



Brüssel, 18.5.2016
COM(2016) 326 final

Soovitus:

NÕUKOGU SOOVITUS,

**milles käsitletakse Saksamaa 2016. aasta riiklikku reformikava
ja esitatakse nõukogu arvamus Saksamaa 2016. aasta stabiilsusprogrammi kohta**

Soovitus:

NÕUKOGU SOOVITUS,

milles käsitletakse Saksamaa 2016. aasta riiklikku reformikava

ja esitatakse nõukogu arvamus Saksamaa 2016. aasta stabiilsusprogrammi kohta

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 121 lõiget 2 ja artikli 148 lõiget 4,

võttes arvesse nõukogu 7. juuli 1997. aasta määrust (EÜ) nr 1466/97 eelarveseisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja kooskõlastamise tõhustamise kohta,¹ eriti selle artikli 5 lõiget 2,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2011. aasta määrust (EL) nr 1176/2011 makromajandusliku tasakaalustamatuse ennetamise ja korrigeerimise kohta,² eriti selle artikli 6 lõiget 1,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni soovitus³,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi resolutsioone⁴,

võttes arvesse Euroopa Ülemkogu järeldusi,

võttes arvesse tööhõivekomitee arvamust,

võttes arvesse majandus- ja rahanduskomitee arvamust,

võttes arvesse sotsiaalkaitsekomitee arvamust,

võttes arvesse majanduspoliitika komitee arvamust

ning arvestades järgmist:

- (1) 26. novembril 2015 võttis komisjon vastu iga-aastase majanduskasvu analüüsi,⁵ mis tähistas majanduspoliitika koordineerimise Euroopa poolaasta (2016) algust. 17.–18. märtsil 2016 kiitis Euroopa Ülemkogu iga-aastases majanduskasvu analüüsis esitatud prioriteedid heaks. 26. novembril 2015 võttis komisjon määruse (EL) nr 1176/2011 alusel vastu häiremehhanismi aruande,⁶ milles nimetati Saksamaad ühe liikmesriigina, mille olukorda tuleb põhjalikult analüüsida. Samal päeval võttis komisjon vastu ka soovitus euroala majanduspoliitikat käsitleva nõukogu soovitus

¹ EÜT L 209, 2.8.1997, lk 1.

² ELT L 306, 23.11.2011, lk 25.

³ COM(2016) 326 (final).

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

⁵ COM(2015) 690 (final).

⁶ COM(2015) 691 (final).

kohta⁷. 18.–19. veebruaril 2016 kiitis Euroopa Ülemkogu soovitusheaks ja 8. märtsil 2016 võttis nõukogu selle vastu. Kuna Saksamaa rahaühik on euro ning majandus- ja rahaliidu riigid on üksteisega tihedalt seotud, peaks Saksamaa tagama kõnealuse soovitusheaks täieliku ja õigeaegse täitmise.

- (2) 26. veebruaril 2016 avaldati aruanne Saksamaa kohta⁸. Selles hinnati Saksamaa edusamme nõukogu poolt 14. juulil 2015 vastu võetud riigipõhiste soovitusheaks täitmisel ja strateegia „Euroopa 2020“ riiklike eesmärkide suunas liikumisel. See sisaldas ka vastavalt määruse (EL) nr 1176/2011 artiklile 5 tehtud põhjalikku analüüsi. 8. märtsil 2016 võttis komisjon vastu teatise,⁹ milles esitati põhjaliku analüüsi tulemused. Komisjon järeldab oma analüüsi põhjal, et Saksamaal esineb makromajanduslik tasakaalustamatus. Jooksevkonto suur ja püsiv ülejääk kajastab ülemääraseid sääste ja tagasihoidlikke investeeringuid nii era- kui ka avalikus sektoris. Kodumaiste investeeringute nõrk tase pärsib potentsiaalset majanduskasvu ja suur sõltuvus välisnõudlusest põhjustab tagasihoidliku välisnõudluse tingimustes makromajanduslikke riske. Jooksevkonto ülejääk mõjutab oma suuruse tõttu negatiivselt ka euroala majandusnäitajaid. Selle probleemi lahendamise suurema investeerimise kaudu tõstaks Saksamaa majanduskasvu potentsiaali ja toetaks euroala majanduse elavnemist.
- (3) 15. aprillil 2016 esitas Saksamaa oma 2016. aasta stabiilsusprogrammi ja 29. aprillil 2016 oma riikliku reformikava. Et võtta arvesse kõnealuste programmide omavahelisi seoseid, hinnati neid ühel ja samal ajal.
- (4) Asjaomaseid riigipõhiseid soovitusi on võetud arvesse Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide 2014.–2020. aasta programmide koostamisel. Nagu on nähtud ette määruse (EL) nr 1303/2013 artikliga 23, võib komisjon juhul, kui on vaja toetada asjaomaste nõukogu soovitusheaks täitmist, nõuda, et liikmesriik vaataks läbi oma partnerluslepingu ja asjaomased programmid ning teeks nende muutmise ettepanekud. Komisjon esitas täiendavad üksikasjad kõnealuse sätte kasutamise kohta suunistes selle kohta, kuidas rakendada meetmeid Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide tõhususe sidumiseks usaldusväärse majandusjuhtimisega¹⁰.
- (5) Saksamaa suhtes kohaldatakse praegu stabiilsuse ja kasvu pakti ennetuslikku osa ja võlareeglit. Valitsuse 2016. aasta stabiilsusprogrammi kohaselt peaks nominaalne eelarvepositsioon olema 2016.–2020. aastal tasakaalus. Keskpika perioodi eelarveeesmärki, milleks on struktuurne eelarvepuudujääk 0,5 % SKPst, täidetakse jätkuvalt kogu programmiperioodil varuga. Stabiilsusprogrammi kohaselt peaks valitsemissektori võla suhe SKPsse järk-järgult vähenema ja olema 2020. aastal 59,5 %. Eelarveprognooside aluseks olev makromajanduslik stsenaarium, mida ükski sõltumatu asutus ei ole kinnitanud, on usutav. Komisjoni 2016. aasta kevadprognoosi põhjal peaks struktuurne eelarvepositsioon olema 2016. ja 2017. aastal ülejäägis (0,4 % SKPst) ning seega keskpika perioodi eelarveeesmärki ületama. Võimalike edasiste kõrvalekallete (sh avaliku sektori investeeringute vajadusega seotud kõrvalekalded) hindamisel lähtutaks nõudest hoida struktuurne eelarvepositsioon keskpika perioodi eelarveeesmärgi tasemel. Prognoosi põhjal jätkub kindlalt koguvõla vähenemine ja võlareegel täidetakse probleemideta. Sellest tulenevalt on

⁷ COM(2015) 692 (final).

⁸ SWD(2016) 75 (final).

⁹ COM(2016) 95 (final).

¹⁰ COM(2014) 494 (final).

ruumi avaliku sektori investeeringute edendamiseks. Stabiilsusprogrammile antud hinnangu põhjal ja komisjoni 2016. aasta kevadprognoosi arvesse võttes on nõukogu seisukohal, et Saksamaa täidab eeldatavasti stabiilsuse ja kasvu pakti sätteid.

- (6) Kuigi Saksamaa föderaalvalitsus on võtnud vastu mitu meetet, et suurendada eelolevatel aastatel taristuinvesteeringuid, ei paista, et nende vahenditega kaasneks püsiv avaliku sektori investeeringute kasvutrend ja et need vastaksid taristuinvesteeringutega seotud vajadustele. Haridusse ja teadustegevusse tehtavad kulutused on viimastel aastatel suurenenud ainult natuke ja on võib-olla väiksemad kui 2015. aasta riiklik eesmärk 10 % SKPst. Saksamaa konkurentsivõimelisuse tagamiseks tulevikus on väga oluline jätkuv investeerimine haridusse, teadustegevusse ja innovatsiooni. Kuna eelarve peaks 2016.–2017. aastal nii nominaalses kui ka struktuurses arvestuses tasakaalus olema, on eelarvepoliitiline manööverdamisruum suuremateks avaliku sektori investeeringuteks jätkuvalt piisav, rikkumata stabiilsuse ja kasvu pakti eeskirju ning n-ö riiklikku võlapidurit. Pensionisüsteemi reform aitaks tagada riigi rahanduse pikaajalise jätkusuutlikkuse. Rahalise ühtlustamise mehhanism on praegu keerukas ja kipub vähendama stiimuleid tulude suurendamiseks üksikutes liidumaades. Föderaalsete fiskaalsuhete käimasolev läbivaatamine on võimalus raamistiku tugevdamiseks, muu hulgas tagades avaliku sektori piisavad investeeringud valitsemissektori kõigil tasanditel, aga eelkõige kohalike omavalitsuste puhul. Praegune kompromissettepanek, milles liidumaad on kokku leppinud, tooks kaasa lihtsustatud horisontaalse rahalise ühtlustamise. Kulutuste tegemise pädevuste väljaselgitamise osas jääb see aga ebamääraseks ja tuludega seotud autonoomsust sellega ei suurendata. Alternatiivseid transporditaristu rahastamise instrumente, sealhulgas avaliku ja erasektori partnerlusi, kasutatakse traditsiooniliste riigi vahendite kõrval ainult piiratud määral. Lisaks takistavad investeerimist keerukad planeerimiskohustused valitsemissektori eri tasanditel, haldussuutlikkusega seotud kitsaskohad ja keerulised heakskiitmismenetlused. Investeerimist võib positiivselt mõjutada ka riigihangete tõhusam kasutamine, kuna kogu ELis avaldatavate hanketeadete hulk on ELi keskmisest jätkuvalt märkimisväärselt väiksem.
- (7) Äriühingu tulumaksu süsteemi keerukus pärsib jätkuvalt erasektori investeeringuid ning äriühingute üldine tulumaksukoormus, sealhulgas kohalik ettevõtlusmaks (*Gewerbesteuer*) ja solidaarsusmaks, püsib suur. Kohalik ettevõtlusmaks vähendab tõhusust, kuna maksubaasi on lisatud mittetulunduslikke elemente. Maksusüsteem soodustab laenuvahendite ja mitte omakapitali kaudu rahastamist; Saksamaa laenuvahendite kaudu rahastamise soodustamist kajastav näitaja oli 2015. aastal ELis suuruselt kaheksandal kohal. Suhteliselt majanduskasvusõbralike tarbimismaksude ja korduvate omandimaksude osatähtsus kõigis maksudes püsis 2007.–2014. aastal stabiilselt 28–29 % juures, mis on ELi keskmisega (ligikaudu 32–33 %) võrreldes madal tase. Selle asemel, et keskenduda rohkem korduvatele omandimaksudele, mis ei põhjusta nii palju moonutusi, on jätkunud maaostumaksu tõstmise trend. Maksuhalduse moderniseerimiseks astunud sammud piirdusid sellega, et föderaalvalitsus võttis vastu õigusakti maksuhalduskorra lihtsustamiseks. Maksuandmete automaatset jagamist 16 liidumaa maksuameti vahel, mis võiks parandada maksuauditite tõhusust, ei toimu siiani. Struktuursed puudused ja moderniseerimisega viivitamine toovad kokkuvõttes kaasa maksuametite tegevuse suhtelise ebatõhususe ja ebaefektiivse maksukogumise.
- (8) Rahastamistingimused on Saksamaal üldiselt soodsad. Riskikapitaliturg on aga rahvusvahelises võrdluses jätkuvalt vähe arenenud ja selle suurust võivad piirata

maksudega seotud raamtingimused. Riskikapitali kättesaadavuse parandamine on oluline ettevõtluse stimuleerimiseks, muu hulgas kõrgtehnoloogia ja teadmispõhiste teenuste sektorites. Saksamaa valitsus on hakanud rakendama mitmesuguseid meetmeid riskikapitali tingimuste parandamiseks ja praegu toimuvad arutelud täiendavate meetmete üle. Lisaks võib riskikapitali õigusraamistiku läbivaatamine aidata stimuleerida investeeringuid erasektorist, sealhulgas välisinvestoritelt.

- (9) Poliitikameetmed konkurentsi suurendamiseks teenuste sektoris, eriti kutseteenuste sektoris, on olnud kasinad. Saksamaa on üks liikmesriikidest, millel on teenuste sektoris suured regulatiivsed tõkked. Piiravad tooteturgude eeskirjad mõjutavad hindu ja tootlikkust. Väike töövõljalikus ja suured kasumimarginaalid viitavad sellele, et Saksamaal on kutseteenuste sektori näitajate parandamiseks märkimisväärselt palju ruumi. Äriteenuste alal on probleemid tingitud tegevuslubade andmisega seotud nõuetest, valdkondadeüleste tegevuste piirangutest, kindlustusnõuetest ja kindlaksmääratud tariifidest. Jätkuvalt kohaldatakse õigusliku vormi ja osalusega seotud nõudeid. Tegevuskavas, mille Saksamaa esitas reguleeritud kutsealadele juurdepääsu ja nendega tegelemist käsitleva vastastikuse hindamise tulemusel, on välja pakutud ainult piiratud arv meetmeid, kuigi kaugemaleulatuvate ettepanekute jaoks on selgelt ruumi.
- (10) Tööturunäitajad on üldiselt väga head ja tööpuuduse määr on kõigi aegade madalaimaid, kuid vananemisega seotud tööjõu ja oskuste nappus seisab tulevikus ees, mis tähendab, et olemasolevat tööjõudu on vaja täielikult kasutada. Kuna kõnealused suundumused ei tekita probleeme mitte ainult tööturul, vaid ka seoses pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse ja piisavusega, on hädasti vaja suuremaid stiimuleid hilisema pensionile jäämise soodustamiseks. Eakate vaesusesse sattumise risk eeldatavasti suureneb ja riikliku pensioniskeemi asendusmäärade alandatakse praegu järk-järgult, kuid teise või kolmanda samba pensioniskeemidega liitumise määrad on riski märkimisväärselt vähendamiseks liiga väikesed. Nende inimeste arv, kes saavad majanduslikust olukorrast sõltuvat pensionäri miinimumsissetulekut, kasvas ajavahemikul 2003–2014 peaaegu kahekordseks. Ettepanekuid hilisema pensionile jäämise stiimulite suurendamiseks (*Flexi-Rente*) ei ole seni aga vormistatud. Aeg näitab, kui tulemuslikult suudavad need neutraliseerida 2014. aastal kasutusele võetud ennetähtaegselt pensionile jäämise stiimuleid.
- (11) Teatavate rühmade, eelkõige naiste ja sisserändaja taustaga inimeste potentsiaali tööturul ei kasutata jätkuvalt piisavalt ära ja endiselt on mittetöötamise stiimuleid, eelkõige leibkondade teise sissetuleku teenijate jaoks. Maksusüsteemi ja tervisekindlustuse eripärad ei innusta leibkondade teise sissetuleku teenijaid tööle minema või töötundide arvu suurendama. See on üks põhjus, miks Saksamaal on täistööajaga töötavate naiste osakaal väike ja miks naiste keskmine töötundide arv on üks väiksemaid ELis, kuigi naiste tööhõive määr on suur. Kuigi miinimumpalga kehtestamise tulemusel on toimunud väike üleminek minitöökohtadelt standardtöökohtadele, on minitöökoht jätkuvalt ligikaudu seitsmel miljonil töötajal. Minitöökohas teenitava tulu vabastamine üksikisiku tulumaksust ja paljudel juhtudel ka kõigist töötaja tasutavatest sotsiaalmaksetest vähendab samuti töötajate huvi otsida töökohti, kus teenitakse rohkem kui minitöökohas, kus palga ülemmäär on 450 eurot kuus. See negatiivne stiimul on paljudel juhtudel veelgi suurem abikaasade puhul, kelle tulumaksu arvestatakse ühiselt. Töötaja tasutavate sotsiaalmaksete suurenemine võib suures osas neutraliseerida positiivse mõju, mida mitme hüvitise mõningane suurendamine ja maksuvaba määra korrigeerimata jätmine on avaldanud

leibkondade sissetulekutele ja tarbimisele. Maksukiil miinimumpalga tasemel on muude liikmesriikidega võrreldes suur, millega kaasneb väiksem sissetulek palgaskaala alumises otsas. Töötajate sotsiaalkindlustusmaksete või üksikisiku tulumaksu vähendamine muu hulgas suunatud hüvitiste või maksutagastuste kaudu vähendaks maksukiilu ja suurendaks madalapalgaliste kasutatavat tulu ning parandaks seega tarbimisvõimalusi.

