



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 2.6.2014
COM(2014) 406 final

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

**Saksan vuoden 2014 kansallisesta uudistusohjelmasta
sekä samassa yhteydessä annettu Saksan vuoden 2014 vakausohjelmaa koskeva
neuvoston lausunto**

{SWD(2014) 406 final}

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Saksan vuoden 2014 kansallisesta uudistusohjelmasta

sekä samassa yhteydessä annettu Saksan vuoden 2014 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 suosituksen³,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin päätöslauselmat⁴,

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) Eurooppa-neuvosto hyväksyi 26 päivänä maaliskuuta 2010 Euroopan komission ehdotuksen, jolla käynnistetään uusi kasvu- ja työllisyysstrategia, Eurooppa 2020. Strategian lähtökohtana on tehostaa talouspolitiikan koordinoitua, ja siinä keskitytään avainalueisiin, joilla tarvitaan toimia, jotta voidaan parantaa Euroopan mahdollisuuksia kestäväan kasvuun ja lisätä sen kilpailukykyä.
- (2) Neuvosto antoi 13 päivänä heinäkuuta 2010 komission ehdotusten pohjalta suosituksen jäsenvaltioiden ja unionin talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista (2010–2014) ja hyväksyi 21 päivänä lokakuuta 2010 päätöksen jäsenvaltioiden

¹ EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.

² EUVL L 306, 23.11.2011, s. 25.

³ COM(2014) 406 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 ja P7_TA(2014)0129.

työllisyyspolitiikan suuntaviivoista. Yhdessä nämä muodostavat ns. yhdenneytetyt suuntaviivat. Jäsenvaltioita kehoitettiin ottamaan yhdenneytetyt suuntaviivat huomioon kansallisessa talous- ja työllisyyspolitiikassaan.

- (3) Valtion- ja hallitusten päämiehet hyväksyivät 29 päivänä kesäkuuta 2012 kasvu- ja työllisyyspöytäkirjan, joka toimii johdonmukaisina puitteina kansallisen, EU:n ja euroalueen tason toimille kaikkia mahdollisia keinoja, välineitä ja politiikkoja käyttäen. He päättivät toimista, jotka on toteutettava jäsenvaltioiden tasolla, ja ilmaisivat erityisesti täysimääräisen sitoutumisensa Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseen ja maakohtaisten suositusten täytäntöönpanoon.
- (4) Neuvosto antoi 9 päivänä heinäkuuta 2013 suosituksen Saksan vuoden 2013 kansallisesta uudistusohjelmasta ja lausunnon Saksan vuosien 2012–2017 tarkistetusta vakausohjelmasta. Komissio antoi 15 päivänä marraskuuta 2013 asetuksen (EU) N:o 473/2013⁵ mukaisesti lausuntonsa Saksan alustavasta talousarviosuunnitelmasta vuodeksi 2014⁶.
- (5) Komissio hyväksyi 13 päivänä marraskuuta 2013 vuotuisen kasvuselvityksen⁷, mikä aloitti vuoden 2014 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson. Komissio hyväksyi samana päivänä asetuksen (EU) N:o 1176/2011 perusteella varoituskonkreettisia koskevan kertomuksen⁸, jossa se katsoi, että Saksa kuuluu niihin jäsenvaltioihin, joista laadittaisiin perusteellinen tarkastelu.
- (6) Eurooppa-neuvosto hyväksyi 20 päivänä joulukuuta 2013 rahoitusvakauden varmistamisen, julkisen talouden vakauttamisen ja kasvun vauhdittamisen painopisteet. Se korosti, että on tarpeen jatkaa eriytettyä, kasvua edistävää julkisen talouden vakauttamista, palauttaa normaalit luotonannon edellytykset, edistää kasvua ja kilpailukykyä, puuttua työttömyyteen ja kriisin sosiaalisiin seurauksiin sekä nykyaikaistaa julkishallintoa.
- (7) Komissio julkaisi 5 päivänä maaliskuuta 2014 asetuksen (EU) N:o 1176/2011 5 artiklan nojalla laaditun Saksaa koskevan perusteellisen tarkastelun⁹ tulokset. Komissio päättelee analyysinsä perusteella, että Saksan makrotaloudessa on epätasapainotiloja, jotka edellyttävät seurantaa ja politiikkatoimia. Erityisesti vaihtotase on ollut jatkuvasti erittäin ylijäämäinen, mikä kertoo vahvan kilpailukykyyn myönteisistä vaikutuksista ja säästöjen laajamittaisesta sijoittamisesta ulkomaille. Se on myös merkki siitä, että kotimainen kasvu on säilynyt maltillisena ja ettei taloudellisia resursseja ole ehkä kohdennettu tehokkaasti. Vaikka vaihtotaseen ylijäämä ei aiheutakaan samanlaisia riskejä kuin suuri alijäämä, Saksan vaihtotaseen ylijäämän suuruus ja pitkäaikaisuus vaatii tarkkaa seurantaa. Erityisesti Saksan talouden koon huomioon ottaen on tarve toteuttaa toimia, joilla pienennetään maan talouden ja euroalueen toimintaan kohdistuvien kielteisten vaikutusten riskiä, on erityisen huomattava.
- (8) Saksa toimitti vuoden 2014 kansallisen uudistusohjelmansa 14 päivänä huhtikuuta 2014 ja vuoden 2014 vakausohjelmansa 8 päivänä huhtikuuta 2014. Ohjelmat on arvioitu samaan aikaan, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon.

⁵ EUVL L 140, 27.5.2013, s. 11.

⁶ C(2013) 8001 final

⁷ COM(2013) 800 final.

⁸ COM(2013) 790 final.

⁹ SWD(2014) 78 final.

- (9) Vuoden 2014 vakausohjelmassa kaavaillon julkisen talouden strategian tavoitteena on varmistaa, että keskipitkän aikavälin tavoitteessa pysytään jatkossakin. Vakausohjelmassa vahvistetaan keskipitkän aikavälin tavoite, joka on -0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, mikä vastaa vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia. Vakausohjelman mukaan (uudelleen laskettu) rakenteellinen rahoitusasema pysyy positiivisena vuonna 2014. Tämän jälkeen bruttovelan ennakoitaan supistuvan 76 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2014 ja jatkavan laskuaan riittävällä tavalla tämänkin jälkeen. Näin ollen ohjelmassa esitetty julkisen talouden strategia vastaa vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia. Ohjelman julkisen talouden kehitysarvioiden perustana oleva makrotalouden skenaario, jota ei ole virallisesti vahvistettu riippumattomassa elimessä, on uskottava, sillä se vastaa yleisesti ottaen komission kevään 2014 talousennustetta. Neuvosto katsoo vakausohjelman arvioinnin ja komission ennusteen perusteella neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 mukaisesti, että julkisen talouden tilanne Saksassa on edelleen yleisesti ottaen terve, sillä ennusteiden mukaan keskipitkän aikavälin tavoitteessa pysytään ja velkasääntöä noudatetaan edelleen.
- (10) Saksassa on edistytty vain jonkin verran julkisten menojen kustannustehokkuuden parantamisessa terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon alalla, vaikka uusista aloitteista on ilmoitettu. Niiden tavoitteena on parantaa terveydenhuollon kustannustehokkuutta, mutta ne eivät ehkä ole riittäviä hillitsemään kustannusten odotettavissa olevaa kasvua. Äskettäin hyväksytyllä eläkeuudistuksella pyritään parantamaan varhaiseläke-etuja (*Rente mit 63*) ja tiettyjen ryhmien eläkkeiden tasoa. Jälkimmäinen kattaa myös ennen vuotta 1992 syntyneitä lapsia kasvattaneille tarkoitetun lisäeläkkeen (*Mütterrente*). Uudistus kuormittaa julkisen eläkejärjestelmän kestävyyttä entisestään, ja se on tarkoitus rahoittaa eläkejärjestelmän korkeamman maksuosuuden avulla, mistä aiheutuu kielteisiä vaikutuksia aktiivisen työvoiman käytettävissä oleviin tuloihin. Uudistuksella voi olla negatiivinen vaikutus myös täydentävien toisen ja kolmannen pilarin eläkkeiden käyttöön. Saksa on edistynyt koulutukseen suunnatun varainkäytön lisäämisessä vain hiukan ja tutkimusmenojen kasvattamisessa jonkin verran. Lisätoimet näyttävät olevan tarpeen kaikilla hallinnon tasoilla pyrittäessä tavoitteeseen, jonka mukaan julkisten ja yksityisten koulutus- ja tutkimusmenojen olisi oltava 10 prosenttia suhteessa BKT:hen vuoteen 2015 mennessä. Kaikkein innovatiivisimpien talouksien tavoittamiseksi olisi pyrittävä vielä kunnianhimoisempiin jatkotavoitteisiin. Saksassa on viime vuosina lisätty infrastruktuuri-investointeja, ja niitä on suunniteltu kasvatettaviksi edelleen, mutta lisätoimet näyttävät olevan tarpeen.
- (11) Saksa on edistynyt kaiken kaikkiaan vain vähän verotusjärjestelmän tehokkuuden ja kasvua tukevien ominaisuuksien parantamisessa sekä työhön kohdistuvan suuren verorasituksen vähentämisessä. Suunnitteilla ei ole merkittäviä toimenpiteitä siirtymiseksi kohti kasvua tehokkaammin edistäviä tulonlähteitä. Alennetun arvonlisäverokannan soveltamista (tällä hetkellä 7 %) voitaisiin rajoittaa ja yleistä arvonlisäverokantaa laajentaa. Juoksevista kiinteistöveroista saatavien tulojen suhteellinen alhaisuus viittaa siihen, että niitä voitaisiin korottaa. Lisäksi verorasituksen jakautuminen voisi olla oikeudenmukaisempaa, jos kunnallisen kiinteistöveron (*Grundsteuer*) veropohja arvioitaisiin uudelleen. Investointiedellytyksiä voitaisiin Saksassa parantaa edelleen uudistamalla alueellista yritysveroa (*Gewerbesteuer*), leikkaamalla veronkanton liittyvää hallinnollista rasiutusta ja vähentämällä yhtiöverojärjestelmän velkarahoitusta suosivia ominaisuuksia.

- (12) Finanssipoliittista kehystä on täydennetty kansallisella tasapainoisen talousarvion säännöllä ja perustamalla riippumaton neuvoa-antava lautakunta. Useiden osavaltioiden näyttäisi kuitenkin olevan tarpeen vielä laatia perustuslakiin sisällytettyä tasapainoisen talousarvion sääntöä (ns. velkajarrua) koskevat erityiset soveltamissäännöt, jotta voitaisiin varmistaa velkajarrun tehokas soveltaminen vuotuisessa talousarviosyklissä. Suunniteltua julkisen talouden suhteiden tarkistamista liittovaltio-, osavaltio- ja paikallistason välillä olisi hyödynnettävä finanssipoliittisen vastuun ja vastuuvollisuuden lujittamiseksi.
- (13) Palkat ovat pitkään jatkuneen maltillisen palkkakehityksen jälkeen viime vuosina nousseet, mutta vuonna 2013 reaalipalkkojen kasvu oli kohtuullisempaa kuin vuonna 2012. Saksa suunnittelee yleisen 8,50 euron vähimmäistuntipalkan käyttöönottoa vuonna 2015, ja se tulisi täysimääräisesti voimaan vuodesta 2017 alkaen. Suunnitellun työntekijöiden asianmukaisen vähimmäistulotason takaamiseen tähtäävän vähimmäispalkan käyttöönotto edellyttää sen vaikutusten, erityisesti työllisyyteen kohdistuvien vaikutusten, tarkkaa seuranta. Suuren verokiilan kaventamiseen tähtäävät toimet erityisesti pienipalkkaisten työntekijöiden osalta ovat toistaiseksi olleet vain vähäisiä. Hyväksytyt eläkeuudistus ja vireillä olevat pitkäaikaishoidon uudistussuunnitelmat, joihin liittyy sosiaaliturvamaksujen korottaminen, saattavat jälleen kasvattaa verokiilaa. Saksa on edennyt jonkin verran vähäosaisten henkilöiden koulutussaavutusten parantamisessa, mutta koulutussaavutusten ja sosioekonomisen taustan välinen yhteys on edelleen voimakas ja vaikuttaa jatkuvasti kansalaisten tilanteeseen työelämässä. Vaikka asianmukaisten aktivointi- ja integrointitoimenpiteiden luomisessa on edistytty jonkin verran, pitkäaikaistyöttömyys aiheuttaa edelleen huolta, mikä kertoo lisätoimenpiteiden tarpeesta. Toimissa, joilla pyritään helpottamaan siirtymistä minityöpaikoista kohti täysimääräiset pakolliset sosiaaliturvamaksut sisältäviä työsopimusmuotoja, on edistytty vain vähäisessä määrin. Kotitalouksien toisiin tulonsaajiin kohdistuvien verotuksellisten pidäkkeiden vähentäminen ei ole edennyt. Kokopäiväisen varhaiskasvatuksen ja hoitopaikkojen saatavuuden lisäämisessä on Saksassa edetty jonkin verran, mutta kokopäiväkoulujen laajentamisessa vain vähän. Samaan aikaan päivähoitoon ja kokopäiväkouluihin liittyy edelleen laatuongelmia ja alueellisia eroja.
- (14) Hallituksen ehdotuksella uusiutuvaa energiaa koskevan lain tarkistamisesta pyritään hidastamaan kokonaisenergiakustannusten nousua, jakamaan kustannukset tasaisemmin kuluttajien välillä, valvomaan uusiutuvan energian käytön laajentumista ja edistämään markkinoiden yhdentymistä. Uudistuksen toteutuksen yhteydessä on tarpeen seurata tarkasti sen vaikutuksia tukijärjestelmän kustannustehokkuuteen. Lisätoimet ovat tarpeen verkon laajentamisen ja naapurimaiden kanssa koordinoinnin alalla.
- (15) Toimenpiteet kilpailun edistämiseksi palvelusektoreilla ovat olleet melko vähäisiä, vaikka yksittäisissä ammateissa ja tietyillä alueilla on toteutettu irrallisia uudistuksia, esimerkiksi rakennusalan lupamenettelyjen ja kaupallisen viestinnän alalla. Tuottavuuden kasvu on ehkä palvelusektoreilla rakenteellisesti hitaampaa kuin teollisuudessa, mutta erityisen hidasta se on joillakin palvelusektoreilla, erityisesti asiantuntijapalveluissa. Markkinoille pääsyyn ja asiantuntijapalvelujen tarjoamiseen kohdistuu edelleen esteitä. Ne ovat esimerkiksi oikeudelliseen muotoon ja osakkuuteen liittyviä rajoituksia ja ammatillista pätevyyttä koskevia vaatimuksia. Eri osavaltioissa asiantuntijapalveluihin sovellettavien sääntelyjärjestelmien erilaisuuden vuoksi olisi ehkä syytä määrittää rasiukseltaan keveimmät sääntelytavat ja laajentaa

niiden käyttö koko maahan. Saksan viranomaisten julkisia hankintoja koskevan EU:n lainsäädännön nojalla julkaisemien sopimusten arvo on edelleen EU:n alhaisimpia. Kattava siirtyminen kohti läpinäkyviä sähköisten hankintamenettelyjen markkinoita saattaisi lisätä kilpailua. Vähittäiskauppa- ja palvelusektoreilla eräiden osavaltioiden kaavoitussäännökset rajoittavat edelleen uusien toimijoiden tuloa markkinoille. Rautatieliikenteen markkinoiden kilpailun tehostaminen on edistynyt vain vähäisessä määrin.

- (16) Saksa on edistynyt pankkisektorin vakauttamistoimenpiteissä vain hiukan, mutta erityisesti kehittämällä ohjausjärjestelmää. Pääasiassa komission valtiontukipäätökset ovat viime vuosina vieneet eteenpäin Landesbank-pankkien uudelleenjärjestelyä, ja sektori on edelleen pirstaloitunut. Lisätoimia tarvitaan niiden rakenteellisten ja ohjausjärjestelmään liittyvien esteiden poistamiseksi, jotka haittaavat markkinalähtöistä vakauttamista. Niillä lisättäisiin samalla finanssisektorin kokonaistehokkuutta. Pankkisektorin toisen pilarin pankkien oikeudellisen kehyksen tarkistaminen voisi antaa lisätukea julkisen pankkisektorin vakauttamiselle.
- (17) Komissio on EU-ohjausjakson osana analysoinut kattavasti Saksan talouspolitiikkaa. Se on arvioinut vakausohjelman ja kansallisen uudistusohjelman. Se on ottanut huomioon ei vain niiden merkityksen Saksan finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyyskannalta vaan myös sen, ovatko ne EU:n sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska unionin yleistä talouden ohjausta on tarpeen tehostaa antamalla EU:n tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin. Eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annetut komission suositukset ilmenevät jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–4.
- (18) Neuvosto on tutkinut Saksan vakausohjelman tämän arvioinnin perusteella, ja sen lausunto¹⁰ ilmenee erityisesti jäljempänä esitettävästä suosituksesta 1.
- (19) Neuvosto on tutkinut kansallisen uudistusohjelman ja vakausohjelman komission perusteellisen tarkastelun ja tämän arvioinnin perusteella. Asetuksen (EU) N:o 1176/2011 6 artiklan nojalla annetut neuvoston suositukset ilmenevät jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–4.
- (20) Komissio on eurooppalaisen ohjausjakson osana analysoinut myös koko euroalueen talouspolitiikkaa. Neuvosto on antanut tämän analyysin perusteella erityisiä suosituksia jäsenvaltioille, joiden rahayksikkö on euro. Myös Saksan olisi varmistettava, että kyseiset suositukset pannaan täytäntöön täysimääräisesti ja oikea-aikaisesti,

SUOSITTAA, että Saksa toteuttaa vuosina 2014–2015 toimia, joilla se

1. noudattaa kasvua edistävää finanssipolitiikkaa ja säilyttää julkisen talouden rahoitusaseman vakauden huolehtien siitä, että julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteesta pidetään kiinni edelleen koko vakausohjelman kattaman kauden ajan ja että yleinen julkisen talouden velkasuhde säilyy pysyvästi laskusuunnassa; hyödyntää erityisesti käytettävissä olevia mahdollisuuksia lisätä ja tehostaa julkisia investointeja infrastruktuuriin, koulutukseen ja tutkimukseen; parantaa verojärjestelmän tehokkuutta erityisesti laajentamalla verokantaa erityisesti kulutuksen osalta arvioimalla uudelleen kunnallista kiinteistöveroä, kehittämällä verohallintoa ja tarkastelemalla uudelleen alueellista yritysveroä, myös yksityisten investointien edistämiseksi; toteuttaa lisätoimia parantaakseen julkisten menojen kustannustehokkuutta terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon alalla; huolehtii julkisen

¹⁰ Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

eläkejärjestelmän kestävydestä i) muuttamalla muiden kuin sosiaalivakuutuksesta maksettavien ja/tai sen ulkopuolisten uusien etuuksien (*Mütterrente*) rahoituksen verotuloista saatavaksi, myös sosiaaliturvamaksujen lisäkorotusten välttämiseksi, ii) lisäämällä kannustimia eläkkeelle siirtymisen lykkäämiseen ja iii) parantamalla toisen ja kolmannen pilarin eläkejärjestelmien kattavuutta; saattaa velkajarrun täytäntöönpanon päätökseen yhdenmukaisesti kaikissa osavaltioissa ja huolehtii seurantamenettelyjen ja korjausmekanismien oikea-aikaisuudesta ja asianmukaisuudesta; parantaa julkisen talouden suhteiden rakennetta liittovaltio-, osavaltio- ja paikallistason välillä, myös pyrkien huolehtimaan julkisten investointien asianmukaisuudesta kaikilla hallintotasoilla;

2. parantaa edellytyksiä kotimaisen kysynnän tukemiseksi edelleen, muun muassa alentamalla erityisesti pienipalkkaisten korkeita veroja ja sosiaaliturvamaksuja; seuraa yleisen vähimmäispalkan toteuttamisen yhteydessä sen vaikutusta työllisyyteen; parantaa työntekijöiden työllistettävyyttä parantamalla edelleen vähäosaisten henkilöiden koulutussaavutuksia ja toteuttamalla kunnianhimoisempia aktivointi- ja integrointitoimenpiteitä työmarkkinoilla, erityisesti pitkäaikaistyöttömien osalta; toteuttaa toimenpiteitä erityisesti kotitalouksien toisiin tulonsaajiin kohdistuvien verotuksellisten pidäkkeiden vähentämiseksi ja helpottaa siirtymistä minityöpaikoista kohti työsopimusmuotoja, joihin sovelletaan täysimääräisiä pakollisia sosiaaliturvamaksuja; puuttuu alueelliseen vajaukseen kokoaikaisen päivähoiton ja kokopäiväkoulujen saatavuudessa ja parantaa samalla niiden koulutuksellista laatua yleisesti;
3. pitää energiajärjestelmän muuttamisen kokonaiskustannukset mahdollisimman alhaisina; seuraa erityisesti uusiutuvaa energiaa koskevan lain uudistamisen vaikutuksia uusiutuvien energioiden tukijärjestelmän kustannustehokkuuteen; tehostaa pyrkimyksiä vauhdittaa kansallisten ja rajatylittävien sähkö- ja kaasuverkkojen laajentamista; tehostaa energiapolitiikan tiivistä koordinoitua naapurimaiiden kanssa;
4. toteuttaa määrätietoisempia toimenpiteitä kilpailun kehittämiseksi palvelusektorilla, kuten tiettyjen asiantuntijapalvelujen alalla, myös tarkistamalla voimassa olevia sääntelymalleja ja pyrkimällä ottamaan käyttöön yhtenäiset parhaat käytänteet kaikissa osavaltioissa; selvittää EU:n lainsäädännön mukaisten julkisten hankintasopimusten alhaisen arvon syyt; toteuttaa lisätoimia poistaakseen kaavoitussäännökset, jotka rajoittavat uusien toimijoiden tuloa vähittäiskaupparektorille; toteuttaa toimia rautatieliikenteen markkinoilla vielä olevien kilpailusteiden poistamiseksi; jatkaa *Landesbanken*-sektorin vakauttamistoimia, myös kehittämällä ohjausjärjestelmää.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*