

## ZALECENIE RADY

z dnia 9 lipca 2013 r.

w sprawie krajowego programu reform Niemiec z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niemcy programu stabilności na lata 2012–2017

(2013/C 217/09)

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. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

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 ścisłej koordynacji polityki gospodarczej, która skupia się 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<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 29 czerwca 2012 r. szefowie państw i rządów państw członkowskich przyjęli Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nakreślający spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i w strefie euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i obszarów polityki. Podjęli oni decyzje co do działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, i wyrazili przy tym pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.
- (4) W dniu 10 lipca 2012 r. Rada przyjęła zalecenie<sup>(3)</sup> w sprawie krajowego programu reform Niemiec na 2012 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Niemcy zaktualizowanego programu stabilności na lata 2012–2016.
- (5) W dniu 28 listopada 2012 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2013 r. Także w dniu 28 listopada 2012 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania<sup>(4)</sup>, przyjęła drugie sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Niemiec jako jednego z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (6) Parlament Europejski został należycie włączony w europejski semestr, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, i w dniu 7 lutego 2013 r. przyjął rezolucję w sprawie zatrudnienia i aspektów społecznych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2013 r. oraz rezolucję w sprawie wkładu do rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2013 r.
- (7) Dnia 14 marca 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada podkreśliła potrzebę dążenia do 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 publicznej.
- (8) W dniu 12 kwietnia 2013 r. Niemcy przedłożyły swój krajowy program reform z 2013 r. a w dniu 17 kwietnia 2013 r. – swój program stabilności obejmujący lata 2012–2017. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

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

<sup>(2)</sup> Utrzymana na rok 2013 mocą decyzji Rady 2013/208/UE z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 118 z 30.4.2013, s. 21).

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 219 z 24.7.2012, s. 35.

<sup>(4)</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

- (9) Na podstawie oceny programu stabilności zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że finanse publiczne w Niemczech są ogólnie sprawne i osiągnięty został średniookresowy cel budżetowy. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe programie stabilności, jest wykonalny. Prognozy makroekonomiczne przedstawione w programie stabilności są w dużej mierze zgodne z prognozą służb Komisji z wiosny 2013 r., jeśli chodzi o tempo i charakter wzrostu gospodarczego w 2013 r. i 2014 r., a także są zgodne z oszacowaną przez Komisję średnioterminową potencjalną stopą wzrostu. Celem strategii budżetowej nakreślonej w programie stabilności jest zapewnienie trwałego osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. W programie stabilności potwierdzono poprzedni średniookresowy cel budżetowy na poziomie -0,5 % PKB. Cel ten jest zgodny z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Niemcy osiągnęły w 2012 r. strukturalną nadwyżkę budżetową i tym samym średniookresowy cel budżetowy. Zgodnie z programem stabilności (przeliczone) <sup>(1)</sup> saldo strukturalne pozostanie dodatnie w roku 2013 i 2014, co w dużej mierze jest zgodne z prognozą służb Komisji z wiosny 2013 r., i dlatego umożliwiło swobodne działanie automatycznych stabilizatorów. W 2012 r. Niemcy osiągnęły również wartość odniesienia paktu stabilności i wzrostu dotyczącą wydatków. Według informacji przedstawionych w programie stabilności wskaźnik wzrostu wydatków publicznych, po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, przekroczyłyby wartość odniesienia dotyczącą wydatków w 2013 r., natomiast w 2014 r. byłby zgodny z tą wartością. Program stabilności i wzrostu zakłada spadek zadłużenia brutto do 80½ % PKB w 2013 r., a w kolejnych latach – dalszą tendencję spadkową.
- Po dokonaniu korekty nadmiernego deficytu w 2011 r. Niemcy znajdują się obecnie w okresie przejściowym pod względem spełnienia kryterium zadłużenia, a w 2012 r. osiągnęły znaczny postęp w tym kierunku. Jeśli program stabilności będzie wykonywany zgodnie z planem, Niemcy poczynią dostateczne postępy na drodze do spełnienia kryterium zadłużenia w 2013 r., a wartość odniesienia dotycząca zadłużenia zostanie osiągnięta pod koniec okresu przejściowego w 2014 r. Podsumowując, cele w zakresie deficytu i zadłużenia wydają się realistyczne.
- (10) Niemcy podjęły tylko ograniczone działania w celu poprawy skuteczności wydatków publicznych przeznaczonych na opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową. Wysiłki reformatorskie w sektorze zdrowia w poprzednich latach, jak również tegoroczna reforma opieki długoterminowej wydają się niedostateczne, by powstrzymać przyszły wzrost kosztów. Wydaje się, że Niemcy są na dobrej drodze do osiągnięcia krajowego celu w dziedzinie wydatków na kształcenie i badania, lecz powinny założyć jeszcze bardziej ambitne cele, tak aby dogonić najbardziej innowacyjne gospodarki.
- (11) Niemcy nie wykorzystują w dostatecznym stopniu źródeł dochodów sprzyjających wzrostowi gospodarczemu. Można by zawęzić stosowanie obniżonej stawki podatku VAT (obecnie 7 %) obejmującej szeroką gamę towarów i usług oraz dokonać przeglądu administrowania podatku VAT w celu podniesienia wydajności, lepszego poboru podatków oraz zwalczania nadużyć. Dochody z opłacanych okresowo podatków od nieruchomości są szczególnie niskie w Niemczech (0,5 % PKB w 2011 r. w stosunku do 1,3 % w 27 państwach członkowskich UE). Daje to możliwość podniesienia dochodów z lokalnego podatku gruntowego (*Grundsteuer*), zwłaszcza poprzez zweryfikowanie bazy podatkowej.
- (12) Od czasu zeszłorocznego zalecenia Niemcy poczyniły pewne postępy w stosowaniu konstytucyjnej zasady zrównoważonego budżetu (hamulca zadłużenia). W większości krajów związkowych nadal konieczne są jednak konkretne przepisy wykonawcze, tak aby zapewnić skuteczne stosowanie hamulca zadłużenia w rocznej procedurze budżetowej.
- (13) W sektorze finansowym dokonano korekty na dużą skalę i wzmocniono ramy regulacyjne i ramy nadzoru. Decyzje Komisji w sprawie pomocy państwa nadal stymulują proces restrukturyzacji banków krajów związkowych (*Landesbanken*). Wydaje się jednak, że wciąż istnieją przeszkody w zakresie ładu korporacyjnego banków utrudniające konsolidację sektora bankowego na zasadach rynkowych, co wpływa na ogólną wydajność sektora finansowego.
- (14) Niemcy podjęły jedynie ograniczone działania, by usunąć istotne czynniki zniechęcające do pracy osoby będące drugimi żywicielami rodziny; należy także dalej zwiększać dostępność całodziennych placówek opieki nad dziećmi i szkół. Niemcy osiągnęły pewne postępy na drodze do poprawy wyników kształcenia osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, lecz wszystkie kraje związkowe powinny kontynuować ambitne działania na rzecz stworzenia systemu szkolnego dającego wszystkim równe szanse. Dotychczas Niemcy podjęły ograniczone działania polityczne zmierzające do obniżenia wysokiego klina podatkowego w odniesieniu do osób nisko uposażonych. Należy zwiększyć działania w dziedzinie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy. Niemcy powinny uczynić więcej w kierunku obniżenia wysokich podatków i składek na ubezpieczenie społeczne, które są nakładane na osoby z niskim wynagrodzeniem. Konieczne są dalsze działania, by usprawnić proces odchodzenia od niektórych rodzajów umów, jak umowy o mały etat, w kierunku bardziej trwałych form zatrudnienia, co pozwoliłoby uniknąć segmentacji rynku pracy. Chociaż płace realne pozostają poniżej poziomu z 2000 r., co przyczyniło się do strukturalnej redukcji wskaźnika bezrobocia z 8 % do 5,5 %, od tamtej pory zauważa się ich dynamiczny wzrost bez negatywnego wpływu na konkurencyjność. Wzrosły również dysproporcje w wynagrodzeniach.

