkih, bi spodbujala k delu ter hkrati omogočala dvigovanje plač zlasti pri višje razpoložljivih dohodkih in s tem tudi povečanje domačega povpraševanja. Znižanje visoke mejne davčne stopnje pri drugem dohodku v gospodinjstvu, ki je pogojen s skupno obdavčitvijo dohodkov zakoncev, bi lahko s prehodom na posamezno obdavčitev zmanjšalo število zaposlenih s skrajšanim

[4] Vzrok za hitro rast leta 2010 je bilo predvsem dejstvo, da sta dve banki v težavah oslabljena sredstva prenesli na „slabi banki“, ki sta del državnega sektorja. Po Eurostatovem smernicah za računovodska pravila za strukture za finančni odpis so pripadajoče obveznosti „slabih bank“ neposredno vplivale na višino dolga.

delovnim časom in povečalo število zaposlenih s polnim delovnim časom. Večja razpoložljivost ustanov za varstvo otrok bi izboljšala še vedno nizko zaposlenost žensk s polnim delovnim časom. Poleg tega bi lahko večjo število poklicno usposobljenih oseb povečalo možnosti slabo kvalificiranih delavcev na trgu dela.

(13) Nemčija je pred kratkim sprejela daljnosežne odločitve o prihodnji energijski mešanici. Izvajanje energijskega koncepta bo pomenilo temeljno preobrazbo dobave energije ter bo vplivalo na cene električne energije in srednje- do dolgoročno konkurenčnost gospodarstva. Pri izvajanju energijskega koncepta morajo biti glavno vodilo stroškovna učinkovitost, zlasti učinkovita poraba električne energije, stroškovno-učinkoviti sistemi podpor, zadostna elektroenergetska omrežja za obnovljive vire energije ter konkurenčni energetski trgi.

(14) Večja konkurenčnost v storitvenem sektorju bi pospešila rast produktivnosti in domače povpraševanje. Bolj dinamična rast storitvenega sektorja bi lahko povečala ponudbo in povpraševanje v Nemčiji. Kljub velikemu napredku v zadnjih letih, doseženem z izvajanjem direktive o storitvah, je še vedno mogoče nadalje zmanjšati ovire za vstop podjetij na trg in izstop z njega, zlasti z nadaljnjo poenostavitvijo izdaje dovoljenj za ustanovitev in opravljanje dejavnosti. Predpisi o nekaterih svobodnih poklicih (npr. inženirjev, arhitektov, farmacevtov in odvetnikov) so strožji kot v drugih državah, prav tako visoke so ovire za vstop in regulativne ovire za obrti. Pri storitvah omrežnih sektorjev je konkurenčnost, zlasti v železniškem prometu, še vedno ovirana. Z učinkovito razvezo upravljanja infrastrukture in prometnih storitev, ki je predpostavka za konkurenčen trg, se zamuja. Večja nadzorna vloga Zvezne agencije za omrežja, odprava navzkrižnih subvencij med operaterji omrežij in ponudniki železniških storitev, odprtje infrastrukture za prodajo in izdajo vozovnic konkurenčnim ponudnikom bi kratkoročno povečali konkurenčnost.

(15) Nadaljnje reforme, ki bodo izboljšale dostop do izobraževalnega sistema in sistema za usposabljanje ter njuno kakovost, bodo ključne za zagotavljanje ustrezno kvalificirane delovne sile, med drugim tudi zaradi demografskega razvoja. Po napovedih naj bi primanjkovalo zlasti srednje in visoko kvalificirane delovne sile, zlasti na področju matematike, znanosti in tehnologij. Odstotek mladih, ki se izobražuje na višješolski in visokošolski ravni, je v Nemčiji pod povprečjem EU. Več predšolskega izobraževanja in celodnevnih šol ter lažji prehod med različnimi smermi šolskega sistema lahko izboljšajo rezultate na področju izobraževanja.

(16) Nemčija se je v okviru pakta „euro plus“ zavezala na več področjih[5]. Na fiskalnem področju naj bi čezmerni primanjkljaj odpravila že leta 2011 ter leta 2011–2012 brez težav dosegla cilje, določene v nacionalnih predpisih o proračunu. Za povečanje finančne stabilnosti ukrepi določajo učinkovito regulacijo kapitalskega trga in nadzor nad njim. Ukrepi za povečanje zaposlenosti so usmerjeni predvsem v udeležbo na trgu dela (reforme z aktivnimi instrumenti za trg dela, za vključevanje strokovnjakov s tujimi kvalifikacijami in integracija priseljencev) ter izobraževanje (pakt za osnovno izobrazbo). Ukrepi za povečanje konkurenčnosti so usmerjeni v omrežne sektorje, energijski in storitveni sektor (tj. agencija za preglednost trga električne energije in plina, program za električno mobilnost, več sredstev za prometno infrastrukturo) ter izobraževanje (tj. pobuda odličnosti za spodbujanje podiplomskega študija, sredstva za

[5] Več o zavezah v okviru pakta „euro plus“ v SEC(2011) 714.

pakt za univerze). Te zaveze se nanašajo na štiri področja pakta. Odražajo širšo reformno agendo, določeno v programu stabilnosti in nacionalnem reformnem programu. Vendar pa več področij politik v paktu ni obravnavanih (npr. prestrukturiranje deželnih bank ali davčna obremenitev zaposlenih) ali ni obravnavanih dovolj podrobno (odprtje storitvenega sektorja in omrežnih sektorjev večji konkurenci). Zaveze v okviru pakta „euro plus“ so bile ocenjene in upoštevane v priporočilih.

(17) Komisija je ocenila nemški program stabilnosti in nacionalni program reform, vključno z zavezami v okviru pakta „euro plus“[6]. Glede na to, da je treba okrepiti splošno gospodarsko upravljanje Evropske unije z vključitvijo EU v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena za vzdržno fiskalno in socialno-ekonomsko politiko v Nemčiji, ampak tudi spoštovanje pravil in smernic EU. Komisija zato meni, da mora Nemčija proračunsko strategijo izvajati kot predvideno in ohraniti rasti prijazno konsolidacijo. Nadaljnji ukrepi v letih 2011–2012 morajo zagotoviti stabilnost finančnega sistema (npr. s prestrukturiranjem deželnih bank) ter z večjo udeležbo na trgu dela, ki jo je mogoče doseči z zmanjšanjem davčne obremenitve zaposlenih, okrepiti domače vire rasti, izboljšati dostop do izobraževalnega sistema in njegovo kakovost ter odpreti storitveni sektor, obrtne in poklicne dejavnosti ter omrežne sektorje večji konkurenci.

(18) Svet je na podlagi te ocene, pri čemer je upošteval tudi Priporočila Sveta na podlagi člena 126(7) Pogodbe o delovanju Evropske unije z dne 2. decembra 2009, proučil dopolnitev programa stabilnosti Nemčije iz leta 2011, njegovo mnenje[7] pa je zajeto zlasti v priporočilu v točki (1) v nadaljevanju. Ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta z dne 25. marca 2011 je Svet proučil nacionalni reformni program Nemčije.

PRIPOROČA, naj Nemčija v obdobju 2011–2012 ukrepa na naslednjih področjih:

(1) izvaja proračunsko strategijo za leto 2012 in pozneje kot predvideno, dokonča izvajanje predpisa o proračunu na ravni zveznih dežel ter nadalje okrepi pripadajoči mehanizem za spremljanje in sankcije, ohrani rasti prijazno konsolidacijo, zlasti z zagotavljanjem zadostnih sredstev za izobraževanje in izboljšanjem učinkovitosti porabe javnih sredstev v zdravstvu in na področju dolgotrajne oskrbe.

(2) odpravi strukturno šibkost finančnega sektorja, zlasti s prestrukturiranjem deželnih bank, ki potrebujejo ustrezno financiran in učinkovit poslovni model.

(3) poveča udeležbo na trgu dela tako, da izboljša pravičen dostop do izobraževalnega sistema in sistema usposabljanja ter zmanjša visoko davčno obremenitev za nižje dohodke na proračunsko nevtralen način, poveča število ustanov za celodnevno varstvo otrok in celodnevnih šol ter odpravi davčne ovire za drugi dohodek v gospodinjstvu.

(4) odpravi neupravičene omejitve pri nekaterih svobodnih poklicih in v obrtnem sektorju, izboljša konkurenčnost omrežnih sektorjev, okrepi nadzorno vlogo Zvezne agencije za omrežja v železniškem sektorju ter se v okviru načrtovanega nacionalnega energijskega koncepta osredotoči na izboljšanje dolgoročne stroškovne

[6] SEC(2011) 714.
[7] V skladu s členom 5(3) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

učinkovitosti zakona o obnovljivih virih energije ter na dejansko neodvisnost med proizvodnjo energije in njenim prenosom ter boljše čezmejne povezave.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik