

## ZALECENIE RADY

z dnia 12 lipca 2011 r.

**w sprawie krajowego programu reform Niemiec z 2011 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niemcy zaktualizowanego programu stabilności na lata 2011–2014**

(2011/C 212/03)

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<sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 5 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

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 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 w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich<sup>(2)</sup>, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.
- (3) W dniu 12 stycznia 2011 r. Komisja przyjęła pierwszą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób nowy cykl zarządzania gospodarczego w UE i pierwszy europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020”.
- (4) W dniu 25 marca 2011 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące konsolidacji budżetowej i reform strukturalnych (zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 15 lutego i 7 marca 2011 r. i w związku z przedstawioną przez Komisję roczną analizą wzrostu gospodarczego). Podkreśliła ona priorytetowe znaczenie przywrócenia dobrej sytuacji budżetowej i stabilności finansów publicznych, zmniejszenia bezrobocia w drodze reform rynku pracy oraz podjęcia nowych

działań służących zwiększeniu tempa wzrostu. Rada Europejska zwróciła się do państw członkowskich, aby przekształciły te priorytety w konkretne środki, które zostaną włączone do ich programów stabilności lub programów konwergencji oraz do ich krajowych programów reform.

- (5) W dniu 25 marca 2011 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania w ramach tego paktu odpowiednio wcześniej, tak by mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.
- (6) W dniu 27 kwietnia 2011 r. Niemcy przedstawiły swój zaktualizowany program stabilności, obejmujący lata 2011–2015, a w dniu 7 kwietnia 2011 r. – krajowy program reform z 2011 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (7) Gdy nadszedł kryzys, gospodarka Niemiec znajdowała się w stosunkowo stabilnej sytuacji. Gwałtowny spadek obrotów w handlu światowym spowodował jednak załamanie eksportu i inwestycji w 2009 r., co doprowadziło do skurczenia się realnego PKB o bezprecedensowe 4,7 %. Niemniej jednak stopa bezrobocia, po niewielkim wzroście, zaczęła od końca 2009 r. ponownie spadać. Rynek pracy zawdzięcza swoją odporność korzystnym skutkom wcześniejszych reform ułatwiających skrócenie czasu pracy i subsydiów dla pracy w niepełnym wymiarze godzin. Po wyjściu z recesji gospodarka ponownie nabrała tempa, a realny PKB wzrósł w 2010 r. o 3,6 %. Eksport skompensował w dużej mierze silne załamanie zanotowane w 2009 r. i utorował drogę do ożywienia gospodarczego na szerszą skalę, prowadzącego również do zmniejszenia nadwyżki na rachunku obrotów bieżących. Gospodarka jeszcze bardziej podniosła swoją konkurencyjność w stosunku do większości pozostałych państw członkowskich należących do strefy euro. Początkowo wyrównany budżet sektora instytucji rządowych i samorządowych zanotował w 2009 r. deficyt w wysokości 3 % PKB, co spowodowane było w pełni funkcjonującymi automatycznymi stabilizatorami i działaniami dyskrecyjnymi mającymi na celu przeciwdziałanie kryzysowi gospodarczemu. Ożywienie gospodarcze przyczyniło się do ograniczenia deficytu w 2010 r. (3,3 % PKB) pomimo dalszego stosowania szeroko zakrojonych środków budżetowych wspierających koniunkturę i rynki finansowe.
- (8) Na podstawie oceny zaktualizowanego programu stabilności zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny, na którym opiera się program stabilności, jest na 2011 r. ostrożny, a na późniejszy okres realistyczny, jak to również oceniono w prognozie służb Komisji z wiosny 2011 r. Program stabilności przewiduje, że realny PKB wzrośnie

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> Utrzymane w mocy na 2011 r. decyzją Rady 2011/308/UE z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 138 z 26.5.2011, s. 56).

w 2011 r. o 2,3 %, po czym wzrost spowolnił się w 2012 r. do 1,8 %, a w latach 2013–2015 wyniesie średnio 1,5 %. Według programu stabilności deficyt zostanie sprowadzony poniżej wartości referencyjnej 3 % PKB już w 2011 r., tzn. na dwa lata przed terminem wyznaczonym przez Radę, a następnie zostaną dokonane dalsze postępy w kierunku osiągnięcia w 2014 r. średniookresowego celu budżetowego – strukturalnego deficytu na poziomie 0,5 % PKB. Po prognozowanej korekcie nadmiernego deficytu tempo działań dostosowawczych zmierzających do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego spadnie zgodnie z programem stabilności w latach 2013 i 2014 poniżej poziomu 0,5 % PKB, który stanowi wartość odniesienia. Stosunek długu publicznego do PKB wzrósł w 2010 r. co prawda o prawie 10 punktów procentowych<sup>(1)</sup>, lecz prognozuje się, że zacznie on w 2011 r. spadać i powinien osiągnąć do roku 2015 poziom 75,5 % PKB, tzn. pozostanie nadal powyżej określonej w Traktacie wartości referencyjnej. Wydaje się, że zagrożenia dla perspektyw budżetowych na 2011 r. są w znacznym stopniu wyważone, ale wyniki w latach kolejnych mogą być gorsze od oczekiwanych ze względu na to, że niektóre oszczędności być może nie zostaną zrealizowane zgodnie z planem. Niektóre środki nadal są przedmiotem debaty (np. podatek dotyczący energii i podatek od transakcji finansowych), a inne pozostają jeszcze do sprecyzowania (np. poprawa efektywności w administracji publicznej). Oprócz tego nie można wykluczyć dalszych środków mających na celu wspieranie rynku finansowego. Zgodnie z najnowszą oceną Komisji zagrożenia dotyczące stabilności finansów publicznych w długim okresie wydają kształtować się na średnim poziomie.

- (9) Ponieważ w ramach niedawnej reformy systemu opieki zdrowotnej wprowadzono środki w celu ograniczenia wzrostu wydatków głównie w 2011 r. i 2012 r., planowaną ścieżkę konsolidacji ułatwiłyby dalsze kroki w kierunku zwiększenia skuteczności wydatków publicznych na ochronę zdrowia i opiekę długoterminową. Utrzymanie kursu konsolidacji ukierunkowanego w dużej mierze na wzrost, w tym zapewnienie odpowiednich wydatków na edukację, przyczyniłoby się jednocześnie do zwiększenia długoterminowego potencjału wzrostu.
- (10) Mimo że ramy budżetowe Niemiec zostały znacząco wzmocnione poprzez wprowadzenie konstytucyjnej zasady budżetowej, utworzenie rady ds. stabilizacji i systemu wczesnego ostrzegania w celu unikania trudnych sytuacji budżetowych, zasadę budżetową należy jeszcze w pełni wdrożyć na szczeblu krajów związkowych. Dalsze wzmocnienie mechanizmu nadzoru i sankcjonowania związanego z zasadą budżetową zwiększyłoby również ogólną wiarygodność finansów publicznych.
- (11) Kryzys ujawnił poważne słabości sektora bankowości. Poważne straty i odpisy wynikłe z inwestycji w ryzykowne kredyty hipoteczne i strukturyzowane

instrumenty finansowe na rynkach światowych osłabiły bazę kapitałową niektórych banków i pociągnęły za sobą konieczność znacznej interwencji państwa. Kryzys unaoczniał również słabości niektórych banków krajów związkowych (*Landesbanken*), które jeszcze przed nastaniem kryzysu cierpiały na brak skutecznego zarządzania ryzykiem i brak rentownego modelu biznesowego. Dalsze reformy w sektorze bankowości, w tym restrukturyzacja banków krajów związkowych, które potrzebują rentownego i odpowiednio finansowanego modelu biznesowego, oraz wzmocnienie ram regulacyjnych i nadzorczych, przyczyniłyby się do utrzymania stabilności sektora finansowego oraz do zapewnienia efektywniejszej alokacji oszczędności krajowych w celu zwiększenia popytu i inwestycji.

- (12) Potencjał wzrostu i konkurencyjność strukturalna niemieckiej gospodarki zależą w dużej mierze od dobrze wykształconej i wykwalifikowanej siły roboczej, a mając na uwadze sytuację demograficzną, niedobór rąk do pracy może stać się pilnym problemem. Pokazuje to, jak ważne jest pełne wykorzystanie potencjału siły roboczej poprzez likwidowanie przeszkód w dostępie do rynku pracy dla określonych grup społecznych (starsi pracownicy, kobiety, pracownicy o niskich kwalifikacjach, obywatele państw nienależących do UE) i dalszy rozwój kapitału ludzkiego. Rozwiązanie problemu klina podatkowego, który pozostaje wysoki w szczególności w przypadku osób uzyskujących niskie i średnie dochody, stanowiłoby zwiększoną zachętę do podejmowania pracy i jednocześnie pozwoliłoby na to, by wzrost płac prowadził w większym stopniu do zwiększenia dochodów i wzrostu popytu krajowego. Graniczne stawki podatku dochodowego dla osób będących drugim żywicielem rodziny, które są wysokie ze względu na wspólne opodatkowanie małżonków, stanowi element zniechęcający do podejmowania pracy. Wprowadzony w 2009 r. mechanizm „*Faktorverfahren*” pozwala na zindywidualizowane obciążenie podatkowe w skali miesięcznej odzwierciedlające dochody osobiste poszczególnych osób, podczas gdy obciążenie podatkowe w skali całego roku pozostaje niezmiennione. Należy monitorować skutki tej reformy dla uczestnictwa w rynku pracy. W tym kontekście, mogą być konieczne dalsze środki służące ograniczeniu ewentualnych nadal istniejących elementów zniechęcających do podjęcia pracy. Dalsze zwiększenie dostępności placówek opieki nad dziećmi przyczyniłoby się również w szczególności do zwiększenia wciąż jeszcze niskiego odsetka kobiet zatrudnionych na pełny etat. Ponadto perspektywy na rynku pracy dla pracowników nisko wykwalifikowanych mogłyby się poprawić poprzez zwiększenie liczby osób posiadających uprawnienia zawodowe.
- (13) Niemcy podjęły niedawno dalekosiężne decyzje w odniesieniu do swojego przyszłego koszyka energetycznego. Wdrożenie koncepcji energetycznej pociągnie za sobą zasadniczą zmianę w dostawach energii i będzie miało wpływ na ceny energii i konkurencyjność gospodarki w perspektywie średnio- i długoterminowej. Efektywność pod względem kosztów powinna być zatem kluczową zasadą, którą należy się kierować podczas wdrażania koncepcji energetycznej, w oparciu o oszczędne zużycie energii, efektywne kosztyowo programy wsparcia i odpowiednie sieci energetyczne dla energii ze źródeł odnawialnych, a także konkurencyjne rynki energetyczne.

<sup>(1)</sup> Ten wzrost w 2010 r. wynikał w znacznej mierze z faktu, że dwa znajdujące się w trudnej sytuacji banki przeniosły aktywa o obniżonej jakości do swoich „*bad-banks*” (banków likwidujących złe aktywa), które są zaliczane do sektora państwowego. Zgodnie z wytycznymi Eurostatu w sprawie zasad rachunkowości dotyczących finansowego bilansowania długu zobowiązania „*bad-banks*” miały bezpośredni wpływ na poziom długu.

- (14) Intensyfikacja konkurencji w sektorze usług przyczyniłaby się do wzrostu wydajności i zwiększenia popytu krajowego. Bardziej dynamiczny rozwój sektora usług mógłby również przyczynić się do rozszerzenia podstawy dla wzrostu podaży i popytu w Niemczech. Mimo znacznych postępów poczynionych w ostatnich latach poprzez wdrożenie dyrektywy usługowej wydaje się, że istnieje potrzeba dalszego zmniejszania barier dla wchodzenia przedsiębiorstw na rynki i wychodzenia z nich, szczególnie poprzez dalsze uproszczenie systemu wydawania zezwoleń i licencji, oraz uproszczenia przepisów dotyczących świadczenia niektórych usług wolnych zawodów. Można by przeanalizować uzasadnienie i stosowność przepisów regulujących niektóre zawody rzemieślnicze. W odniesieniu do usług w sektorach sieciowych można poprawić konkurencję szczególnie w sektorze kolejowym. Wzmocnienie funkcji nadzorczej federalnej agencji ds. sieci oraz otwarcie infrastruktury sprzedaży i wydawania biletów na konkurencję mogłyby przyczynić się do rozwoju konkurencji w krótkiej perspektywie czasowej.
- (15) Dalsze reformy mające na celu poprawę dostępności i jakości systemu edukacji i szkoleń będą miały kluczowe znaczenie dla zapewnienia podaży odpowiednio wykwalifikowanej siły roboczej, także w kontekście zmian demograficznych. Prognozuje się niedobory w szczególności w odniesieniu do pracowników o średnich i wysokich kwalifikacjach, przede wszystkim w takich dziedzinach, jak matematyka, nauki przyrodnicze i technika. Wskaźnik poziomu wykształcenia młodych ludzi w Niemczech, zarówno na poziomie szkoły średniej, jak i szkolnictwa wyższego, leży poniżej średniej UE. Zwiększenie dostępności kształcenia przed-szkolnego i szkół całodziennych oraz ułatwienie przechodzenia pomiędzy różnymi gałęziami systemu szkolnictwa może poprawić rezultaty procesu kształcenia.
- (16) Niemcy podjęły szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. W odniesieniu do budżetu zobowiązania te obejmują skorygowanie nadmiernego deficytu już w 2011 r. i osiągnięcie celów wynikających z krajowej zasady budżetowej ze sporym zapasem w latach 2011–2012. Celem wzmocnienia stabilności finansowej zobowiązania obejmują skuteczną regulację i nadzór rynku kapitałowego. Środki w zakresie zatrudnienia dotyczą uczestnictwa w rynku pracy (reformy aktywnych instrumentów rynku pracy, poprawa integracji osób posiadających kwalifikacje uzyskane za granicą oraz integracja migrantów) i edukacji (pakt edukacji podstawowej). Środki dotyczące wspierania konkurencyjności dotyczą sektorów sieciowych, energii i sektora usług (tj. utworzenie agencji ds. przejrzystości rynku w sektorze energii elektrycznej i gazu ziemnego, program wspierania elektromobilności oraz zwiększenie finansowania infrastruktury transportowej), jak również edukacji (tj. inicjatywa na rzecz doskonałości w zakresie wspierania studiów doktoranckich i finansowanie paktu na rzecz uniwersytetów). Zobowiązania te dotyczą czterech obszarów paktu. W dużej mierze odzwierciedlają one szeroko zakrojony program reform określony w programie stabilności oraz krajowym programie reform. W zobowiązaniach zawartych w pakcie kilka obszarów polityki nie zostało jednak uwzględnionych (np. restrukturyzacja banków krajów związkowych lub klin podatkowy dotyczący kosztów pracy) lub też zostały one poruszone tylko powierzchownie (otwarcie sektora usług i sektorów sieciowych na konkurencję). Zobowiązania podjęte w ramach paktu euro plus zostały ocenione i uwzględnione w zaleceniach.
- (17) Komisja dokonała oceny programu stabilności oraz krajowego programu reform Niemiec, w tym zobowiązań podjętych w ramach paktu euro plus. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej w Niemczech, lecz także stopień poszanowania przepisów oraz wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w UE poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. W świetle powyższego Komisja uważa, że niemiecka strategia budżetowa powinna być wdrażana zgodnie z planem. Następnie należy także zapewnić odpowiednie dostosowania strukturalne na drodze do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, przy jednoczesnym utrzymaniu kursu ukierunkowanego na konsolidację pobudzającą wzrost gospodarczy. Dalsze kroki w latach 2011–2012 powinny koncentrować się na zapewnieniu stabilności systemu finansowego (np. poprzez restrukturyzację banków krajów związkowych), na wzmocnieniu krajowych źródeł pobudzających wzrost gospodarczy poprzez zwiększanie uczestnictwa w rynku pracy dzięki zmniejszaniu obciążenia podatkowego pracy, poprzez poprawę dostępności i jakości edukacji oraz liberalizację sektora usług, rzemiosła, wolnych zawodów i sektorów sieciowych.
- (18) W świetle powyższej oceny, a także biorąc pod uwagę zalecenie Rady z dnia 2 grudnia 2009 r. na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rada zbadała aktualizację programu stabilności Niemiec z 2011 r. i jej opinia<sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1) poniżej. Uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r., Rada zbadała krajowy program reform przedłożony przez Niemcy,

NINIEJSZYM ZALECA Niemcom podjęcie następujących działań w latach 2011–2012:

1. Realizację strategii budżetowej na rok 2012 i kolejne lata zgodnie z planem, doprowadzając w ten sposób do stopniowego obniżenia wysokiego wskaźnika długu publicznego, zgodnie z zaleceniami Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Zapewnienie następnie odpowiednich dostosowań strukturalnych na drodze do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Zakończenie wdrażania przepisów budżetowych w krajach związkowych i dalsze wzmocnienie odpowiednich mechanizmów nadzoru i sankcjonowania. Utrzymanie kursu ukierunkowanego na konsolidację pobudzającą wzrost gospodarczy, w szczególności poprzez zapewnienie odpowiedniego poziomu wydatków na edukację oraz poprzez dalsze zwiększanie efektywności wydatków publicznych na ochronę zdrowia i opiekę długoterminową.
2. Rozwiązanie problemów strukturalnych w sektorze finansowym, w szczególności w drodze restrukturyzacji banków krajów związkowych, które wymagają odpowiednio finansowanego i rentownego modelu biznesowego.

<sup>(1)</sup> Przewidziana w art. 5 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

3. Zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy poprzez wspieranie sprawiedliwego dostępu do systemu edukacji i szkoleń oraz podjęcie dalszych kroków w celu zmniejszania wysokiego klina podatkowego w sposób neutralny dla budżetu i zwiększenie zachęt do podjęcia pracy dla osób mogących się spodziewać niskich zarobków. Zwiększenie liczby placówek całodziennej opieki nad dziećmi i całodziennych szkół. Ścisłe monitorowanie skutków niedawnych reform mających na celu ograniczenie elementów podatkowych zniechęcających osoby będące drugim żywicielem rodziny oraz podjęcie dalszych środków w przypadku gdyby takie elementy zniechęcające do podjęcia pracy nadal istniały.
4. Zniesienie nieuzasadnionych ograniczeń w przypadku niektórych usług wolnych zawodów i niektórych zawodów rzemieślniczych. Poprawę konkurencji w sektorach siecio-

wych, wzmocnienie funkcji nadzorczej federalnej agencji ds. sieci oraz – w kontekście zapowiedzianej krajowej koncepcji energetycznej – skoncentrowanie się na poprawie długoterminowej opłacalności środków przewidzianych w ustawie o energii odnawialnej, zapewnieniu faktycznego rozdziału między wytwarzaniem i przesyłem energii, jak również na poprawie połączeń transgranicznych.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2011 r.

*W imieniu Rady*  
J. VINCENT-ROSTOWSKI  
*Przewodniczący*