- (12) Viimasel aastal toimunud suur pagulaste sissevool on toonud Saksamaal kaasa mitmeid sotsiaalseid ja majanduslikke tagajärgi. Kui lühikeses perspektiivis suurendab pagulaste sissevool avaliku sektori kulutusi ja loob täiendavat sisenõudlust, suurendades nõnda SKPd, siis keskpikas perspektiivis sõltub selle mõju tööhõivele ja majanduskasvule pagulaste edukast tööturualasest ja sotsiaalsest integreerimisest, sealhulgas haridusliku toe kaudu. See küsimus on poliitilises tegevuskavas tähtsal kohal nii ELi kui ka liikmesriigi tasandil ning seda jälgitakse ja analüüsitakse hoolikalt, mh 2017. aasta riigiaruandes.
- (13) Komisjon on Euroopa poolaasta raames analüüsinud põhjalikult Saksamaa majanduspoliitikat ja avaldanud selle tulemused 2016. aasta riigipõhises aruandes. Ta on hinnanud ka stabiilsusprogrammi ja riikliku reformikava ning varasematel aastatel Saksamaale esitatud soovitude järelmeetmeid. Arvesse on võetud nende asjakohasust Saksamaa eelarve- ja sotsiaalmajanduspoliitika jätkusuutlikkuse seisukohast ning vastavust ELi õigusnormidele ja suunistele, pidades silmas vajadust anda tulevastesse riiklikesse otsustesse ELi tasandi panus ja tugevdada nii ELi üldist majandusjuhtimist. Euroopa poolaasta raames koostatud soovitud kajastuvad allpool esitatud soovitudes 1–3.
- (14) Võttes arvesse kõnealust hindamist, on nõukogu stabiilsusprogrammi läbi vaadanud ja on arvamusel,¹¹ et Saksamaa eeldatavasti täidab stabiilsuse ja kasvu pakti.
- (15) Nõukogu on komisjoni põhjalikust analüüsist ja hindamisest lähtudes riikliku reformikava ja stabiilsusprogrammi läbi vaadanud. Määruse (EL) nr 1176/2011 artikli 6 alusel antud nõukogu soovitud kajastuvad allpool esitatud soovitudes 1–3,

SOOVITAB Saksamaal võtta 2016.–2017. aastal järgmisi meetmeid:

1. Saavutada avaliku sektori investeeringute püsiv kasvutrend eelkõige taristu, hariduse ning teadustegevuse ja innovatsiooni valdkonnas, kasutades olemasolevat eelarvepoliitilist manööverdamisruumi ja prioriseerides kulutusi. Parandada föderaalsete fiskaalsuhete ülesehitust muu hulgas eesmärgiga lahendada püsiv avaliku sektori alainvesteeringu probleem eelkõige kohalike omavalitsuste tasandil.
2. Vähendada maksusüsteemi ebatõhusust, eelkõige vaadates läbi äriühingute maksustamise ja kohaliku ettevõtlusmaksu, moderniseerida maksuhaldust ja vaadata läbi riskikapitali õigusraamistik. Kehtestada meetmed konkurentsi edendamiseks teenuste, eelkõige äriteenuste ja reguleeritud kutsealade sektoris.
3. Suurendada hilisema pensionile jäämise stiimuleid ja vähendada mittetöötamise stiimuleid leibkonna teise sissetuleku teenijate jaoks. Vähendada madalapalgaliste suurt maksukiilu ja soodustada üleminekut minitöökohtadelt standardtöökohtadele.

¹¹ Vastavalt nõukogu määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 5 lõikele 2.

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*