



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 5.6.2019
COM(2019) 505 final

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

**Saksan vuoden 2019 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu
Saksan vuoden 2019 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto**

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Saksan vuoden 2019 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Saksan vuoden 2019 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 121 artiklan 2 kohdan ja 148 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97¹ ja erityisesti sen 5 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta 16 päivänä marraskuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1176/2011² ja erityisesti sen 6 artiklan 1 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin päätöslauselmat,

ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston päätelmät,

ottaa huomioon työllisyyskomitean lausunnon,

ottaa huomioon talous- ja rahoituskomitean lausunnon,

ottaa huomioon sosiaalisen suojelun komitean lausunnon,

ottaa huomioon talouspoliittisen komitean lausunnon,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Komissio hyväksyi 21 päivänä marraskuuta 2018 vuotuisen kasvuselvityksen, mikä aloitti vuoden 2019 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson. Se otti huomioon Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission 17 päivänä marraskuuta 2017 antaman Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan julistuksen. Eurooppa-neuvosto vahvisti vuotuisen kasvuselvityksen ensisijaiset tavoitteet 21 päivänä maaliskuuta 2019. Komissio hyväksyi 21 päivänä marraskuuta 2018 asetuksen (EU) N:o 1176/2011 perusteella myös varoituskonetta koskevan kertomuksen, jossa se katsoi, että Saksa kuuluu niihin jäsenvaltioihin, joista laadittaisiin perusteellinen tarkastelu. Samana päivänä komissio hyväksyi myös suosituksen neuvoston suositukseksi euroalueen talouspolitiikasta, jonka Eurooppa-neuvosto vahvisti 21

¹ EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.

² EUVL L 306, 23.11.2011, s. 25.

päivänä maaliskuuta 2019. Neuvosto hyväksyi 9 päivänä huhtikuuta 2019 suosituksen euroalueen talouspolitiikasta, jäljempänä 'euroalueen suositus'.

- (2) Koska Saksa kuuluu jäsenvaltioihin, joiden rahayksikkö on euro, ja koska taloudet ovat talous- ja rahaliitossa vahvasti yhteydessä toisiinsa, Saksan olisi varmistettava, että jäljempänä esitettävistä suosituksista 1 ja 2 ilmenevä euroalueen suositus pannaan täytäntöön täysimääräisesti ja oikea-aikaisesti. Investointitoimenpiteet ja palkkojen nousun tukeminen edistävät euroalueelle annetun suosituksen 1 noudattamista euroalueen tasapainottamisen osalta, ja verotuksen painopisteen siirtäminen pois työn verotuksesta edistää euroalueelle annetun suosituksen 3 noudattamista työmarkkinoiden toiminnan osalta.
- (3) Saksaa koskeva vuoden 2019 maaraaportti³ julkaistiin 27 päivänä helmikuuta 2019. Siinä arvioitiin Saksan edistymistä neuvoston 13 päivänä heinäkuuta 2018 hyväksymien maakohtaisten suositusten noudattamisessa, aiempina vuosina annettujen suositusten noudattamisessa ja kansallisten Eurooppa 2020 -tavoitteidensa saavuttamisessa. Lisäksi siihen sisältyi asetuksen (EU) N:o 1176/2011 5 artiklan nojalla laadittu perusteellinen tarkastelu, jonka tulokset julkaistiin samaten 27 päivänä helmikuuta 2019⁴. Komissio päätteli analyysinsä perusteella, että Saksan makrotaloudessa on epätasapainoja. Erityisesti vaihtotaseen ylijäämä supistuu hitaasti ja on edelleen suuri, ja sillä on rajat ylittäviä vaikutuksia. Ylijäämä pieneni hieman vuonna 2018 kotimaisen kysynnän piristyessä, ja sen odotetaan edelleen supistuvan vähitellen tulevina vuosina, joskin se pysyttelee makrotalouden epätasapainoa koskevassa menettelyssä asetetun kynnyksiarvon yläpuolella. Ylijäämä kertoo siitä, että kotimaiset investoinnit ovat vähäisiä suhteessa säästöihin sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Saksassa on toteutettu toimenpiteitä yksityisten ja julkisten investointien vilkastuttamiseksi, ja ne ovatkin lisääntyneet huomattavasti. Tämä on kasvattanut kotimaisen kysynnän merkitystä kasvun veturina. Investointien ja kulutuksen olisi kuitenkin voitu odottaa kasvavan suhteessa BKT:hen enemmän, kun otetaan huomioon suotuisat rahoitusehdot, julkisten investointitarpeiden kasautuminen erityisesti kuntasektorilla ja käytettävissä oleva finanssipoliittinen liikkumavara. Palkkojen nousu kiihtyi jonkin verran työmarkkinoiden kiristyessä, mutta reaali-palkkojen nousu on edelleen maltillista.
- (4) Saksa toimitti vuoden 2019 kansallisen uudistusohjelmansa 16 päivänä huhtikuuta 2019 ja vuoden 2019 vakausohjelmansa 17 päivänä huhtikuuta 2019. Ohjelmat on arvioitu samaan aikaan, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon.
- (5) Kauden 2014–2020 Euroopan rakenne- ja investointirahastojen, jäljempänä 'ERI-rahastot', ohjelmasuunnittelussa on otettu huomioon asiaankuuluvat maakohtaiset suositukset. Kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013⁵ 23 artiklassa säädetään, komissio voi pyytää jäsenvaltiota tarkastelemaan uudelleen kumppanuussopimustaan ja asiaankuuluvia ohjelmiaan ja esittämään niihin muutoksia, kun tämä on tarpeen asiaankuuluvien neuvoston suositusten täytäntöönpanon tukemiseksi. Komissio on antanut tarkempaa tietoa kyseisen

³ SWD(2019) 1004 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320).

säännöksen hyödyntämisestä ohjeissa sellaisten toimenpiteiden soveltamiselle, joilla ERI-rahastojen vaikuttavuus kytketään talouden tehokkaaseen ohjaukseen ja hallintaan.⁶

- (6) Saksaan sovelletaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osiota. Vuoden 2019 vakausohjelmassaan hallitus odottaa, että vuosina 2019–2023 julkisen talouden ylijäämä on $\frac{1}{2}$ – $\frac{3}{4}$ prosenttia suhteessa BKT:hen. Uudelleenlasketun rakenteellisen rahoitusaseman⁷ perusteella julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoite, joka on 0,5 prosentin rakenteellinen alijäämä suhteessa BKT:hen, ylittyy edelleen koko ohjelmakauden ajan. Vuoden 2019 vakausohjelman mukaan julkisen talouden velan suhteessa BKT:hen odotetaan supistuvan alle perussopimuksessa määrätyn 60 prosentin viitearvon vuonna 2019, ja velkasuhteen odotetaan pienenevän edelleen vähitellen siten, että se on $5\frac{1}{4}$ prosenttia vuonna 2023. Näiden julkisen talouden kehitysarvioiden perustana oleva makrotalouden skenaario on suotuisa. Komission kevään 2019 talouseennusteen mukaan rakenteellisen rahoitusaseman odotetaan olevan 1,1 prosenttia ylijäämäinen suhteessa BKT:hen vuonna 2019 ja 0,8 prosenttia ylijäämäinen suhteessa BKT:hen vuonna 2020, joten se ylittää julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen. Julkisen talouden velan odotetaan pysyvän vakaalla lasku-uralla. Kaiken kaikkiaan neuvosto arvioi Saksan vuosina 2019 ja 2020 noudattavan vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia. Samaan aikaan olisi tärkeää hyödyntää keskipitkän aikavälin tavoitetta noudattaen finanssi- ja rakennepolitiikkaa, jotta julkisissa ja yksityisissä investoinneissa voitaisiin saavuttaa kestävä kasvusuuntaus erityisesti alue- ja kuntatasolla.
- (7) Julkiset ja yksityiset investoinnit kasvoivat vuonna 2018 voimakkaasti, mutta investointiaste on edelleen alle euroalueen keskiarvon. Julkisten investointien nimelliskasvu oli 7,7 prosenttia ja reaalikasvu 3,8 prosenttia vuonna 2018. Lisätoimia tarvitaan kuitenkin edelleen, jotta suuri investointitarpeiden suma saadaan purettua erityisesti infrastruktuuri- ja koulutusinvestointien osalta. Julkisten investointien reaalikasvu on negatiivisen kasvun jakson jälkeen ollut positiivinen viimeksi kuluneiden kolmen vuoden ajan. Tämä heijastaa hallituksen pyrkimyksiä lisätä investointeja. Kuntatasolla investoinnit olivat kuitenkin edelleen pienemmät kuin poistot, ja kasautuneet investointitarpeet kasvoivat vuoden loppuun 2018 mennessä 5 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Tämä yhdessä julkisen talouden suotuisan rahoitusaseman kanssa osoittaa, että kaikilla hallintotasoilla, erityisesti alue- ja kuntatasolla, on mahdollista lisätä investointeja. Kuntien kapasiteetti- ja suunnittelurajoitteet haittaavat edelleen investointeja julkiseen infrastruktuuriin. Näiden rajoitteiden poistamiseksi on toteutettu toimenpiteitä, joilla ei kuitenkaan ole vielä saatu aikaan kestäviä konkreettisia tuloksia. Myös digitaalisia julkisia palveluja ja julkisia hankintoja voitaisiin parantaa. Yksityiset investoinnit ovat lisääntyneet huomattavasti, joskaan eivät kaikissa omaisuuslajeissa. Laiteinvestoinnit ovat kasvaneet voimakkaasti, koska kapasiteetin käyttöaste on ollut ennätyksellisen korkea. Asuntoinvestoinnit lisääntyvät edelleen voimakkaasti. Rakennusala on kuitenkin nyt raportoinut kapasiteettirajoitteista ja hintojen noususta. Muu kuin asuntorakentaminen on lisääntynyt reaalisin luvuin hitaasti, mikä viittaa siihen, että perusinfrastruktuuri ei ehkä ole pysynyt talouden tarpeiden tasalla.
- (8) Julkiset koulutusmenot, jotka olivat 4,1 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2017, olivat edelleen unionin 4,6 prosentin keskiarvoa pienemmät. Koulutusmenojen osuus

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Komission yhteisesti sovittuja menetelmiä noudattaen uudelleen laskema suhdannekorjattu rahoitusasema ilman kertaluonteisia ja väliaikaisia toimenpiteitä.

kaikista julkisista menoista oli 9,3 prosenttia, joten myös se oli pienempi kuin EU:n keskiarvo (10,2 prosenttia). Koulutus- ja tutkimusmenot pysyivät 9,0 prosentissa suhteessa BKT:hen vuonna 2017, eli ne jäivät kansallisesta tavoitteesta, joka on 10 prosenttia suhteessa BKT:hen. Vaikka koulutusmenot ovat reaalisin luvuin kasvaneet, kasaantuneiden investointitarpeiden suma jatkoi kasvuaan väestörakenteen kehityksen seurauksena. Lainsäädäntömuutokset (ns. *DigitalPakt*), joiden ansiosta liittohallitus voi tehdä suoraan investointeja digitaaliseen koulutukseen osavaltioiden (*Länder*) myöntämän rahoituksen lisäksi, ovat lupaavia, mutta niiden tulokset eivät ole vielä nähtävissä. Opiskelijamäärän kasvu, opettajapula, digitalisaatio ja varhaiskasvatuksen ja päivähoiton laajentaminen ovat haasteita, joihin vastaaminen edellyttää asianmukaista julkista rahoitusta. Koulutusta sekä tutkimusta ja innovointia varten osoitettava lisärahoitus on ratkaisevan tärkeää Saksan potentiaalisen kasvun vauhdittamiselle ja teknologiseen muutokseen sopeutumiselle.

- (9) Saksa on viime vuosina edistynyt tutkimus- ja kehitysintensiiviteettinsä kasvattamisessa. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että suuret yritykset ovat lisänneet tutkimus- ja kehittämismenojaan erityisesti korkean keskitason teknologian valmistusteollisuudessa ja etenkin autoteollisuuden alalla. Pienten ja keskisuurten yritysten tutkimus- ja kehitysintensiiviteetti on huomattavasti alle EU:n keskiarvon ja jää yhä enemmän jälkeen keskiarvosta. Pienet ja keskisuuret yritykset hyötyvät yleensä suurista yrityksistä vähemmän yhteistyöstä julkisten tutkimuslaitosten kanssa. Nämä kaksi tekijää vähentävät yritysten innovatiivisuutta, joka on pitkällä aikavälillä laskusuunnassa. Lisäinvestoinnit tutkimukseen ja kehittämiseen ovat olennaisen tärkeitä, jotta voidaan paitsi lisätä koko talouden innovointikapasiteettia ja parantaa tuottavuutta myös helpottaa siirtymistä vähähiiliseen talouteen ja kiertotalouteen, erityisesti edistämällä kestävästä liikennestä, vihreää energiateknologiaa, ekoinnovointia ja kierrätystä, ja lisätä julkisen sektorin tutkimustoiminnan tuloksellisuutta ja sen panosta näiden tavoitteiden saavuttamiseen.
- (10) Saksan talouden digitalisoituminen etenee verkkaisesti, ja digitaaliteknologian käyttöönotto pienissä ja keskisuurissa yrityksissä jatkuu hitaana. Saksa on jäänyt jälkeen (gigabittinopeuksilla toimivan) erittäin suuren kapasiteetin laajakaistan käyttöönotossa valtakunnallisesti ja erityisesti maaseutualueilla, joilla investointien lisääminen voisi vauhdittaa tuottavuuden kasvua. Vain 9 prosenttia Saksan kotitalouksista on suurtehoisten valokuituverkkojen piirissä (vuoden 2018 puolivälissä), kun EU:n keskiarvo on 30 prosenttia. Nykyisten kuparikaapeliverkkojen parantaminen (vektorointi) on edelleen vakiintuneen operaattorin parhaana pitämä teknologinen ratkaisu. Vaikka monet palvelut perustuvat erittäin nopeisiin yhteyksiin, 23 700 yrityspuistoa ei vuonna 2017 ollut vielä valokuituverkon piirissä ja 28 prosentilla kaikista yrityksistä ei ollut pääsyä vähintään 50 megabitin nopeudella toimivaan verkkoon. Nopeiden yhteyksien puuttuminen jarruttaa investointeja, erityisesti kun on kyse pienistä ja keskisuurista yrityksistä, joista monet sijaitsevat maaseudulla tai maaseutumaisilla alueilla. Julkiset toimenpiteet ovat edelleen ratkaisevan tärkeitä ultranopeaa (≥ 100 Mbit/s) laajakaistaa varten tarvittavan infrastruktuurin käyttöönotolle maaseutualueilla, ja tukien lisäksi voitaisiin tutkia myös muita rahoitusmahdollisuuksia. Myös tulokset, jotka koskevat digitaalisia julkisia palveluja ja sähköisiä terveystalv palveluja, jäävät selvästi EU:n keskiarvosta. Saksalaisista internetin käyttäjistä vain 43 prosenttia käytti sähköisiä viranomaispalveluja vuonna 2018 (kun EU:n keskiarvo oli 64 prosenttia). Verkossa tarjottavia terveys- ja hoitopalveluja on käyttänyt 7 prosenttia saksalaisista (kun EU:n keskiarvo on 18 prosenttia). Yleislääkäreistä 19 prosenttia käyttää sähköisiä lääkemääräyksiä (kun EU:n keskiarvo on 50 prosenttia).

- (11) Saksassa on investoitava enemmän liikenneinfrastruktuuriin ja puhdasta liikkuvuutta edistäviin ratkaisuihin, jotta voidaan puuttua liikkuvuuteen ja ilmanlaatuun liittyviin haasteisiin sekä tukea ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista. Tieliikenteen kasvihuonekaasupäästöt ovat lisääntyneet viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana. Ilmanlaatu on Saksassa vakava ongelma erityisesti kaupunkialueilla, joilla liikenteen osuus haitallisista typen oksidien päästöistä on noin 60 prosenttia. Tavaraliikenne voisi hyötyä kehittyneemmistä intermodaalisuusratkaisuista. Auto on edelleen ylivoimaisesti yleisimmin käytetty liikenneväline päivittäisessä työmatkaliikenteessä, ja liikennesuuhkissa kulutetaan aikaa keskimäärin noin 30 tuntia vuodessa. Ruuhkista ja pysäköintipaikkojen etsimisestä aiheutuvien kustannusten on arvioitu olevan noin 110 miljardia euroa vuodessa eli noin 4 prosenttia suhteessa Saksan BKT:hen. Vaikka vaihtoehtoisilla polttoaineilla kulkevat ajoneuvot ovat lisääntyneet jyrkimmin uusien rekisteröityjen ajoneuvojen joukossa, niiden määrä on edelleen pieni. Autojen yhteiskäyttöä ja yhteisautoilua hyödynnetään edelleen hyvin vähän. Lisäksi tarvitaan merkittäviä julkisia ja yksityisiä investointeja, kun otetaan huomioon akkujen kriittisten raaka-aineiden uudet toimitusketjut.
- (12) Saksan sähköverkot ovat hitaasti mukautumassa uusiutuviin energialähteisiin, ja merkittävät investoinnit siirto- ja jakeluverkkoihin ovat edelleen tarpeen. Pitkät viivästykset monien hankkeiden toteuttamisessa ovat aiheuttaneet merkittäviä kustannuksia Saksan ja Euroopan sähköverkoille ja sähkömarkkinoille. Energiaverkkojen laajentamista koskevassa vuonna 2009 annetussa laissa määritellyistä 1 800 kilometriä kattavista sähköverkkohankkeista oli vuoden 2018 toisen neljänneksen loppuun mennessä saatu toteutettua vain noin 800 kilometrin osuus, mikä johtui osittain kansalaisten vastustuksesta. Sähköverkon laajentamisen viivästyminen johtaa suurempiin ruuhkautumiskustannuksiin ja lisää markkinoiden toiminnan vääristymiä sekä Saksassa että sen naapurimaissa. Sähkö-, lämpö- ja liikennesektorin yhteenliittämistä, energialähteiden monipuolistamista ja asianmukaista verkkoinfrastruktuuria edistävät energiaverkkoinvestoinnit ovat ratkaisevan tärkeitä energijärjestelmän joustavuuden ja talouden eri alojen paremman yhdentymisen kannalta, kun päämääränä on energia- ja ilmastotavoitteiden saavuttaminen.
- (13) Asunnot eivät Saksassa ole enää yhtä kohtuuhintaisia kuin ennen. Sekä vuokrat että asuntojen hinnat ovat vuodesta 2015 nousseet pitkän aikavälin keskiarvoa nopeammin etenkin suurissa kaupungeissa. Vuonna 2017 asumiskustannukset olivat Saksassa 20 prosentilla 65 vuotta täyttäneistä kohtuuttomat (eli kokonaisasumiskustannukset olivat yli 40 prosenttia käytettävissä olevista tuloista), kun Euroopan tasolla samassa ikäryhmässä tämä osuus oli 10 prosenttia. Alimmassa tuloryhmässä niiden osuus, joilla asumismenot ylittivät kohtuuttoman asumismenorasituksen rajan, oli 10 prosenttiyksikköä suurempi kuin EU:n keskiarvo, joka oli 35,3 prosenttia. Hallitus on puuttunut tilanteeseen toteuttamalla joitakin toimenpiteitä, joihin kuuluvat muun muassa vuokrankorotuksia rajoittava ”hintajarru” (*Mietpreisbremse*), uuden kiinteistön ostoa koskeva tukijärjestelmä (*Baukindergeld*) sekä peruslain muuttaminen siten, että liittovaltio voi myöntää taloudellista tukea sosiaaliseen asuntotuotantoon. Uudisasuntoja valmistuu kuitenkin huomattavasti kysyntää vähemmän, ja niiden määrä on selvästi alle hallituksen asettaman tavoitteen, joka on 375 000 uudisasuntoa vuodessa. Lisätoimenpiteet, kuten sosiaalisen asuntotuotannon nopeuttaminen, liikkumisvaihtoehtojen parantaminen sekä maankäyttöä ja rakentamista koskevan lainsäädännön uudistaminen, voivat olla tarpeen.

- (14) Saksa on saanut erityisesti hyötyä sisämarkkinoiden yhdentymisestä, ja se on tärkeässä asemassa niiden jatkokehittämisessä. Saksassa on kuitenkin edelleen suuria kilpailuusteitä yrityspalvelujen alalla muihin EU:n jäsenvaltioihin verrattuna. Tämä koskee useita eri aloja, joihin kuuluvat muun muassa säännellyt ammatit, kuten arkkitehti- ja insinööripalvelut sekä lakiasianpalvelut, joissa kilpailua haittaavat sääntelystä johtuvat rajoitteet. Näitä ovat esimerkiksi säännökset, joissa varataan oikeus toiminnan harjoittamiseen tietyille ammatinharjoittajille, sekä hintoja ja palkkioita koskeva sääntely. Myös sääntelemättömien yrityspalvelujen tapauksessa yleistä liiketoimintaympäristöä on rajoitettu enemmän kuin muissa jäsenvaltioissa. Kilpailua lisäävät muutokset yrityspalveluja koskevaan sääntelyyn lisääisivät investointien tehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä ja talouden toimeliaisuutta.
- (15) Joidenkin aiempina vuosina tehtyjen parannusten jälkeen Saksassa edistyi viime vuonna vain vähän sellaisissa verojärjestelmän uudistuksissa, joilla tuetaan kotimaisia yksityisiä investointeja ja kasvua. Verojärjestelmä on edelleen monimutkainen, ja se vääristää muun muassa työmarkkinoille osallistumista, investointeja ja rahoitusta koskevaa päätöksentekoa. Järjestelmä voisi tarjota tehokkaampia kannustimia investointeihin ja kulutukseen. Eniten edistystä on saavutettu työn verotuksen alalla, mutta tämä edistys ei vielä näy datassa. Työn verotuksen vääristävää vaikutusta on edelleen mahdollista vähentää siirtämällä verotuksen painopistettä työstä muihin osallistavaa ja kestävästä kasvua paremmin tukeviin verotulonlähteisiin. Ansiotuloverotus (verokiila) oli Saksassa vuonna 2018 edelleen EU:n kireimpiä sekä keski- että pienituloisilla palkansaajilla. Työntekijöiden sosiaaliturvamaksut ovat kansainvälisten vertailujen perusteella erityisen suuret, ja verokiilasta noin kaksi kolmasosaa muodostuu sosiaaliturvamaksuista ja yksi kolmasosa tuloverosta. Sen sijaan ympäristöverotulot suhteessa BKT:hen kuuluvat EU:n pienimpiin. Pääomakustannukset ja keskimääräinen efektiivinen yhteisöveroaste, jotka vaihtelevat alueittain, ovat EU:n korkeimpia. Keskimääräinen efektiivinen veroaste oli 28,8 prosenttia (kansallinen aggregaatti), kun EU:n keskiarvo oli 20 prosenttia. Yhteisöveron, alueellisen yritysveron (*Gewerbesteuer*) ja solidaarisuuslisän vuorovaikutuksen vuoksi yhteisöverojärjestelmä on monimutkainen, johtaa korkeisiin verohallinnon kustannuksiin ja vaikuttaa vääristävästi investointien määrään ja sijaintiin. Lisäksi yhteisövero vääristää rahoituspäätöksiä, sillä se suosii velkarahoitusta, jonka määrään arvioidaan vuoden 2017 tietojen perusteella olevan EU:n kolmanneksi suurin. Oman pääoman kustannusten pienentäminen voisi lisätä yksityisiä investointeja ja vahvistaa suhteellisen alikehittyneitä riskipääomamarkkinoita.
- (16) Työmarkkinat ovat säilyneet vahvoina, joskaan tiettyjen ryhmien työmarkkinapotentiaalia ei hyödynnetä riittävästi. Työllisyysaste 20–64-vuotiaiden ikäryhmässä oli 79,9 prosenttia vuoden 2018 neljännellä neljänneksellä eli yksi EU:n korkeimmista. Työttömyysaste laski ennätysalaiseksi (3,2 prosenttia) vuoden 2019 alkuun mennessä. Avointen työpaikkojen suuresta osuudesta ja työvoimapulasta on tulossa yhä selvemmin ongelma, joka rajoittaa merkittävästi tuotantoa eräillä alueilla ja aloilla. Tästä huolimatta tiettyjen väestöryhmien, kuten naisten ja maahanmuuttajataustaisten henkilöiden, työmarkkinapotentiaalia ei hyödynnetä riittävästi. Osa-aikatyötä tekevien naisten osuus on Saksassa erittäin suuri (46,7 prosenttia). Työn verotus on Saksassa edelleen suhteellisen korkea, myös pienipalkkaisten työntekijöiden osalta. Avioparien yhteistä tuloverotusta koskevat erityissäännöt (*Ehegattensplitting*) vähentävät kotitalouden toisen tulonsaajan kannustimia lisätä tuntuvasti työtuntien määrää. Maahanmuuttajataustaisten henkilöiden työllisyysaste on huomattavasti alhaisempi kuin kantaväestön, ja tämä ero

on erityisen suuri naisilla. Saksassa on toteutettu toimenpiteitä, joilla tuetaan pakolaisten integroitumista työmarkkinoille. Tähän liittyy kuitenkin edelleen haasteita, joihin kuuluvat muun muassa puutteellinen saksan kielen taito, tutkinnon puuttuminen tai tutkinto, joka ei kelpaa Saksassa, lastenhoito- ja omaishoitovelvoitteet sekä kokemuksen puute Saksan työmarkkinoilla noudatettavista epävirallisista säännöistä.

- (17) Suurten ikäluokkien eläkkeelle jääminen vaikuttaa Saksaan enemmän kuin muihin EU-maihin. Pitkällä aikavälillä tämä väestörakenteen muutos rasittaa Saksan julkista taloutta, ja se voi vaarantaa eläkkeiden riittävyuden ja kasvattaa köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevien ikääntyneiden (65-vuotta täyttäneiden) tällä hetkellä pientä osuutta. Vuoden 2018 ikääntymisraportin (Euroopan komissio, 2018d) mukaan Saksan odotetaan vuoteen 2040 mennessä olevan yksi niistä EU-maista, joiden julkisten eläkemenojen kasvu suhteessa BKT:hen kuuluu EU:n suurimpiin (kasvun ennustetaan olevan 1,9 prosenttiyksikköä), kun taas julkisten eläkkeiden etuussuhteen odotetaan supistuvan 4,4 prosenttiyksikköä, 37,6 prosenttiin. Viimeaikaiset eläkeuudistukset ovat korottaneet tiettyjen ryhmien etuustasoa, mutta ei ole selvää, ovatko saavutetut sosiaalietuudet oikeassa suhteessa niistä julkiselle taloudelle aiheutuviin merkittäviin kustannuksiin. Hallitus on asettanut myös kaksi raja-arvoa (*doppelte Haltelinie*): eläkejärjestelmän maksuosuus saa olla enintään 20 prosenttia, ja eläkejärjestelmän korvausasteen on oltava vähintään 48 prosenttia vuoteen 2025 asti. Näiden raja-arvojen noudattamisen odotetaan vaativan merkittäviä finanssipoliittisia varainsiirtoja, jotka lisäävät nuorempien sukupolvien taakkaa entisestään. Lisäksi ongelmana on edelleen pienituloisten työntekijöiden eläketulojen riittävyys.
- (18) Kasvavasta työvoimapulasta huolimatta reaali-palkkojen nousu on maltillista, kun taas nimellistulot kasvoivat 3,1 prosenttia vuonna 2018. Vuonna 2018 palkkasumman kasvuun vaikutti osaltaan myös se, että työllisyys kasvoi etenkin paremmin palkattujen koko-aikaisten työpaikkojen ansiosta ja marginaalisten osa-aikaisten työpaikkojen osuus kaikista työpaikoista väheni. Palkkasumman kasvu oli hieman tuottavuuden kasvua nopeampaa. Työehtosopimusneuvottelujen kattavuus supistui edelleen (2 prosenttiyksikköä vuodesta 2016 vuoteen 2017), 49 prosenttiin lännessä ja 34 prosenttiin idässä. Kattavuudessa on huomattavia eroja alojen välillä: julkisella sektorilla ja teollisuudessa kattavuus on laajempaa ja palvelualoilla taas huomattavasti suppeampaa. Pienipalkkaiset työntekijät ovat yleisesti ottaen hyötäneet vähimmäispalkasta, joka on ollut käytössä vuodesta 2015. Tuntipalkat kaikkein alimmissa palkkaluokissa, etenkin kahdessa alimmassa palkkadesiilissä, ovat nousseet huomattavasti. Pienipalkkaisten työntekijöiden osuus, joka oli 22,5 prosenttia vuonna 2017, on edelleen huomattavasti suurempi kuin EU:n keskiarvo. Niiden henkilöiden osuus, joilla on vain minityöpaikka, väheni 6,8 prosenttia vuosina 2010–2018, ja sosiaaliturvamaksujen suorittamista edellyttävien työpaikkojen osuus kasvoi samana aikana noin 18,1 prosenttia. Palkkojen nousua edistävien olosuhteiden vahvistaminen tukisi kotimaista kysyntää ja edistäisi euroalueen tasapainottamista.
- (19) Koulutukseen perustuva sosiaalinen nousu on Saksassa vähäistä. Kansalliset lähteet vahvistavat, ettei Saksassa ole juurikaan onnistuttu vähentämään sosioekonomisen taustan vaikutusta koulutustuloksiin. Saksa on saavuttanut hyviä tuloksia hiljattain maahan saapuneiden maahanmuuttajien ja pakolaisten integroimisessa koulutukseen. Maahanmuuttajataustaisilla henkilöillä on kuitenkin yleensä suurempia haasteita kuin kantaväestöön kuuluvilla opiskelijoilla (esimerkiksi koulupudokkaiden osuus on suurempi ja oppisopimuspaikkojen saaminen on vaikeaa). Yhä heterogeenisemmat luokat edellyttävät voimakasta panostusta opettajien ammattikunnan vahvistamiseen

ajankohtana, jona opettajista on jo paljon pulaa. Työntekijöiden vähäinen osallistuminen aikuiskoulutukseen herättää huolta työntekijöiden tulevista työmarkkinatuloksista, erityisesti niiden 7,5 miljoonan henkilön osalta, joilla ei ole perustason luku- ja kirjoitustaitoa.

