KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.5.2012 r.
COM(2012) 305 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Niemiec z 2012 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niemcy programu stabilności na lata 2012-2016

{SWD(2012) 305 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Niemiec z 2012 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niemcy programu stabilności na lata 2012-2016

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych[1], w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej[2],

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego[3],

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji Europejskiej dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020", opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupiać się będzie na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.

(2) W dniu 13 lipca 2010 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich[4], które razem stanowią „zintegrowane wytyczne". Państwa

---

1 Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
2 COM(2012) 305 wersja ostateczna.
3 P7_TA(2012)0048 i P7_TA(2012)0047
4 Decyzja Rady 2012/238/UE z dnia 26 kwietnia 2012 r.

członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

(3) W dniu 12 lipca 2011 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Niemiec na 2011 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Niemcy zaktualizowanego programu stabilności na lata 2011–2014.

(4) W dniu 23 listopada 2011 r. Komisja przyjęła drugą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób drugi europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020". W dniu 14 lutego 2012 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania[5], w którym nie wskazała Niemiec jako jednego z państw członkowskich, dla których wymagane byłoby przeprowadzenie pogłębionej analizy.

(5) W dniu 2 marca 2012 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada podkreśliła potrzebę kontynuacji zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji państwowej.

(6) Dnia 2 marca 2012 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania w ramach tego paktu odpowiednio wcześnie, tak by zobowiązania te mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.

(7) W dniu 18 kwietnia 2012 r. Niemcy przedłożyły program stabilności obejmujący lata 2012–2016, a w dniu 12 kwietnia 2012 r. – krajowy program reform z 2012 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi oboma programami, poddano je jednoczesnej ocenie.

(8) Według pierwszego ogłoszenia przez Niemcy w 2012 r. danych liczbowych dotyczących deficytu i zadłużenia za lata 2008–2011, które nastąpiło w związku z wszczęciem procedury nadmiernego deficytu, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2011 r. był na poziomie poniżej 3 % PKB, czyli wartości referencyjnej określonej w Traktacie. Ponadto w prognozie Komisji z wiosny 2012 r. przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostanie poniżej wartości referencyjnej określonej w Traktacie i będzie nadal ulegał zmniejszeniu w okresie objętym prognozą. W wyniku tego i zgodnie z postanowieniami paktu stabilności i wzrostu w dniu 30 maja Komisja przyjęła zalecenie dotyczące decyzji Rady uchylającej decyzję stwierdzającą istnienie nadmiernego deficytu zgodnie z art. 126 ust. 12 Traktatu.

(9) Na podstawie oceny programu stabilności zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w programie jest realistyczny. Prognozy programu na

[5] COM(2012) 68 wersja ostateczna.

lata 2012–2013 są zasadniczo zgodne z wiosenną prognozą Komisji z 2012 r., jeśli chodzi o tempo i schemat wzrostu gospodarczego, a także zmiany na rynku pracy. Zawarte w programie perspektywy wzrostu gospodarczego na końcowe lata są zasadniczo zgodne z oszacowaną przez Komisję potencjalną średnioterminową stopą wzrostu w Niemczech. Przedstawiony w programie cel strategii budżetowej polega na osiągnięciu średniookresowego celu budżetowego już w 2012 r. i zapewnieniu praktycznie zrównoważonego budżetu nominalnego od 2014 r., poczynając od nominalnego deficytu na poziomie 1,0 % PKB w 2011 r., a więc poniżej wynoszącej 3 % PKB wartości referencyjnej określonej w Traktacie, na długo przed terminem wyznaczonym na 2013 r. W programie określono poprzedni cel średniookresowy na poziomie 0,5 % PKB (rozumiany jako wąski zakres w okolicy 0,5 % PKB), co właściwie odzwierciedla wymogi paktu stabilności i wzrostu wskazujące na deficyt nieprzekraczający 0,5 % PKB. Zagrożenia dla celów dotyczących deficytu i zadłużenia mogą się pojawić szczególnie wtedy, gdy konieczne okażą się dodatkowe środki stabilizujące sektor finansowy. Na podstawie (ponownie obliczonego) deficytu strukturalnego[6] Niemcy planują zrealizować przyjęty cel średniookresowy w całym okresie objętym programem, co powinno im się udać, biorąc pod uwagę ocenę ryzyka. Zgodnie z informacjami zawartymi w programie i biorąc pod uwagę ocenę ryzyka, stopa wzrostu wydatków publicznych, przy uwzględnieniu środków uznaniowych po stronie dochodów, przekroczy wartość referencyjną po stronie wydatków określoną w pakcie stabilności i wzrostu w 2012 r., ale będzie z nią zgodna w roku 2013. Zadłużenie brutto ma wzrosnąć o 0,8 punktu procentowego do poziomu 82,0 % PKB w 2012 r., następnie obniżyć się do poziomu 80 % PKB w 2013 r. i utrzymać tendencję spadkową w późniejszym okresie. W związku z korektą nadmiernego deficytu Niemcy znajdują się w okresie przejściowym i zgodnie z planami dokonują wystarczających postępów w dążeniu do osiągnięcia wartości referencyjnej dotyczącej redukcji długu, określonej w pakcie stabilności i wzrostu.

