

ODPORÚČANIE RADY

z 11. júla 2017,

ktoré sa týka národného programu reforiem Nemecka na rok 2017 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Nemecka na rok 2017

(2017/C 261/05)

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 121 ods. 2 a článok 148 ods. 4,

so zreteľom na nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii ⁽¹⁾, a najmä na jeho článok 5 ods. 2,so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011 zo 16. novembra 2011 o prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh ⁽²⁾, a najmä na jeho článok 6 ods. 1,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie,

so zreteľom na uznesenia Európskeho parlamentu,

so zreteľom na závery Európskej rady,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre zamestnanosť,

so zreteľom na stanovisko Hospodárskeho a finančného výboru,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre sociálnu ochranu,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre hospodársku politiku,

keďže:

- (1) Komisia začala európsky semester pre koordináciu hospodárskych politík na rok 2017 prijatím ročného prieskumu rastu 16. novembra 2016. Priority ročného prieskumu rastu schválila Európska rada v dňoch 9. až 10. marca 2017. Komisia 16. novembra 2016 na základe nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 prijala správu o mechanizme varovania, v ktorej určila Nemecko za jeden z členských štátov, vo vzťahu ku ktorým sa vykoná hĺbkové preskúmanie. V ten istý deň Komisia prijala aj odporúčanie na odporúčanie Rady týkajúce sa hospodárskej politiky eurozóny, ktoré schválila Európska rada na zasadnutí 9. až 10. marca 2017. Rada prijala 21. marca 2017 odporúčanie o hospodárskej politike eurozóny („odporúčanie pre eurozónu“) ⁽³⁾.
- (2) Nemecko by ako členský štát, ktorého menou je euro, malo vzhľadom na úzke prepojenia medzi ekonomikami v hospodárskej a menovej únii zabezpečiť úplné a včasné vykonanie odporúčania pre eurozónu, ako sa zohľadňuje v odporúčaní 1 až 2.
- (3) Správa o Nemecku na rok 2017 bola uverejnená 22. februára 2017. Posúdil sa v nej pokrok, ktorý Nemecko dosiahlo pri plnení odporúčaní pre jednotlivé krajiny prijatých Radou 12. júla 2016, následné opatrenia v nadväznosti na odporúčania pre jednotlivé krajiny prijaté v predchádzajúcich rokoch a pokrok Nemecka pri dosahovaní jeho národných cieľov stratégie Európa 2020. Bolo v nej zahrnuté aj hĺbkové preskúmanie podľa článku 5 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011, ktorého výsledky boli takisto uverejnené 22. februára 2017. Komisia na základe svojej analýzy dospela k záveru, že v Nemecku existujú makroekonomické nerovnováhy. Konštatuje sa

⁽¹⁾ Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 25.

⁽³⁾ Ú. v. EÚ C 92, 24.3.2017, s. 1.

predovšetkým, že pretrvávajúci prebytok bežného účtu má cezhraničný význam a odráža – popri silnej integrácii a výkonnosti vysoko konkurenčného priemyslu tejto krajiny v medzinárodnom rozdelení práce – aj nadmerné úspory a utlmené investície v súkromnom aj vo verejnom sektore. Prebytok bežného účtu sa v roku 2015 ešte viac zvýšil, v roku 2016 zostal do veľkej miery nezmenený a očakáva sa, že zostane aj naďalej na vysokej úrovni. Riešenie otázky prebytku môže mať vplyv na vyhliadky obnovy rovnováhy vo zvyšku eurozóny a Únie, pretože dynamickejší domáci dopyt v Nemecku môže uľahčiť potrebné oddľženie vo vysoko zadlžených členských štátoch. Napriek nízkym úrokovým sadzbám, ktoré vytvárajú priaznivé podmienky financovania, je podiel podnikových investícií na HDP stále utlmený. Hoci oživenie súkromnej spotreby pokračovalo, úspory domácností dosiahli v rámci Únie rekordne vysoké úrovne. Potreba konať je obzvlášť naliehavá v záujme zníženia rizika nepriaznivých účinkov na nemecké hospodárstvo a, vzhľadom na jeho veľkosť a cezhraničný význam, aj na hospodársku a menovú úniu.

- (4) Nemecko predložilo 13. apríla 2017 svoj program stability na rok 2017 a 28. apríla 2017 svoj národný program reforiem na rok 2017. S cieľom zohľadniť prepojenia medzi nimi sa obidva tieto programy posudzovali súčasne.
- (5) Príslušné odporúčania pre jednotlivé krajiny sa zohľadnili pri programovaní európskych štrukturálnych a investičných fondov („EŠIF“) na roky 2014 až 2020. Ako je stanovené v článku 23 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013⁽¹⁾, platí, že ak je to nevyhnutné na podporu vykonávania príslušných odporúčaní Rady, Komisia môže požiadať členský štát, aby preskúmal svoju partnerskú dohodu a príslušné programy a navrhol ich zmeny. Komisia poskytla ďalšie informácie o tom, ako bude využívať uvedené ustanovenie, v usmerneniach o uplatňovaní opatrení spájajúcich účinnosť EŠIF a riadnu správu hospodárskych záležitostí.
- (6) Na Nemecko sa v súčasnosti vzťahuje preventívna časť Paktu stability a rastu a dlhové pravidlo. Vláda vo svojom programe stability na rok 2017 plánuje rozpočtový prebytok na úrovni medzi ¼ a ½% HDP v rokoch 2017 až 2021. Počas celého programového obdobia sa aj naďalej s rezervou dodržiava strednodobý rozpočtový cieľ, ktorým je štrukturálny deficit vo výške 0,5 % HDP. Na základe programu stability sa očakáva, že pomer dlhu verejnej správy k HDP postupne poklesne až na 57 % v roku 2021. Makroekonomický scenár, na ktorom sa zakladajú tieto rozpočtové prognózy a ktorý neschválil nezávislý orgán, je realistický.
- (7) Na základe prognózy Komisie z jari 2017 sa predpokladá, že štrukturálne saldo zaznamenaná v roku 2017 prebytok vo výške 0,6 % HDP a v roku 2018 prebytok vo výške 0,3 % HDP, čo je nad úrovňou strednodobého rozpočtového cieľa. Dlh verejnej správy bude podľa prognózy aj naďalej vykazovať stabilnú klesajúcu tendenciu nad rámec požiadaviek dlhového pravidla. Rada celkovo zastáva názor, že Nemecko v roku 2017 a 2018 podľa predpokladov dodrží ustanovenia Paktu stability a rastu. Zároveň tu existuje priestor na podnietenie domáceho dopytu, a to pomocou fiškálnej politiky s cieľom predovšetkým dosiahnuť trvalo rastúci trend investícií a vytvorením podmienok pre vyššiu rast reálnych miezd.
- (8) Verejné investície ako podiel na HDP zostávali do značnej miery konštantné a sú pod priemerom eurozóny. Sklz vo verejných investíciách pretrváva najmä na úrovni obcí, kde čisté investície v roku 2016 zostali negatívne. Táto situácia pretrváva napriek opatreniam prijatým v uplynulých rokoch a aj napriek zásadným zvýšeniam verejných investícií na úrovni verejnej správy v rokoch 2015 a 2016. V roku 2016 sa prijali dodatočné opatrenia, ktoré by mali rozšíriť priestor pre verejné investície, a to na spolkovej úrovni i na úrovni obcí. Medzi tieto opatrenia patrí aj reforma spolkových fiškálnych vzťahov, ktorá po prijatí nadobudne účinnosť v roku 2020. Plánovanie a realizácia investícií do infraštruktúry na úrovni obcí by sa navyše mali zlepšiť rozšírením poradenských služieb v oblasti plánovania investícií do infraštruktúry tak, aby tieto služby zahŕňali aj obce. To sa zdá mimoriadne dôležité, keďže investičné infraštruktúrne projekty v spolkových krajinách a obciach sa realizujú len v malej miere a brzdia ich prekážky spočívajúce v kapacitách a plánovaní. Priaznivá rozpočtová pozícia vo všeobecnosti naznačuje existujúci fiškálny priestor napríklad na to, aby sa poskytli dodatočné finančné prostriedky s cieľom zvýšiť verejné investície na všetkých úrovniach verejnej správy.

⁽¹⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 320).

- (9) Celkové verejné a súkromné výdavky na vzdelávanie a výskum boli v posledných rokoch pomerne stabilné v pomere k HDP, avšak výdavky na vzdelávanie sa naďalej pohybovali pod priemerom Únie. V roku 2015 predstavovali celkové výdavky spoločne na vzdelávanie aj výskum 9,1 % HDP a nedosiahol sa tak národný cieľ 10 %. Ďalšie investície do vzdelávania, výskumu a inovácií majú kľúčový význam pre hospodársky úspech Nemecka v budúcnosti a predovšetkým pre účinnú integráciu žiadateľov o azyl, utečencov a migrantov, ktorí prišli v poslednom čase. V snahe dosiahnuť túto integráciu Nemecko už vyvinulo značné úsilie, najmä v oblasti odborného vzdelávania a prípravy. V nadchádzajúcich rokoch bude potrebné zachovať úsilie v rámci celého vzdelávacieho sektora.
- (10) Nemecký daňový systém je naďalej zložitý, náklady na daňovú správu sú vysoké a viaceré daňové predpisy týkajúce sa právnických osôb môžu brzdiť súkromné investície. Napriek výrazným zníženiam patria kapitálové náklady právnických osôb v Nemecku stále medzi najvyššie v krajinách EÚ-28. Pri započítaní miestnej živnostenskej dane (*Gewerbesteuer*) a solidárneho príplatku dosiahla najvyššia zákonná sadzba dane z príjmu právnických osôb v roku 2016 úroveň 30,2 %. Táto hodnota výrazne prekračovala nevážený priemer Únie, ktorý bol na úrovni 22,8 %. Efektívna priemerná daňová sadzba je 28,2 % v porovnaní s neváženým priemerom Únie na úrovni 21,1 %. Zvýhodňovanie dlhu pri zdaňovaní právnických osôb bolo v roku 2016 siedme najvyššie v EÚ. Na úrovni akcionárov je rozsah zvýhodňovania dlhu podobný. To je dôležité najmä v prípade malých a stredných podnikov (MSP), ktoré majú zvyčajne domácich akcionárov. Zníženie kapitálových nákladov na vlastné imanie by mohlo posilniť súkromné investície a nedostatočne rozvinutý nemecký trh s rizikovým kapitálom. Ďalšími prvkami daňového systému, ktoré môžu narúšať finančné a investičné rozhodnutia, sú: zahrnutie neziskových prvkov do daňového základu miestnej živnostenskej dane, obmedzenia týkajúce sa prenosu strát do budúcich období a daňové deformácie súvisiace s voľbou právnej formy. Medzi ďalšie právne úpravy, ktoré môžu znížiť priaznivé nastavenie daňového systému pre investície, patrí režim odpisovania, úroková sadzba používaná na výpočet odpočítateľných príspevkov na dôchodkové zabezpečenie, zdaňovanie kapitálových ziskov a hotovostné účtovníctvo na účely dane z pridanej hodnoty. Dodatočné všeobecné a IT špecifické funkčné právomoci spoljkovej daňovej správy voči daňovým správam spoljkových krajín, ktoré boli dohodnuté ako súčasť reformy spoljkových fiškálnych vzťahov, by mohli v prípade správnej implementácie pomôcť urýchliť modernizáciu daňovej správy.
- (11) Investície rizikového kapitálu sa v Nemecku zvýšili, avšak tento trh je v medzinárodnom porovnaní stále nedostatočne rozvinutý. Investície rizikového kapitálu predstavovali v roku 2015 približne 0,03 % HDP, čo je mierne nad priemerom EÚ, ale stále pod priemerom členských štátov ako Fínsko, Spojené kráľovstvo, Švédsko, Írsko alebo Francúzsko a výrazne menej ako v prípade nečlenských štátov ako Izrael a Spojené štáty. Konkrétne sa zdá, že trh s rizikovým kapitálom v Nemecku nedokáže poskytovať väčšie investície pre neskoršie fázy podnikania. Spolková vláda urobila celý rad opatrení na podporu investícií rizikového kapitálu. Napríklad zjednodušila zdanenie investičných fondov, zlepšila možnosť prenosu strát do budúcich období v systéme zdaňovania príjmov právnických osôb a rozšírila program INVEST pre podnikateľských anjelov.
- (12) Posun smerom k energii z obnoviteľných zdrojov si vyžaduje značné investície do elektrickej prenosovej a distribučnej sústavy. Plánované investície do vnútroštátnej elektrickej infraštruktúry sa však značne oneskorili. Do konca roku 2016 sa realizovalo len približne 35 % projektov týkajúcich sa sietí ultra-vysokého napätia uvedených v zákone o rozšírení energetickej siete z roku 2009, a to najmä pre nesúhlas verejnosti. Z celkovej dĺžky 6 100 km elektrického vedenia, výstavba ktorého sa podľa spoljkového zákona o pláne potrieb (nadobudol účinnosť v roku 2015) plánuje v období do roku 2024/2025, bolo schválených len približne 6 % a iba 1 % vedenia sa aj postavilo.
- (13) Stále existujú prekážky brániace plnému využitiu prínosov digitalizácie. Nemecko napríklad nedosahuje dobré výsledky, pokiaľ ide o dostupnosť vysokorýchlostných a ultrarýchlostných širokopásmových pripojení, najmä v polomestských a vidieckych regiónoch. Používanie počítačov je u mladých Nemcov v porovnaní s inými štátmi slabé a v mnohých školách chýba širokopásmové pripojenie. Výkonnosť v oblasti digitálnych verejných služieb je takisto pod priemerom Únie. V oblasti digitalizácie zaostávajú najmä malé a stredné podniky. Iba jedna pätina MSP má digitalizačnú stratégiu. Zriadená bola sieť centier excelentnosti pre MSP, ktorá má zintenzívniť a urýchliť digitalizáciu MSP, pričom platforma „Industrie 4.0“ spája všetky relevantné zainteresované strany. Zatiaľ čo investície podnikov do výskumu a vývoja narastajú a Nemecko sa blíži k dosiahnutiu svojho cieľa intenzity výskumu a vývoja v rámci stratégie Európa 2020, investície sa čoraz viac sústreďujú vo veľkých spoločnostiach a podiel MSP v tomto smere klesá. Starnutie obyvateľstva môže mať navyše v nadchádzajúcich rokoch takisto vplyv na podnikateľskú činnosť.

- (14) Naďalej existujú výrazné regulačné prekážky v sektore služieb pre podniky a pri regulovaných povolaniach. Úroveň obmedzení je vyššia ako priemer Únie predovšetkým v prípade architektov, inžinierov, právnikov a účtovníkov/daňových poradcov. Okrem toho, miera obnovy podnikania je pri týchto povolaniach výrazne nižšia ako priemer Únie, čo zrejme poukazuje na relatívne nízku dynamiku a hospodársku súťaž v oblasti odborných služieb v Nemecku. Medzi tieto prekážky patria obmedzenia týkajúce sa držby podielov a právnej formy v prípade architektov a inžinierov, ako aj multidisciplinárne obmedzenia pre architektov, inžinierov a právnikov. Zmiernenie týchto prekážok by mohlo vyvolať intenzívnejšiu hospodársku súťaž, čo by mohlo viesť k vstupu väčšieho počtu podnikov na trh, a to by spotrebiteľom prinieslo výhody vo forme nižších cien a väčšieho výberu. V januári 2017 Komisia predložila reformné odporúčania v oblasti regulácie odborných služieb, ktoré boli súčasťou balíka opatrení na riešenie prekážok na trhoch so službami.
- (15) Zamestnanosť naďalej stúpa a nezamestnanosť klesla na historicky najnižšiu úroveň. Nárast zamestnanosti však nastal sčasti v dôsledku nárastu práce na čiastočný úväzok, najmä u žien, a len čiastočne sa premietol do súhrnného nárastu reálnych miezd, ktorý sa v roku 2016 spomalil. Faktory odrádzajúce druhé zárobkovo činné osoby v domácnosti od práce a rozšírenosť práce na čiastočný úväzok stoja v ceste plnohodnotnému využívaniu potenciálu trhu práce. Lepšia ponuka kvalitnej a cenovo dostupnej celodennej starostlivosti o deti, celodenných škôl a nedávno zreformovanej dlhodobej starostlivosti je rozhodujúcim faktorom pre zvyšovanie účasti žien v pracovnom procese. Spoločné zdanenie príjmov pre manželské páry a bezplatné zdravotné poistenie pre nepracujúceho manžela či manželku odrádza druhé zárobkovo činné osoby v domácnosti – často ženy – od toho, aby nastúpili do zamestnania alebo si zvýšili počet odpracovaných hodín. Nižšia miera účasti na trhu práce je navyše spojená s vysokým rozdielom v odmeňovaní žien a mužov – v roku 2015 až 22 % v porovnaní s priemerom Únie vo výške 16,3 %.
- (16) „Minizamestnania“ sú napriek miernemu poklesu stále rozšírené, pričom v septembri 2016 malo minizamestnanie ako jedinú prácu približne 4,8 milióna ľudí. Počet dočasných agentúrnych pracovníkov sa od roku 2005 strojnásobil a v júni 2016 dosiahol približne 1 milión osôb (takmer 3 % celkovej zamestnanosti). Ochrana pred potenciálnym zneužívaním pri dočasnej agentúrnej práci a pracovných zmluvách sa má podľa očakávaní zlepšiť, ale tento vývoj je vhodné monitorovať. Okrem toho sa zdá, že v prípade zmlúv na dobu určitú je neupravený rozdiel v odmeňovaní pomerne vysoký v porovnaní s trvalými pracovnými zmluvami.