- (20) Vaikka köyhyiden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevan väestön määrä on vähentynyt vuoden 2014 huippulukemista, yhtäläisten mahdollisuuksien varmistamiseen liittyy edelleen haasteita. Vuonna 2017 köyhyiden tai sosiaalisen syrjäytymisen riski sellaisilla lapsilla, joiden vanhempien osaamistaso on matala, oli 67 prosenttiyksikköä suurempi kuin lapsilla, joiden vanhempien osaamistaso on korkea. Ero on huomattavasti suurempi kuin EU:ssa keskimäärin (53,9 prosenttia).
- (21) Kaudella 2021–2027 voitaisiin EU:n rahastoja koskevan ohjelmasuunnittelun avulla auttaa korjaamaan joitakin suosituksissa havaituista puutteista, erityisesti maaraaportin⁸ liitteen D kattamilla osa-alueilla. Näin Saksa voisi mainituilla aloilla hyödyntää kyseisiä rahastoja parhaalla mahdollisella tavalla ottaen huomioon alueelliset erot.
- (22) Komissio on vuoden 2019 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson osana tehnyt kattavan analyysin Saksan talouspolitiikasta ja julkaissut sen vuoden 2019 maaraaportissa. Se on arvioinut myös vuoden 2019 vakausohjelman ja vuoden 2019 kansallisen uudistusohjelman sekä jatkotoimenpiteet, joita on toteutettu Saksalle viime vuosina annettujen suositusten noudattamiseksi. Se on ottanut huomioon ohjelmien ja jatkotoimenpiteiden merkityksen Saksan finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyiden kannalta mutta myös sen, ovatko ne unionin sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska unionin yleistä talouden ohjausta on tarpeen vahvistaa antamalla unionin tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin.
- (23) Neuvosto on tutkinut vuoden 2019 vakausohjelman tämän arvioinnin perusteella ja katsoo, että Saksan odotetaan noudattavan vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia.
- (24) Neuvosto on tutkinut vuoden 2019 kansallisen uudistusohjelman ja vuoden 2019 vakausohjelman komission perusteellisen tarkastelun ja tämän arvioinnin perusteella. Asetuksen (EU) N:o 1176/2011 6 artiklan nojalla annetut neuvoston suositukset ilmenevät jäljempänä esitettävistä suosituksista 1 ja 2,

SUOSITTAA, että Saksa toteuttaa vuosina 2019 ja 2020 toimia, joilla se

1. julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitetta noudattaen hyödyntää finanssi- ja rakennepolitiikkaa saavuttaakseen kestäväen kasvusuuntauksen julkisissa ja yksityisissä investoinneissa erityisesti alue- ja kuntatasolla; keskittää investointeihin liittyvän talouspolitiikan koulutukseen, tutkimukseen ja innovointiin, digitalisaatioon ja erittäin suuren kapasiteetin laajakaistaan, kestäväen liikenteeseen ja energiaverkkoihin sekä kohtuuhintaisten asuntojen tarjontaan alueelliset erot huomioon ottaen; siirtää verotuksen painopistettä työn verotuksesta muihin kestäväen ja osallistavaa kasvua paremmin tukeviin verotulojen lähteisiin; lisää kilpailua yrityspalvelujen ja säänneltyjen ammattien aloilla;
2. vähentää työtuntien määrän lisäämisen pidäkkeitä, suuri verokiila mukaan lukien, etenkin pienipalkkaisten ja kotitalouksien toisen tulonsaajan osalta; toteuttaa toimenpiteitä eläkejärjestelmän pitkän aikavälin kestävyiden turvaamiseksi säilyttäen samalla sen riittävyiden; vahvistaa olosuhteita, jotka tukevat palkkojen voimakkaampaa nousua, kunnioittaen samalla työmarkkinaosapuolten roolia;

⁸ SWD(2019) 1004 final.

parantaa muita heikommassa asemassa olevien väestöryhmien koulutustuloksia ja osaamistasoa.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*