(10) Rząd federalny podjął działania mające zwiększyć efektywność wydatków publicznych na opiekę zdrowotną i zaproponował reformę systemu opieki długoterminowej. Konieczne są dodatkowe starania na rzecz poprawy efektywności opieki zdrowotnej w celu ograniczenia spodziewanego dalszego wzrostu wydatków. Proponowana reforma systemu opieki długoterminowej jest również niewystarczająca, aby zapobiec spodziewanemu przyszłemu wzrostowi kosztów. Możliwa jest poprawa efektywności systemu podatkowego. Rząd federalny jest na dobrej drodze, aby wypełnić zobowiązanie do zwiększenia pobudzających wzrost wydatków na edukację i badania naukowe. Ważne jest jednak, aby poszczególne landy i gminy, które ponoszą większą część wydatków na edukację i badania, również zapewniły odpowiednio wysokie i efektywne wydatki w tych obszarach. Wprowadzenie nowego konstytucyjnego hamulca zadłużenia dodatkowo wzmocniło sytuację fiskalną Niemiec. Brakuje jednak istotnych postępów we wdrażaniu reguł budżetowych na poziomie poszczególnych landów.

(11) Znaczące publiczne wsparcie dla sektora finansowego, połączone z wysiłkami tego sektora w zakresie dostosowania oraz korzystnymi skutkami ożywienia gospodarczego w Niemczech, pozwoliły ustabilizować sytuację całego sektora. Pomimo stosunkowo

[6] Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programie, zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką.

stabilnego sektora finansowego oraz braku zapaści kredytowej istnieją pewne niedociągnięcia, takie jak problemy strukturalne niektórych *Landesbanken*, a szczególnie brak rentownego modelu działalności, słabe struktury zarządcze oraz obszary szczególnie narażone wskutek wysokiego poziomu zależności od finansowania hurtowego.

(12) Dobre wyniki niemieckiego rynku pracy, odnotowującego rosnące zatrudnienie i umiarkowany poziom bezrobocia, nie przynosi jednakowych korzyści wszystkim uczestnikom, a płace nie zawsze rosną w tym samym tempie co wydajność. Zniechęcające czynniki fiskalne wynikające z wysokiego klina podatkowego, a zwłaszcza z wysokich składek na ubezpieczenie społeczne, w dalszym ciągu utrudniają włączenie osób o niskich dochodach do rynku pracy. Powszechne wykorzystanie mini-pracy prowadzi do ograniczonego nabywania uprawnień emerytalnych. Należy zatem poprawić przechodzenie z mini-pracy na bardziej trwałe rodzaje umów. Niedawna reforma instrumentów rynku pracy powinna wspierać możliwości zatrudnienia dla wszystkich. Niebagatelnym wyzwaniem jest dla Niemiec zwiększenie skuteczności systemu edukacji oraz poziomu wykształcenia grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji. W perspektywie średnio- i długoterminowej zapewnienie dostępności wykwalifikowanej siły roboczej będzie kluczowe dla złagodzenia niekorzystnych skutków zmian demograficznych dla potencjalnego wzrostu. Powodem do niepokoju jest niewielki udział kobiet w zatrudnieniu pełnoetatowym. Czynniki fiskalne zniechęcające drugich żywicieli rodziny oraz brak placówek zapewniających opiekę nad dziećmi w pełnym wymiarze godzin oraz całodziennych szkół utrudniają kobietom udział w rynku pracy.

