



Bryssel 18.5.2016
COM(2016) 326 final

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

**Saksan vuoden 2016 kansallisesta uudistusohjelmasta
sekä samassa yhteydessä annettu Saksan vuoden 2016 vakausohjelmaa koskeva
neuvoston lausunto**

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Saksan vuoden 2016 kansallisesta uudistusohjelmasta

sekä samassa yhteydessä annettu Saksan vuoden 2016 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) Komissio hyväksyi 26 päivänä marraskuuta 2015 vuotuisen kasvuselvityksen⁵, mikä aloitti vuoden 2016 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson. Eurooppa-neuvosto vahvisti vuotuisen kasvuselvityksen ensisijaiset tavoitteet 17 ja 18 päivänä maaliskuuta 2016. Komissio hyväksyi 26 päivänä marraskuuta 2015 asetuksen (EU) N:o 1176/2011 perusteella varoituskonkreettisia koskevan kertomuksen⁶, jossa se katsoi, että Saksa kuuluu niihin jäsenvaltioihin, joista laadittaisiin perusteellinen tarkastelu. Samana päivänä komissio hyväksyi myös suosituksen neuvoston

¹ EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.

² EUVL L 306, 23.11.2011, s. 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.

suositukseksi euroalueen talouspolitiikasta⁷. Eurooppa-neuvosto vahvisti suosituksen 18 ja 19 päivänä helmikuuta 2016, ja neuvosto antoi sen 8 päivänä maaliskuuta 2016. Koska Saksa kuuluu maihin, joiden rahayksikkö on euro, ja koska taloudet ovat talous- ja rahaliitossa vahvasti yhteydessä toisiinsa, Saksan olisi varmistettava, että kyseiset suositukset pannaan täytäntöön täysimääräisesti ja oikea-aikaisesti.

- (2) Saksaa koskeva maaraportti⁸ julkaistiin 26 päivänä helmikuuta 2016. Siinä arvioitiin Saksan edistymistä neuvoston 14 päivänä heinäkuuta 2015 hyväksymien maakohtaisten suositusten noudattamisessa ja kansallisten Eurooppa 2020 -tavoitteidensa saavuttamisessa. Lisäksi siihen sisältyi asetuksen (EU) N:o 1176/2011 5 artiklan nojalla laadittu Saksaa koskeva perusteellinen tarkastelu. Komissio antoi 8 päivänä maaliskuuta 2016 tiedonannon⁹, jossa esiteltiin perusteellisen tarkastelun tulokset. Komissio päättelee analyysinsä perusteella, että Saksan makrotaloudessa on epätasapainoja. Erityisesti vaihtotaseen ylijäämän suuruus ja pitkäaikaisuus kertoo liiallisesta säästämisestä ja vaiheista investoinneista sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Vähäiset kotimaiset investoinnit estävät potentiaalista kasvua, ja liiallinen turvautuminen ulkoiseen kysyntään sisältää makrotaloudellisia riskejä, kun ulkomainen kysyntä on vaiheaa. Vaihtotaseen suurella ylijäämällä on kielteisiä vaikutuksia myös euroalueen taloudelliseen suorituskykyyn. Ylijäämän käsitteleminen lisäämällä investointeja lisäisi Saksan kasvupotentiaalia ja auttaisi ylläpitämään talouden elpymistä euroalueella.
- (3) Saksa toimitti vuoden 2016 vakausohjelmansa 15 päivänä huhtikuuta 2016 ja kansallisen uudistusohjelmansa 29 päivänä huhtikuuta 2016. Ohjelmat on arvioitu samaan aikaan, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon.
- (4) Kauden 2014–2020 Euroopan rakenne- ja investointirahastojen ohjelmasuunnittelussa on otettu huomioon niihin liittyvät maakohtaiset suositukset. Kuten asetuksen (EU) N:o 1303/2013 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 tämän säännöksen hyödyntämisestä ohjeissa sellaisten toimenpiteiden soveltamiselle, joilla Euroopan rakenne- ja investointirahastojen vaikuttavuus kytketään talouden tehokkaaseen ohjaukseen ja hallintaan¹⁰.
- (5) Saksaan sovelletaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osiota ja velkasääntöä. Vuoden 2016 vakausohjelman mukaan hallitus suunnittelee, että julkisen talouden rahoitusasema on suhdannekorjaamattomin luvuin tasapainoinen vuosina 2016–2020. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteessa, joka on 0,5 prosentin rakenteellinen alijäämä suhteessa BKT:hen, pysytään edelleen selvästi koko ohjelmakauden ajan. Vakausohjelman mukaan julkisen talouden velan suhteessa BKT:hen ennakoidaan supistuvan vähitellen siten, että se on 59½ prosenttia vuonna 2020. Näiden julkisen talouden kehitysarvioiden perustana oleva makrotalouden skenaario, jota mikään riippumaton elin ei ole virallisesti vahvistanut, on uskottava. Komission kevään 2016 talousennusteen mukaan rakenteellisen rahoitusaseman odotetaan olevan 0,4 prosenttia ylijäämäinen suhteessa BKT:hen

⁷ COM(2015) 692 final.

⁸ SWD(2016) 75 final.

⁹ COM(2016) 95 final.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

vuosina 2016 ja 2017, mikä ylittää julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen. Mahdollisia tulevia poikkeamia esimerkiksi julkisten investointien tarpeiden huomioimiseksi arvioidaan suhteessa vaatimukseen pitää rakenteellinen rahoitusasema julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteessa. Bruttovelan odotetaan pysyvän vakaalla lasku-uralla velkasäännön vaatimukset ylittäen. Tämä luo mahdollisuuksia lisätä julkisia investointeja. Neuvosto katsoo vakausohjelmasta tekemänsä arvioinnin ja komission kevään 2016 talousennusteen perusteella, että Saksan odotetaan noudattavan vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia.

(6) Vaikka liittohallitus on toteuttanut lukuisia toimenpiteitä infrastruktuuri-investointien lisäämiseksi tulevina vuosina, kyseiset varat eivät vielä näytä saavan aikaan julkisten investointien kestävästä kasvusuuntausta tai täyttävän infrastruktuuri-investointitarpeita. Koulutus- ja tutkimusalan kokonaismenot ovat viime vuosina nousseet vain hiukan ja ovat saattaneet jäädä alle kansallisen tavoitteen, joka oli 10 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2015. Koulutukseen, tutkimukseen ja innovointiin suunnattavien investointien jatkaminen on olennaista Saksan kilpailuaseman takaamiseksi tulevaisuudessa. Koska talousarvion odotetaan pysyvän tasapainossa sekä suhdannekorjaamattomin että rakenteellisin luvuin vuosina 2016–2017, finanssipoliittista liikkumavaraa on riittävästi julkisten investointien lisäämiseen ilman että rikotaan vakaus- ja kasvusopimuksen tai kansallisen velkajarrun sääntöjä. Eläkejärjestelmän uudistaminen edistäisi osaltaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyuden varmistamista. Tämänhetkinen verotuksen tasausjärjestelmä on monimutkainen ja omiaan vähentämään tulojen lisäämiseen tähtäviä kannustimia yksittäisissä osavaltioissa. Käynnissä oleva liittovaltion taloussuhteiden tarkistus tarjoaa mahdollisuuden lujittaa kehystä muun muassa huolehtimalla riittävästä julkisista investoinneista kaikilla hallinnon tasoilla, erityisesti kuntatasolla. Tämänhetkinen osavaltioiden kesken sovittu kompromissiehdotus merkitsisi verotuksen horisontaalisen tasausjärjestelmän yksinkertaistamista. Se jää kuitenkin epämääräiseksi menovaltuuksien erottamisen lisäämisen suhteen eikä paranna tuloautonomiamia. Samanaikaisesti liikenneinfrastruktuurin perinteisen valtionrahoituksen vaihtoehtoisia rahoitusvälineitä, kuten julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia, käytetään vain vähäisessä määrin. Lisäksi investointeja jarruttavat eri hallintotasojen monimutkaiset suunnitteluvastuut, hallinnollisiin valmiuksiin liittyvät pullonkaulat sekä mutkikkaat hyväksyntämenettelyt. Myönteisiä vaikutuksia investointeihin voisi olla myös julkisten hankintamenettelyjen tehokkaammalla hyödyntämisellä, sillä EU:n laajuisesti julkaistujen julkisia hankintoja koskevien tarjouskilpailujen määrä on edelleen huomattavasti EU:n keskiarvoa alhaisempi.

(7) Yksityisen sektorin investointeja jarruttaa edelleen yhtiöverojärjestelmän monimutkaisuus, ja yrityksiin kohdistuva tuloverorasitus, johon kuuluvat muun muassa alueellinen yritysvero (*Gewerbesteuer*) ja solidaarisuuslisä, on edelleen kokonaisuudessaan suuri. Alueellisesta yritysverosta aiheutuu tehostomuutta sen vuoksi, että veropohjaan on sisällytetty voittoja tuottamattomia elementtejä. Verojärjestelmä suosii velkarahoitusta suhteessa oman pääoman ehtoiseen rahoitukseen, ja velanoton suosimista koskeva indikaattori oli vuonna 2015 EU:n kahdeksanneksi korkein. Suhteellisen kasvuystävällisten kulutusverojen ja juoksevien kiinteistöverojen osuus kokonaisverotuksesta pysyi vuosina 2007–2014 vakaana, noin 28–29 prosentissa, mikä on alhainen taso verrattuna koko EU:n alueen keskimääräiseen 32–33 prosentin osuuteen. Lisäksi kiinteistöjen varainsiirtoverojen noususuuntaus on jatkunut sen sijaan, että tukeuduttaisiin suuremman määrän juokseviin kiinteistöveroihin, jotka ovat vähemmän vääristäviä. Verohallinnon

nykyaikaistamiseksi toteutetut toimet ovat rajoittuneet siihen, että liittohallitus hyväksyi lainsäädännön, jolla pyritään yksinkertaistamaan verohallinnon menettelyjä. Maan 16 osavaltion verohallintojen välille ei ole edelleenkaan luotu verotustietojen automaattisen vaihdon järjestelmää, jolla voitaisiin tehostaa verotarkastuksia. Kaiken kaikkiaan rakenteelliset puutteet ja nykyaikaistamisen viivästyminen johtavat verohallinnon suhteellisen heikkoon tuloksellisuuteen ja veronkannon tehottomuuksiin.

- (8) Rahoitusolosuhteet ovat Saksassa yleisesti ottaen suotuisat. Riskipääomamarkkinat ovat kuitenkin edelleen kansainvälisesti vertaillen alikehittyneet, ja verotukseen liittyvät reunaehdot voivat rajoittaa niiden kokoa. Riskipääoman saatavuuden parantaminen on tärkeä tekijä edistettäessä yrittäjyyttä, myös huipputeknologian ja osaamisvaltaisten palvelujen aloilla. Saksan hallitus on käynnistänyt joukon toimenpiteitä parantaakseen riskipääoman käytön edellytyksiä, ja muista toimista keskustellaan. Lisäksi riskipääomaa koskevan sääntelykehyksen tarkistaminen voisi edistää yksityisten investointien lisääntymistä, myös ulkomaisten investoijien suunnalta.
- (9) Poliitiikkatoimet kilpailun lisäämiseksi palvelualoilla ja erityisesti asiantuntijapalveluissa ovat olleet vähäisiä. Saksa kuuluu niihin jäsenvaltioihin, joissa sääntelystä johtuvat esteet ovat palvelujen osalta suuria. Tuotemarkkinoiden rajoittava sääntely vaikuttaa hintoihin ja tuottavuuteen. Työn alhainen tuottavuus sekä suuret voittomarginaalit osoittavat, että Saksalla on huomattavat mahdollisuudet parantaa asiantuntijapalvelujen suorituskykyä. Yrityspalvelujen ongelmat johtuvat lupavaatimuksista, monialatoimintaa koskevista rajoituksista, vakuutusvaatimuksista ja kiinteistä tariffeista. Lisäksi edelleen on voimassa oikeudellista muotoa ja osakkuutta koskevia vaatimuksia. Toimintasuunnitelmassa, jonka Saksa esitti säänneltyihin ammatteihin pääsyä ja niiden harjoittamista koskevan keskinäisen arvioinnin johdosta, ehdotetaan vain joitakin toimia, vaikka kunnianhimoisempien ehdotusten esittämiseen olisi selvästi mahdollisuuksia.
- (10) Työmarkkinat toimivat kaiken kaikkiaan erittäin vahvasti, ja erityisesti työttömyys on historiallisen alhaisella tasolla. Tulevaisuudessa siintää kuitenkin väestön ikääntymiseen liittyvä työvoimapula ja ammattitaitoisen työvoiman puute, minkä vuoksi nykyinen työvoima olisi saatava täysimääräiseen käyttöön. Koska näiden suuntausten mukanaan tuomat haasteet eivät kohdistu pelkästään työmarkkinoihin, vaan myös eläkejärjestelmän kestävyyyteen ja asianmukaisuuteen, vahvemmat kannustimet eläkkeelle siirtymisen lykkäämiseen näyttävät välttämättömiltä. Vanhuusiän köyhyyden riskin odotetaan kasvavan, ja lakisääteisen eläkejärjestelmän korvaustasoa ollaan supistamassa asteittain, kun taas toisen tai kolmannen pilarin eläkejärjestelmään kuulumisaste on liian vähäinen, jotta tämä riski pienenesi merkittävästi. Tarveharkintaisen eläkeläisille tarkoitetun vähimmäistulon saajien määrä lähes kaksinkertaistui vuosien 2003 ja 2014 välillä. Ehdotuksia, joilla pyritään parantamaan eläkkeelle siirtymisen lykkäämiseen kannustimia (*Flexi-Rente*), ei ole kuitenkaan vielä hyväksytty virallisesti. Nähtäväksi jää, miten tehokkaasti ne toimivat vastavoimana vuonna 2014 käyttöön otetuille varhaiseläkkeelle siirtymisen kannustimille.
- (11) Tiettyjen ryhmien, erityisesti naisten ja maahanmuuttajataustaisten henkilöiden, työmarkkinapotentiaalia ei hyödynnetä riittävästi. Lisäksi erityisesti kotitalouksien toisen tulonsaajan työntekoon kohdistuu edelleen pidäkkeitä. Vero- ja sairausvakuutusjärjestelmän erityispiirteet hillitsevät kotitalouksien toista tulonsaajaa ottamasta vastaan työtä tai pidentämästä työaikaansa. Tämä vaikuttaa osaltaan siihen,

että kokopäivätyössä olevien naisten osuus on vähäinen ja naisten keskimääräinen työtuntien määrä kuuluu EU:n pienimpiin, vaikka naisten työllisyysaste onkin korkea. Vaikka vähimmäispalkan käyttöönoton sivutuotteena on tapahtunut jonkin verran siirtymistä minityöpaikoista tavanomaisiin työsuhteisiin, minityöpaikoissa on edelleen noin seitsemän miljoonaa työntekijää. Minityöpaikkojen vapauttaminen henkilökohtaisesta tuloverosta ja monissa tapauksissa myös kaikista työntekijän sosiaaliturvamaksuista estää työntekijöitä siirtymästä työpaikkoihin, joissa he ansaitisivat enemmän kuin minityöpaikkojen enimmäismäärän (450 euroa kuukaudessa). Tämä pidäke on monissa tapauksissa vielä voimakkaampi sellaisten puolisoitten kohdalla, joihin sovelletaan avioparien yhteistä tuloverotusta. Useiden avustusten hienoisten korotusten ja kansantulon kasvaessa tapahtuvan keskimääräisen veroasteen kasvun hyvittämisen myötä syntynyt myönteinen vaikutus kotitalouksien tuloihin ja kulutukseen saattaa pitkälti mitätöityä palkansaajien sosiaaliturvamaksujen nousun johdosta. Verokiila on vähimmäispalkan tasolla korkea muihin jäsenvaltioihin verrattuna, mikä johtaa vähäisempiin tuloihin palkka-asteikon alapäässä. Tätä verokiilaa voitaisiin supistaa alentamalla työntekijöiden sosiaaliturvamaksuja tai henkilökohtaista tuloveroa, esimerkiksi kohdennetuilla avustuksilla tai korvauksilla, mikä puolestaan lisäisi pienipalkkaisten käytettävissä olevia tuloja ja sen myötä kulutusmahdollisuuksia.

- (12) Viime vuonna koetulla pakolaisten laajamittaisella maahantulolla on sosiaalisia ja taloudellisia seurauksia Saksalle. Lyhyellä aikavälillä pakolaisvirta lisää julkisia menoja ja kotimaista kysyntää ja sen myötä kasvattaa BKT:tä. Keskipitkän aikavälin vaikutukset työllisyyteen ja kasvuun riippuvat kuitenkin siitä, kuinka hyvin pakolaiset integroituvat työmarkkinoille ja yhteiskuntaan. Tähän vaikuttavat myös koulutuksen tukitoimet. Asia on poliittisen asialistan kärjessä sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla, joten sitä seurataan ja analysoidaan tarkasti, myös vuoden 2017 maaraportissa.
- (13) Komissio on eurooppalaisen ohjausjakson osana tehnyt kattavan analyysin Saksan talouspolitiikasta ja julkaissut sen vuoden 2016 maaraportissa. Se on arvioinut myös vakausohjelman ja kansallisen uudistusohjelman sekä jatkotoimenpiteet, joita on toteutettu Saksalle viime vuosina annettujen suositusten noudattamiseksi. Se on ottanut huomioon niiden merkityksen Saksan finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyuden kannalta mutta myös sen, ovatko ne EU:n sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska EU:n yleistä talouden ohjausta on tarpeen vahvistaa antamalla EU:n tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin. Eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annetut suositukset ilmenevät jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–3.
- (14) Neuvosto on tutkinut vakausohjelman tämän arvioinnin perusteella ja katsoo¹¹, että Saksan odotetaan noudattavan vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia.
- (15) 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 1–3,

¹¹ Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

SUOSITTAA, että Saksa toteuttaa vuosina 2016 ja 2017 toimia, joilla se

1. saavuttaa kestävä julkisten investointien kasvusuuntauksen, erityisesti infrastruktuurin, koulutuksen, tutkimuksen ja innovoinnin osalta, hyödyntämällä käytettävissä olevaa julkisen talouden liikkumavaraa ja priorisoimalla menoja; parantaa liittovaltiotason taloussuhteiden rakennetta, myös siksi, että voidaan puuttua pitkään jatkuneeseen julkiseen ali-investoimiseen, etenkin kuntatasolla;
2. vähentää verojärjestelmän tehottomuustekijöitä, erityisesti tarkastelemalla uudelleen yritysverotusta ja alueellista yritysveroa, nykyaikaistaa verohallintoa ja tarkastelee uudelleen riskipääomaa koskevaa sääntelykehystä; vauhdittaa toimenpiteitä kilpailun edistämiseksi palvelualalla, erityisesti yrityspalvelujen ja säänneltyjen ammattien osalta;
3. lisää eläkkeelle siirtymisen lykkäämisen kannustimia ja vähentää kotitalouden toisen tulonsaajan työnteon pidäkkeitä; supistaa pienipalkkaisten työntekijöiden suurta verokiilaa ja helpottaa siirtymistä minalityöpaikoista tavanomaisiin työsuhteisiin.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*