<sup>(1)</sup> 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.

- (15) Niemcy dążą do zminimalizowania ogólnych gospodarczych kosztów przekształcenia systemu energetycznego. Przyniosło to pewne wstępne rezultaty, ale ogólne koszty wciąż rosną, a ponadto utrzymują się główne zagrożenia i potencjalna niewydolność. Niemcy podejmują znaczące wysiłki na rzecz szybszej rozbudowy sieci energetycznych. Koordynacja krajowej polityki energetycznej z polityką sąsiednich państw jest niedostateczna.
- (16) W porównaniu z rokiem 2012 nie nastąpiła znaczna zmiana w sektorach usług: nadal obowiązują ograniczenia co do wykonywania niektórych zawodów. Niemcy powinny uczynić więcej w kierunku otwarcia sektora usług poprzez usunięcie nieuzasadnionych ograniczeń i barier wejścia, co doprowadziłoby do obniżenia cen i sprawiło, że usługi stałyby się bardziej dostępne cenowo dla grup o niższych dochodach. W wielu sektorach rzemiosła, w tym w sektorze budowlanym, nadal wymagane jest świadectwo mistrzowskie (*Meisterbrief*) lub równoważne kwalifikacje, by móc prowadzić działalność gospodarczą. Sektor budowlany musi mierzyć się z ograniczeniami dotyczącymi informacji handlowych i procedur udzielania zezwoleń. Wiele sektorów zawodowych podlega również wymogom dotyczącym formy prawnej i struktury udziałowej. Niemcy mogłyby ocenić, czy tych samych celów leżących w interesie publicznym nie można by osiągnąć, stosując mniej restrykcyjne uregulowania. Różnorodność systemów regulacyjnych w krajach związkowych również sugeruje, że możliwe jest podjęcie dalszych wysiłków, aby ustalić najmniej uciążliwe systemy regulacyjne i stosować je w całych Niemczech, ograniczając tym samym biurokrację, z jaką mają do czynienia przedsiębiorcy. Skuteczna konkurencja w sektorze kolejowym pozostaje niska. Wartość zamówień publicznych ogłaszanych przez władze niemieckie zgodnie z unijnymi przepisami dotyczącymi zamówień publicznych jest bardzo niska. Do tej pory nie zakończono procesu ustawodawczego polegającego na zmianie ustawy o eliminowaniu ograniczeń konkurencji. W sektorze sprzedaży detalicznej przepisy dotyczące planowania przestrzennego znacznie ograniczają wchodzenie nowych podmiotów na rynek.
- (17) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę niemieckiej polityki gospodarczej. Komisja dokonała oceny krajowego programu reform oraz programu stabilności. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki fiskalnej i polityki społeczno-gospodarczej w Niemczech, ale także stopień przestrzegania przepisów oraz wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione w zaleceniach 1–4 poniżej.
- (18) W świetle powyższej oceny Rada zbadała program stabilności i jej opinia <sup>(1)</sup> znalazła odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (19) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na tej podstawie Rada wydała szczegółowe zalecenia skierowane do państw członkowskich, których walutą jest euro <sup>(2)</sup>. Niemcy, jako państwo, którego walutą jest euro, powinny również zapewnić pełne i terminowe wykonanie tych zaleceń,

NINIEJSZYM ZALECA Niemcom podjęcie w latach 2013–2014 działań mających na celu:

1. Zachowanie stabilnej sytuacji budżetowej zgodnie z założeniami, która zapewnia przestrzeganie średniookresowego celu budżetowego w okresie objętym programem. Realizowanie polityki fiskalnej sprzyjającej wzrostowi poprzez dodatkowe działania w kierunku poprawy opłacalności wydatków publicznych na opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową poprzez lepszą integrację w zakresie świadczenia usług opieki zdrowotnej i większy nacisk na profilaktykę, rehabilitację i samodzielne funkcjonowanie. Poprawa efektywności systemu podatkowego, głównie poprzez rozszerzenie podstawy opodatkowania VAT oraz ponowną ocenę podstawy lokalnego podatku gruntowego; wykorzystanie dostępnych możliwości zwiększenia i poprawy efektywności wspierających wzrost wydatków na edukację i badania naukowe na wszystkich poziomach administracji. Ukończenie spójnego wdrażania we wszystkich krajach związkowych hamulca zadłużenia, zapewniając terminowe i odpowiednie procedury monitorowania i mechanizmy korygujące.
2. Utrzymanie warunków, które umożliwiają wzrost płac w celu wspierania krajowego popytu. W tym celu obniżenie wysokich podatków oraz składek na ubezpieczenie społeczne, szczególnie w przypadku osób o niskich dochodach, oraz poprawę wyników kształcenia osób w trudnej sytuacji. Utrzymanie odpowiednich środków aktywizacji i integracji, zwłaszcza w przypadku osób długotrwale bezrobotnych. Ułatwienie procesu odchodzenia od niestandardowych form zatrudnienia, takich jak mały etat, w kierunku bardziej trwałych form zatrudnienia. Wprowadzenie środków w celu poprawy zachęt do podejmowania zatrudnienia oraz podniesienia zdolności do zatrudnienia pracowników, w szczególności osób będących drugim żywicielem rodziny oraz osób o niskich kwalifikacjach, również z myślą o poprawie ich dochodów. W tym celu usunięcie czynników zniechęcających drugich żywicieli rodziny oraz dalsze zwiększenie dostępności placówek zapewniających opiekę nad dziećmi w pełnym wymiarze godzin oraz całodziennych szkół.
3. Usprawnienie koordynacji polityki energetycznej z sąsiednimi państwami oraz utrzymanie ogólnych kosztów przekształcenia systemu energetycznego na minimalnym poziomie, zwłaszcza poprzez dalszą weryfikację opłacalności instrumentów polityki energetycznej, które służą osiągnięciu celów w dziedzinie energii odnawialnej, oraz poprzez dalsze podejmowanie wysiłków na rzecz szybszej rozbudowy krajowych i transgranicznych sieci energii elektrycznej i gazu.

<sup>(1)</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

<sup>(2)</sup> Zob. s. 97 niniejszego Dziennika Urzędowego.

4. Podjęcie działań pobudzających konkurencję w sektorach usług, w tym w niektórych rzemiosłach – zwłaszcza w sektorze budowlanym – oraz w sektorze usług świadczonych w ramach wolnych zawodów, by zwiększyć krajowe źródła wzrostu. Podjęcie pilnych działań, aby znacząco podnieść wartość kontraktów publicznych podlegających procedurze zamówień publicznych. Przyjęcie i przeprowadzenie zapowiedzianej reformy ustawodawczej w celu poprawy egzekwowania przepisów o konkurencji dotyczących ograniczeń konkurencji. Usunięcie ograniczeń dotyczących planowania, które niesłusznie ograniczają nowe podmioty w sektorze detalicznym. Podjęcie dalszych działań w celu usunięcia utrzymujących się barier dla konkurencji na rynkach kolejowych. Dążenie do konsolidacji w sektorze bankowym, między innymi poprzez poprawę ram zarządzania.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2013 r.

*W imieniu Rady*  
R. ŠADŽIUS  
*Przewodniczący*

---