(13) Niemcy realizują gruntowną reformę systemu energetycznego. Łączne koszty ekonomiczne przekształcenia systemu energetycznego powinny zostać zmniejszone dzięki szybszej rozbudowie sieci krajowych i transgranicznych, stałemu zwiększaniu opłacalności polityki w dziedzinie klimatu i energii ze źródeł odnawialnych, podejmowaniu zdecydowanych kroków zwiększających efektywność energetyczną oraz nasileniu konkurencji na rynkach energii. Ze względu na centralne położenie geograficzne Niemiec sieć kolejowa w tym kraju wywiera znaczący wpływ na całą europejską sieć kolejową. Konkurencja na rynku kolejowych przewozów pasażerskich i towarowych jest bardzo ograniczona, głównie ze względu na brak skutecznego rozdziału między zarządcą infrastruktury a holdingiem kolejowym. Pomimo poczynionych w ostatnich latach postępów, między innymi polegających na wdrożeniu dyrektywy usługowej, możliwe jest dalsze pobudzanie konkurencji i wzrostu wydajności w niektórych sektorach usług (np. w budownictwie).

(14) Niemcy podjęły szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. Wskazane zobowiązania oraz ich realizacja przedstawiona w 2011 r. dotyczą wspierania wzrostu zatrudnienia, zwiększenia poziomu konkurencyjności, poprawy stabilności finansów publicznych oraz wzmocnienia stabilności finansowej. Komisja dokonała oceny realizacji zobowiązań paktu euro plus. Wyniki oceny Komisji zostały wzięte pod uwagę w zaleceniach.

(15) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę niemieckiej polityki gospodarczej. Komisja dokonała oceny programu stabilności i krajowego programu reform. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki fiskalnej i polityki społeczno-gospodarczej w Niemczech, ale także stopień poszanowania przepisów oraz wytycznych UE, ze

względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w pkt od 1 do 4.

(16) W świetle powyższej oceny Rada zbadała niemiecki program stabilności z 2012 r. i jej opinia[7] znajduje odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Niemcom podjęcie w latach 2012–2013 następujących działań:

1. Kontynuowanie rozważnej polityki fiskalnej w celu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego do 2012 r. i wdrożenie w tym celu zaplanowanej strategii budżetowej, zapewniając zgodność z wartością referencyjną dotyczącą wydatków, a także wystarczających postępów w dążeniu do osiągnięcia wartości referencyjnej dotyczącej redukcji długu. Kontynuowanie konsolidacji wspierającej wzrost przez dodatkowe starania zwiększające efektywność wydatków publicznych na opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową, a także przez wykorzystanie istniejącego potencjału w zakresie poprawy efektywności systemu podatkowego. Wykorzystanie dostępnych możliwości zwiększenia i poprawy efektywności wspierających wzrost wydatków na edukację i badania naukowe na wszystkich poziomach administracji. Ukończenie spójnego wdrażania we wszystkich landach hamulca zadłużenia z zapewnieniem terminowych i odpowiednich procedur monitorowania i mechanizmów korygujących.

2. Wyeliminowanie istniejących wciąż słabości strukturalnych w sektorze finansowym, między innymi przez dalszą restrukturyzację tych *Landesbanken*, które potrzebują odpowiednio finansowanego, rentownego modelu działalności, unikając równocześnie nadmiernego delewarowania.

3. Zmniejszenie wysokiego klina podatkowego w sposób niewpływający na budżet, szczególnie w przypadku osób o niskich dochodach, oraz utrzymanie stosownych środków aktywizacji i integracji, zwłaszcza osób długotrwale bezrobotnych. Stworzenie warunków do wzrostu płac zgodnego ze wzrostem wydajności. Podjęcie środków poprawiających poziom wykształcenia grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, zwłaszcza przez zapewnianie równych szans w ramach systemu edukacji i szkoleń. Stopniowe wyeliminowanie czynników fiskalnych zniechęcających drugich żywicieli rodziny oraz zwiększenie dostępności placówek zapewniających opiekę nad dziećmi w pełnym wymiarze godzin oraz całodziennych szkół.

[7] Przewidziana w art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

4. Kontynuowanie starań o utrzymanie na minimalnym poziomie łącznego kosztu ekonomicznego związanego z przekształceniem systemu energetycznego, w tym przez szybszą rozbudowę krajowych i transgranicznych sieci energii elektrycznej i gazu. Dopilnowanie, by struktura instytucjonalna gwarantowała skuteczną konkurencję na rynkach kolejowych. Podjęcie działań pobudzających konkurencję na rynku usług, w tym usług zawodowych oraz niektórych rzemiosł, zwłaszcza w sektorze budownictwa.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący