



Брюксел, 18.5.2016 г.
COM(2016) 326 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Германия за 2016 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Германия за 2016 г.

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Германия за 2016 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Германия за 2016 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики¹, и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси², и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия³,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент⁴,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

- (1) На 26 ноември 2015 г. Комисията прие годишния обзор на растежа⁵, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2016 г. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 17—18 март 2016 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 26 ноември 2015 г. Комисията прие Доклада за механизма за предупреждение⁶, в който беше посочено, че Германия ще бъде една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед. В

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

³ COM(2016) 326 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 и P8_TA(2016)0060.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

същия ден Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната⁷. Тази препоръка беше одобрена от Европейския съвет на 18—19 февруари 2016 г. и приета от Съвета на 8 март 2016 г. Като държава, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тясната взаимообвързаност между икономиките в икономическия и паричен съюз, Германия следва да гарантира пълното и навременно изпълнение на препоръката.

- (2) Докладът за Германия⁸ беше публикуван на 26 февруари 2016 г. В него бе оценен напредъкът на Германия в изпълнението на специфичните за страната препоръки, приети от Съвета на 14 юли 2015 г., както и по отношение на националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“. Докладът включва също така задълбочения преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. На 8 март 2016 г. Комисията прие съобщение⁹, в което се представят резултатите от задълбочения преглед. Анализът на Комисията ѝ дава основание да заключи, че в Германия са налице макроикономически дисбаланси. По-специално големият и постоянен излишък по текущата сметка отразява прекомерните спестявания и намалените инвестиции в частния и публичния сектор. Слабите вътрешни инвестиции затрудняват потенциалния растеж и силната зависимост от външно търсене води до макроикономически рискове в контекста на слабото външно търсене. Излишъкът по текущата сметка, предвид своя размер, има неблагоприятни последици за икономическите показатели на еврозоната. Ако в отговор на излишъка по текущата сметка бъдат увеличени инвестициите, това би увеличило потенциала за растеж на Германия и би допринесло за продължаването на възстановяването на икономиката в еврозоната.
- (3) На 15 април 2016 г. Германия представи своята програма за стабилност за 2016 г., а на 29 април 2016 г. — своята национална програма за реформи за 2016 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (4) Съответните специфични за всяка държава препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, когато това е необходимо за подпомагане на изпълнението на съответните препоръки на Съвета, Комисията може да поиска от дадена държава членка да преразгледа своето споразумение за партньорство и съответните програми и да предложи изменения в тях. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоките относно прилагането на мерките, обвързващи ефективността на европейските структурни и инвестиционни фондове с доброто икономическо управление¹⁰.
- (5) За Германия понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и правилото за дълга. В своята програма за стабилност за 2016 г. правителството планира балансирана бюджетна позиция в номиналното изражение за периода 2016—2020 г. Средносрочната бюджетна цел —

⁷ COM(2015) 692 final.

⁸ SWD(2016) 75 final.

⁹ COM(2016) 95 final.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

структурен дефицит от 0,5 % от БВП — продължава да се спазва с марж през целия период на програмата. Съгласно програмата за стабилност съотношението държавен дълг/БВП се очаква да спадне постепенно до 59½% през 2020 г. Макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози, който не е одобрен от независим орган, е реалистичен. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2016 г. структурното салдо се очаква да отчете излишък от 0,4 % от БВП през 2016 г. и през 2017 г., с което се надвишава средносрочната бюджетна цел. Възможните бъдещи отклонения, включително в отговор на нуждите от публични инвестиции, ще се оценяват спрямо изискването за поддържане на структурното салдо на равнището на средносрочната бюджетна цел. Очаква се брутният дълг да продължи да намалява устойчиво, надхвърляйки изискванията на правилото за дълга. Това създава потенциал за стимулиране на публичните инвестиции. Въз основа на своята оценка на програмата за стабилност и предвид прогнозата на Комисията от пролетта на 2016 г., Съветът е на мнение, че се очаква Германия да спазва разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж.

- (6) Въпреки че федералното правителство прие няколко мерки за увеличаване на инфраструктурните инвестиции през идните години, тези средства все още изглежда не водят до устойчива тенденция към повишаване на публичните инвестиции и до изпълнение на изискванията за инфраструктурни инвестиции. Като цяло разходите за образование и научни изследвания нараснаха само слабо през последните години и може да не са достигнали националната цел от 10 % от БВП през 2015 г. Постоянните инвестиции в образованието, научните изследвания и иновациите са от решаващо значение за конкурентната позиция на Германия в бъдеще. Тъй като бюджетът се очаква да остане балансиран в номинално и структурно изражение за периода 2016—2017 г., продължава да е налице достатъчен фискален капацитет за публични инвестиции, без да се нарушават правилата на Пакта за стабилност и растеж и тези относно националната „спирачката за дълга“. Реформирането на пенсионната система ще допринесе за осигуряване на дългосрочната устойчивост на публичните финанси. Настоящият модел на финансово изравняване е сложен и води до намаляване на стимулите за повишаване на приходите в отделните провинции (*Länder*). Текущото преразглеждане на федералните фискални взаимоотношения предоставя възможност за укрепване на рамката, включително чрез осигуряване на достатъчно публични инвестиции на всички равнища на управление, особено за общините. Настоящото компромисно предложение, договорено между провинциите (*Länder*), ще включва опростено хоризонтално финансово изравняване. Предложението обаче продължава да е неясно по отношение на по-нататъшното разграничение на компетенциите за извършване на разходи и не постига увеличаване на автономията за събиране на приходи. Същевременно инструментите, представляващи алтернатива на традиционното държавно финансиране на транспортната инфраструктура, включително публично-частните партньорства, се използват само в ограничена степен. Освен това съвкупността от отговорностите по сложното планиране на различните равнища на управление, ограниченията, свързани с административния капацитет, и усложнените процедури за одобрение представлява пречка за инвестициите. Тъй като обемът на обществените поръчки, публикувани на равнище ЕС, остава много под средното равнище за ЕС, по-ефикасното използване на обществените поръчки също би могло да окаже положително въздействие върху инвестициите.

- (7) Сложността на системата за корпоративно данъчно облагане продължава да бъде пречка за инвестициите от частния сектор, а общата данъчна тежест върху корпоративните доходи, включително тази, свързана с местния занаятчийски данък (*Gewerbesteuer*) и допълнителния данък „солидарност“, продължава да е висока. Включването в данъчната основа на елементи, които не са свързани с доходите, води до загуба на ефикасност. Данъчната система благоприятства дълговото финансиране вместо финансирането със собствен капитал, като по съответния показател за „благоприятстване на задлъжнялостта“ Германия е на осмо място в ЕС през 2015 г. Делът на относително благоприятните за растежа данъци върху потреблението и периодичните данъци върху недвижимата собственост в общото данъчно облагане между 2007 г. и 2014 г. остана трайно около 28—29 % и е нисък в сравнение със средния в ЕС дял от около 32—33 %. Освен това продължи тенденцията към увеличаване на данъците върху прехвърляне на недвижимо имущество вместо в по-голяма степен да се разчита на периодични данъци върху недвижимата собственост с по-малко отрицателно въздействие. Предприетите стъпки за модернизиране на данъчната администрация бяха ограничени до приемането от федералното правителство на нормативна уредба за опростяване на данъчните административни производства. Все още не съществува автоматичен обмен на данъчна информация между данъчните администрации на 16-те провинции (*Länder*), който би могъл да подобри ефикасността на данъчните ревизии. Като цяло структурните недостатъци и забавената модернизация водят до постигането на относително по-слаби резултати от очакваните от страна на данъчната администрация и до неефикасност при събирането на данъците.
- (8) Условия за финансиране в Германия като цяло са благоприятни. Въпреки това пазарът на рисков капитал продължава да е недостатъчно развит в сравнителен международен план и рамковите условия, свързани с данъците, могат да ограничат неговия размер. Подобряването на достъпа до рисков капитал е важен фактор за стимулиране на предприемаческата дейност, включително в секторите на високите технологии и услугите с интензивно използване на знания. Германското правителство предприе набор от мерки за подобряване на условията за рисковия капитал, а допълнителни мерки са в процес на обсъждане. Освен това едно преразглеждане на регулаторната рамка за рисковия капитал би допринесло за стимулиране на частните инвестиции, включително от чуждестранни инвеститори.
- (9) Мерките на политиката за насърчаване на конкуренцията в секторите на услугите, по-специално в сектора на професионалните услуги, бяха ограничени. Германия е една от държавите членки със значителни регулаторни пречки в сектора на услугите. Ограниченията, съдържащи се в нормативна уредба на продуктовия пазар, засягат цените и производителността. Ниската производителност на труда и високите надценки показват, че Германия има много какво да подобрява при предоставянето на професионалните услуги. Проблемите при бизнес услугите се дължат на изискванията за разрешение, ограниченията по отношение на мултидисциплинарните дейности, изискванията за застраховане и фиксираните тарифи. Продължават да се прилагат изискванията за правна форма и капиталово участие. В плана за действие, представен от Германия в резултат на взаимната оценка относно достъпа до и практикуването на регулираните професии, се предлагат само ограничен брой действия, макар че очевидно могат да се направят по-амбициозни предложения.

- (10) Въпреки че цялостните показатели на пазара на труда са много добри, особено предвид исторически ниските нива на безработица, недостигът на работна ръка и умения, свързан със застаряването, придобива застрашителни размери и налага пълноценното използване на съществуващата работна сила. Тъй като тези тенденции представляват предизвикателство не само за пазара на труда, но също така за устойчивостта и адекватността на пенсионната система, изглежда, че има голяма нужда от по-силни стимули за по-късно пенсиониране. Рискът от бедност сред хората в напреднала възраст се очаква да нарасне, а коефициентът на заместване на дохода съгласно задължителната пенсионна схема постепенно бива намаляван, въпреки че степента на участие в пенсионните схеми от втория и третия стълб е твърде ниска, за да смекчи значително този риск. Броят на бенефициерите, които получават ресурсово обвързан минимален доход за пенсионери, почти се удвои между 2003 г. и 2014 г. При все това предложенията за подобряване на стимулите за по-късно пенсиониране (*Flexi-Rente*) още не са формализирани. Остава да се види колко ефективно могат тези предложения да противодействат на стимулите за ранно пенсиониране, въведени през 2014 г.
- (11) Потенциалът на някои групи от населението за участие на пазара на труда, по-специално жените и хората с мигрантски произход, продължава да не се използва пълноценно и все още са налице демотивиращи фактори за заетост, особено за вторите членове на домакинството, които могат да реализират доходи. Специфичните характеристики на данъчната система и здравното осигуряване действат демотивиращо на вторите членове на домакинството, които могат да реализират доходи, за започване на работа или за увеличаване на броя на работните часове. Това допринася за ниския дял на жените, работещи на пълно работно време, и за един от най-ниските броеве на средно отработени часове от жени в ЕС, независимо от високото равнище на заетост на жените. Макар да се наблюдава известен преход от мини-работни места към стандартна заетост като страничен ефект от въвеждането на минималната работна заплата, все още около седем милиона души са заети на мини-работни места. Освобождаването на лицата, заети на мини-работни места, от данъка върху доходите на физическите лица — и в много случаи от всички социалноосигурителни вноски — разубеждава работниците да се местят на работни места с доходи над прага от 450 евро месечно, определен за мини-работните места. Този демотивиращ фактор в много случаи има още по-силно въздействие върху съпрузите, чиито доходи подлежат на съвместно данъчно облагане. Положителното въздействие, което лекото увеличение на някои надбавки и компенсирането на „студената прогресия“ имат върху доходите на домакинствата и потреблението, може да бъде до голяма степен неутрализирано от по-високите социалноосигурителни вноски, заплащани от работниците и служителите. Данъчната тежест на равнището на минималната работна заплата е висока в сравнение с други държави членки, което води до по-ниски доходи в долния край на скалата на заплатите. Намаляването на размера на социалноосигурителните вноски, заплащани от работниците и служителите, или на данъка върху доходите на физическите лица, включително чрез целеви данъчни облекчения или целево възстановяване на данъци, би довело до намаляване на тази данъчна тежест, в резултат на което пък ще се увеличи разполагаемия доход на лицата с ниски доходи и ще нараснат възможностите за потребление.

- (12) Големият приток на бежанци през изминалата година има редица социални и икономически последици за Германия. Докато в краткосрочен план притокът на бежанци ще увеличи публичните разходи и ще създаде допълнително вътрешно търсене, като по този начин ще се повиши БВП, средносрочното въздействие върху заетостта и растежа зависи от успешната интеграция на бежанците на пазара на труда и от успешната им социална интеграция, включително чрез образователна подкрепа. Този въпрос е на челно място в политическата програма както на равнището на ЕС, така и на държавите членки и ще бъде внимателно наблюдаван и анализиран, включително в доклада за страната за 2017 г.
- (13) В контекста на европейския семестър Комисията изготви подробен анализ на икономическата политика на Германия и го публикува в доклада за страната за 2016 г. Освен това Комисията направи оценка на програмата за стабилност, националната програма за реформи и последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Германия през предходните години. Тя взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Германия, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на национално равнище. Препоръките в рамките на европейския семестър са отразени в препоръки 1—3 по-долу.
- (14) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност и становището¹¹ му е, че Германия се очаква да спазва Пакта за стабилност и растеж.
- (15) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и на тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи и програмата за стабилност. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени в препоръки 1—3 по-долу.

ПРЕПОРЪЧВА на Германия да предприеме следните действия през 2016 г. и 2017 г.:

1. Да постигне устойчива възходяща тенденция в публичните инвестиции, по-специално в инфраструктура, образование, научни изследвания и иновации, чрез използване на наличния фискален капацитет и отреждане на приоритетно място на разходите. Да подобри модела на федералните фискални взаимоотношения, също с оглед на справяне с продължаващия недостиг на публични инвестиции, особено на общинско равнище.
2. Да намали неефикасността в данъчната система, по-специално чрез преразглеждане на корпоративното данъчно облагане и местния занаятчийски данък, да модернизира данъчната администрация и да преразгледа регулаторната рамка за рисковия капитал. Да засили мерките за стимулиране на конкуренцията в сектора на услугите, по-специално по отношение на бизнес услугите и регулираните професии.
3. Да увеличи стимулите за по-късно пенсиониране и да намали демотивиращите фактори за заетост на вторите членове на домакинството, които могат да реализират доходи. Да намали високата данъчна тежест за лицата с ниски доходи и да улесни прехода от мини-работни места към стандартна заетост.

¹¹ Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

Съставено в Брюксел на година.

*За Съвета
Председател*