

**ZALECENIE RADY****z dnia 8 lipca 2014 r.****w sprawie krajowego programu reform Niemiec na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niemcy programu stabilności na 2014 r.**

(2014/C 247/05)

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 rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania<sup>(2)</sup>, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

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 dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych i skupiającej się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie trwałego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności.
- (2) W dniu 13 lipca 2010 r., na podstawie wniosków Komisji, 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>(3)</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 lub rządów państw członkowskich podjęli decyzję w sprawie Paktu na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nakreślającego spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i w strefie euro, z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i polityk. Podjęli oni decyzję co do działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, w szczególności wyrazili pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.
- (4) W dniu 9 lipca 2013 r. Rada przyjęła zalecenie<sup>(4)</sup> w sprawie krajowego programu reform Niemiec na 2013 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Niemcy zaktualizowanego programu stabilności na lata 2012–2017. W dniu 15 listopada 2013 r., zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013<sup>(5)</sup>, Komisja przedstawiła swoją opinię na temat projektu planu budżetowego Niemiec na 2014 r.

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

<sup>(2)</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

<sup>(3)</sup> Utrzymane na 2014 r. decyzją Rady 2014/322/UE z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich na rok 2014 (Dz.U. L 165 z 4.6.2014, s. 49).

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 217 z 30.7.2013, s. 33.

<sup>(5)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro (Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11).

- (5) W dniu 13 listopada 2013 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2014 r. Także w dniu 13 listopada 2013 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Niemcy jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (6) W dniu 20 grudnia 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji budżetowej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada Europejska podkreśliła potrzebę dążenia do zróżnicowanej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków kredytowania, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji publicznej.
- (7) W dniu 5 marca 2014 r. Komisja opublikowała wyniki szczegółowej oceny sytuacji dotyczącej Niemiec na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Niemczech występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej, które wymagają monitorowania i działań politycznych. W szczególności rachunek obrotów bieżących nadal wykazywał bardzo wysoką nadwyżkę, co odzwierciedla pozytywne efekty silnej konkurencyjności, podczas gdy znaczna kwota oszczędności została zainwestowana za granicą. Jest to również oznaką tego, że krajowy wzrost utrzymywał się na niskim poziomie, a alokacja zasobów gospodarczych mogła nie być w pełni efektywna. Wprawdzie nadwyżki na rachunku obrotów bieżących nie wiążą się z zagrożeniami porównywalnymi do tych, jakie niosą z sobą znaczne deficyty, jednak wielkość i utrzymywanie się nadwyżki na rachunku obrotów bieżących w Niemczech wymagają szczególnej uwagi. Zważywszy na wielkość niemieckiej gospodarki, szczególne znaczenie ma podejmowanie działań, które pozwolą ograniczyć ryzyko negatywnych skutków dla funkcjonowania zarówno gospodarki krajowej, jak i strefy euro.
- (8) W dniu 14 kwietnia 2014 r. Niemcy przedłożyły swój krajowy program reform na 2014 r., a w dniu 8 kwietnia 2014 r. – swój program stabilności na 2014 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (9) Celem strategii budżetowej nakreślonej w programie stabilności na 2014 r. jest zapewnienie trwałego osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Program stabilności potwierdza średniookresowy cel na poziomie 0,5 % PKB, co jest zgodne z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Zgodnie z programem stabilności (przeliczone) saldo strukturalne pozostanie dodatnie w 2014 r. i w latach następnych; zakłada się, że zadłużenie brutto spadnie do 76 % PKB w 2014 r., a w kolejnych latach – odnotuje dalszą tendencję spadkową. W związku z tym określona w programie stabilności strategia budżetowa jest zgodna z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Scenariusz makroekonomiczny, na którym opierają się prognozy budżetowe zawarte w programie stabilności, który nie został oficjalnie zatwierdzony przez niezależny podmiot, jest wykonalny, jako że jest w dużej mierze zgodny z prognozą służb Komisji z wiosny 2014 r. Na podstawie oceny programu stabilności i prognoz Komisji, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, Rada jest zdania, że finanse publiczne w Niemczech są nadal ogólnie stabilne, gdyż przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy zostanie utrzymany, a reguła dotycząca zadłużenia będzie respektowana.
- (10) Niemcy osiągnęły jedynie niewielkie postępy w poprawie efektywności kosztowej wydatków publicznych przeznaczonych na opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową, choć zapowiedziano podjęcie nowych inicjatyw. Wprawdzie ich celem jest poprawa efektywności kosztowej opieki zdrowotnej, jednak plany te mogą być niewystarczające, aby powstrzymać spodziewany w przyszłości wzrost kosztów. Przyjęta niedawno reforma emerytalna ma na celu poprawę warunków wcześniejszego przechodzenia na emeryturę (niem. „Rente mit 63”) i poziomu emerytur dla pewnych grup – w tym dodatku emerytalnego dla matek, które wychowywały dzieci urodzone przed 1992 r. (niem. „Mütterrente”). Reforma obciąża dodatkowo stabilność publicznego systemu emerytalnego; planuje się również, że będzie ona finansowana z wyższych stawek składki emerytalnej, co ma negatywne konsekwencje dla dochodów będących do dyspozycji osób aktywnych zawodowo. Reforma mogłaby również mieć negatywny wpływ na popyt na uzupełniające emerytury w ramach drugiego i trzeciego filaru. Niemcy poczyniły niewielkie postępy w zwiększeniu wydatków na edukację oraz pewne postępy w zakresie większych wydatków na badania naukowe. Konieczne wydaje się podjęcie dalszych wysiłków na wszystkich poziomach administracji rządowej, aby osiągnąć cel 10 % PKB do 2015 r. łącznych wydatków publicznych i prywatnych na edukację i badania naukowe; Niemcy powinny założyć w tym zakresie jeszcze ambitniejsze cele, aby dogonić najbardziej innowacyjne gospodarki. W ostatnich latach inwestycje infrastrukturalne w Niemczech wzrosły; istnieją plany ich dalszej intensyfikacji, lecz wydaje się, że potrzebne są dodatkowe działania.

- (11) Niemcy poczyniły ogólnie ograniczony postęp w poprawie efektywności systemu podatkowego i zwiększeniu pro wzrostowego charakteru tego systemu oraz w obniżeniu wysokiego obciążenia podatkowego pracy. Nie przewiduje się zmian w kierunku bardziej sprzyjających wzrostowi gospodarstwu źródeł dochodów. Stosowanie obniżonej stawki podatku od wartości dodanej (VAT) (obecnie wynoszącej 7%) mogłoby zostać ograniczone, zaś stosowanie ogólnej podstawy opodatkowania VAT – rozszerzone. Stosunkowo niskie dochody z opłacanych okresowo podatków od nieruchomości sugerują, że możliwe jest ich zwiększenie, zaś podział obciążeń podatkowych mógłby być bardziej sprawiedliwy, gdyby podstawa opodatkowania lokalnego podatku gruntowego (niem. „Grundsteuer”) została zweryfikowana. Warunki inwestycji w Niemczech mogłyby się dalej poprawić dzięki zreformowaniu lokalnego podatku od działalności gospodarczej (niem. „Gewerbesteuer”), zmniejszeniu obciążenia administracyjnego związanego z poborem podatku oraz zmniejszeniu istniejącego wykorzystania podatku od osób prawnych na rzecz finansowania dłużnego.
- (12) Ramy budżetowe uzupełniono o krajową zasadę zrównoważonego budżetu oraz ustanowienie niezależnego komitetu doradczego. W kilku krajach związkowych nadal wydają się jednak konieczne konkretne przepisy wykonujące konstytucyjną zasadę zrównoważonego budżetu („hamulca zadłużenia”), tak aby zapewnić skuteczne stosowanie hamulca zadłużenia w rocznym cyklu budżetowym. Planowany przegląd relacji budżetowych między szczeblem federacyjnym, krajami związkowymi i gminami powinien zostać wykorzystany do wzmocnienia odpowiedzialności i rozliczalności budżetowej.
- (13) W ostatnich latach wzrosły płace po długim okresie ograniczenia ich wzrostu, lecz w 2013 r. wzrost płac realnych był bardziej umiarkowany niż w 2012 r. Niemcy planują wprowadzić ogólne minimalne wynagrodzenie w wysokości 8,50 EUR/godzinę w 2015 r., które stanie się w pełni skuteczne w 2017 r. Wprowadzenie planowanego ogólnego minimalnego wynagrodzenia mającego na celu zapewnienie pracownikom adekwatnego minimalnego dochodu wymaga ścisłego monitorowania jego skutków, zwłaszcza dla zatrudnienia. Podjęto ograniczone wysiłki w celu obniżenia wysokiego klina podatkowego, zwłaszcza w odniesieniu do osób o niskich dochodach. Przyjęta reforma emerytalna oraz obecne plany reform w zakresie opieki długoterminowej, wiążące się z podwyższeniem składek na ubezpieczenie społeczne, mogą pociągnąć za sobą ponowny wzrost klina podatkowego. Niemcy poczyniły pewne postępy w zakresie poprawy wyników kształcenia osób defaworyzowanych, lecz nadal istnieje silny związek między osiągnięciami edukacyjnymi a sytuacją społeczno-ekonomiczną, który utrzymuje się przez całe życie zawodowe tych osób. Pomimo pewnych postępów w kierunku przyjęcia odpowiednich środków aktywizacji i integracji, długotrwałe bezrobocie pozostaje problemem, wskazując na konieczność podjęcia dodatkowych działań. Poczyniono jedynie ograniczone postępy w podejmowaniu środków ułatwiających przejście z umów o etat na formy zatrudnienia podlegające pełnym obowiązkowym składkom na ubezpieczenie społeczne. Nie poczyniono żadnych postępów w celu ograniczenia czynników finansowych zniechęcających drugich żywicieli rodziny do pracy. Niemcy poczyniły pewne postępy w zwiększeniu dostępności miejsc w placówkach wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem działających w pełnym wymiarze czasu oraz w zwiększeniu liczby całodziennych szkół. Jednocześnie jakość placówek opieki nad dziećmi i całodziennych szkół jest wciąż powodem do niepokoju; placówki te różnią się też na poziomie regionalnym.
- (14) Projekt rządu dotyczący nowelizacji ustawy o odnawialnych źródłach energii ma na celu przyhamowanie wzrostu ogólnych kosztów energii, bardziej zrównoważone rozłożenie kosztów na konsumentów, kontrolę nad zwiększeniem udziału energii odnawialnych oraz promowanie integracji rynkowej. Należy z bliska monitorować realizację reformy pod kątem jej wpływu na efektywność kosztową systemu wsparcia. Konieczne jest podejmowanie dalszych wysiłków odnośnie do rozwoju sieci i koordynacji działań z sąsiednimi państwami.
- (15) Działania polityczne dodatkowo pobudzające konkurencyjność w sektorze usług były ograniczone, choć przyjęto pojedyncze reformy konkretnych zawodów i w niektórych regionach, przykładowo reformy procedur udzielania zezwoleń i informacji handlowych w sektorze budowlanym. Wprawdzie wzrost produktywności może być strukturalnie słabszy w sektorach usług niż w sektorze przemysłowym, lecz jest on szczególnie słaby w niektórych sektorach usług, zwłaszcza w sektorze usług świadczonych w ramach wolnych zawodów. Nadal istnieją przeszkody w dostępie do rynku i w świadczeniu usług w ramach wolnych zawodów. Wśród przeszkód tych można wymienić ograniczenia w zakresie wymogów dotyczących formy prawnej, struktury udziałowej i wymogów w zakresie kwalifikacji zawodowych. Różnorodność środków regulacyjnych odnośnie do usług świadczonych w ramach wolnych zawodów w zależności od kraju związkowego sugeruje, że możliwe jest ustalenie najmniej uciążliwych systemów regulacyjnych i stosowanie ich w całym kraju. Wartość zamówień ogłaszanych przez władze niemieckie zgodnie z unijnymi przepisami dotyczącymi zamówień publicznych wciąż jest jedną z najniższych w Unii. Kompleksowe przejście do przejrzystego rynku e-zamówień mogłoby zwiększyć konkurencję. W sektorze sprzedaży detalicznej przepisy dotyczące planowania przestrzennego w niektórych krajach związkowych nadal ograniczają wchodzenie nowych podmiotów na rynek. Ograniczone są również postępy w zwiększaniu konkurencji na rynkach kolejowych.

- (16) Niemcy poczyniły ograniczone postępy odnośnie do środków podejmowanych w celu konsolidacji sektora bankowego, przede wszystkim poprzez poprawę ram zarządzania. Decyzje w sprawie pomocy państwa podejmowane przez Komisję w dużym stopniu stymulowały proces restrukturyzacji banków krajów związkowych (niem. Landesbanken) w ostatnich latach; sektor ten pozostaje rozdrobniony. Konieczne jest podjęcie dalszych działań, aby przezwyciężyć przeszkody natury strukturalnej i w zakresie ładu korporacyjnego utrudniające konsolidację na zasadach rynkowych, co mogłoby również doprowadzić do zwiększenia ogólnej skuteczności sektora finansowego. Dokonanie przeglądu ram prawnych drugiego filaru bankowego mogłoby dalej wspomagać konsolidację publicznego sektora bankowego.
- (17) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Niemiec. Oceniała krajowy program reform i program stabilności. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Niemczech, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w zaleceniach 1–4.
- (18) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności, a jej opinia<sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (19) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program stabilności. Jej zalecenia na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej.
- (20) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na tej podstawie Rada wydała osobne zalecenia skierowane do państw członkowskich, których walutą jest euro<sup>(2)</sup>. Jako jedno z państw członkowskich, których walutą jest euro, Niemcy powinny zapewnić pełne i terminowe wdrożenie również tych zaleceń,

NINIEJSZYM ZALECA Niemcom podjęcie w latach 2014–2015 działań mających na celu:

1. Realizowanie polityki budżetowej sprzyjającej wzrostowi i zachowanie stabilnej sytuacji budżetowej, przy jednoczesnym zapewnianiu dalszego przestrzegania średniookresowego celu budżetowego w całym okresie objętym programem stabilności oraz utrzymanie trwałej tendencji spadkowej długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. W szczególności wykorzystanie dostępnych możliwości zwiększenia i poprawy efektywności inwestycji publicznych w infrastrukturę, edukację i badania naukowe. Poprawę skuteczności systemu podatkowego, zwłaszcza przez rozszerzenie podstawy opodatkowania, w szczególności w zakresie podatku konsumpcyjnego, przez zweryfikowanie podstawy opodatkowania lokalnego podatku gruntowego, usprawnienie administracji podatkowej i przegląd lokalnego podatku od działalności gospodarczej, również w celu zwiększenia inwestycji prywatnych. Przedsięwzięcie dodatkowych działań, aby zwiększyć efektywność kosztową wydatków publicznych przeznaczonych na opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową. Zapewnienie stabilności publicznego systemu emerytalnego poprzez (i) zmianę finansowania nowych świadczeń z tytułu innego niż ubezpieczenia społeczne/świadczeń zewnętrznych (niem. „Mütterrente”) na finansowanie z dochodów podatkowych, również aby uniknąć dalszego wzrostu składek na ubezpieczenie społeczne; (ii) zwiększenie zachęt do późniejszego przechodzenia na emeryturę; oraz (iii) zwiększenie zakresu systemów emerytur w ramach drugiego i trzeciego filaru. Ukończenie spójnego wdrażania we wszystkich krajach związkowych hamulca zadłużenia, zapewniając terminowe i odpowiednie procedury monitorowania i mechanizmy korygujące. Usprawnienie modelu relacji budżetowych między szczeblem federacji, krajami związkowymi i gminami, również w celu zapewnienia adekwatnych inwestycji publicznych na wszystkich szczeblach instytucji rządowych i samorządowych.
2. Poprawę warunków dodatkowo wspierających popyt krajowy, m.in. poprzez obniżenie wysokich podatków oraz składek na ubezpieczenie społeczne, szczególnie w przypadku osób o niskich dochodach. Przy wprowadzaniu ogólnego minimalnego wynagrodzenia, monitorowanie jego wpływu na zatrudnienie. Poprawę szans na zatrudnienie pracowników poprzez dalszą poprawę wyników kształcenia osób defaworyzowanych oraz realizację bardziej ambitnych środków aktywizacji i integracji na rynku pracy, zwłaszcza w przypadku osób długotrwale bezrobotnych. Podejmowanie działań mających na celu ograniczenie fiskalnych czynników zniechęcających zwłaszcza drugich żywicieli rodziny do pracy oraz ułatwianie przechodzenia z umów na niepełny etat na formy zatrudnienia podlegające pełnym obowiązkowym składkom na ubezpieczenie społeczne. Rozwiązanie niedoborów regionalnych w zakresie dostępności całodziennych placówek opieki nad dziećmi i szkół i jednoczesną poprawę ich ogólnego poziomu edukacji.

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

<sup>(2)</sup> Zob. s. 141 niniejszego Dziennika Urzędowego.

3. Utrzymanie ogólnych kosztów przekształcania systemu energetycznego na minimalnym poziomie. W szczególności monitorowanie wpływu reformy ustawy o odnawialnych źródłach energii na efektywność kosztową systemu wsparcia odnawialnych źródeł energii. Zintensyfikowanie wysiłków mających na celu szybszą rozbudowę krajowych i transgranicznych sieci energii elektrycznej i gazu. Wzmocnienie bliskiej koordynacji polityki energetycznej z sąsiednimi państwami.
4. Podejmowanie ambitniejszych działań pobudzających konkurencję w sektorze usług, w tym odnośnie do niektórych usług świadczonych w ramach wolnych zawodów, również dzięki przeglądowi istniejących systemów regulacyjnych i uspojnieniu najlepszych praktyk w krajach związkowych. Określenie powodów niskiej wartości zamówień publicznych objętych przepisami dotyczącymi zamówień publicznych zgodnie z prawodawstwem UE. Zwiększenie wysiłków mających na celu usunięcie nieuzasadnionych przepisów dotyczących planowania przestrzennego, które ograniczają wchodzenie nowych podmiotów do sektora detalicznego. Podjęcie działań w celu usunięcia utrzymujących się barier dla konkurencji na rynkach kolejowych. Kontynuowanie działań w zakresie konsolidacji w sektorze banków krajów związkowych (niem. „Landesbanken”), między innymi poprzez poprawę ram zarządzania.

Sporządzono w Brukseli dnia 8 lipca 2014 r.

*W imieniu Rady*

P. C. PADOAN

*Przewodniczący*

---