- (17) Daňovo-odvodové zaťaženie osôb s nízkou mzdou je v porovnaní s inými členskými štátmi vysoké, čo znižuje pracovné stimuly, čistý plat zamestnancov a príležitosti na spotrebu. Nemecko zvýšilo nezdaniiteľné minimum dane z príjmu fyzických osôb a prídavky na deti a upravilo pásma dane z príjmu. Z týchto opatrení majú zvyčajne prospech skupiny s nízkym a stredným príjmom, ale ich celkový vplyv na daňovo-odvodové zaťaženie bude obmedzený. Napriek nedávnym výrazným nárastom reálneho disponibilného príjmu treba konštatovať, že vývoj miezd a vývoj produktivity sa dlhodobo navzájom vzďaľujú, čo vedie k značnej nahromadenej medzere. Vyšší nárast reálnych miezd by zároveň prispel k zníženiu vysokých vonkajších nerovnováh.
- (18) Nemecko vyvinulo značné úsilie pri prijímaní žiadateľov o azyl a pri začleňovaní utečencov a iných migrantov. Zdá sa, že existuje priestor na ďalšie zlepšenia, keďže v roku 2016 sa počet utečencov uchádzajúcich sa o prácu zvýšil na približne 9 % všetkých uchádzačov o prácu. Začlenenie ľudí s migrantským pôvodom, a najmä žien, do pracovného trhu je stále veľkou výzvou, ktorá sa – okrem iného prostredníctvom vzdelávacieho systému – týka aj detí narodených v Nemecku, ktorých rodičia sa narodili mimo Únie.
- (19) Prospech z celkového pozitívneho hospodárskeho vývoja a priaznivého vývoja na trhu práce za posledné roky nepociťujú všetci členovia spoločnosti rovnako. Nerovnosť príjmov isté obdobie narastala a len nedávno sa začala zmierňovať, pričom majetková nerovnosť zostáva jedna z najvyšších v eurozóne. Dobrá výkonnosť trhu práce navyše nevedla k zníženiu rizika chudoby. Miera rizika chudoby v starobe je nad priemerom Únie a počet ľudí ohrozených chudobou v staršom veku sa pravdepodobne v nadchádzajúcich rokoch zvýši. Miera náhrady v zákonomnom dôchodkovom systéme sa bude podľa prognóz ďalej znižovať. Zároveň platí, že miera účasti v druhom alebo treťom pilieri dôchodkových systémov je príliš nízka na to, aby kompenzovala znižovanie miery náhrady v prvom pilieri pre všetkých. Ak nedôjde k vyváženiu, očakáva sa z tohto dôvodu zhoršenie primeranosti dôchodkov. Budúcnosť ukáže, do akej miery môžu byť účinné nedávne reformy s cieľom zvýšiť stimuly pre neskorší odchod do dôchodku (*Flexi-Rente*) pri vyrovnávaní účinku stimulov pre predčasný odchod do dôchodku zavedených v roku 2014.

- (20) Komisia vykonala v kontexte európskeho semestra na rok 2017 komplexnú analýzu hospodárskej politiky Nemecka, ktorú uverejnila v správe o tejto krajine na rok 2017. Zároveň posúdila program stability na rok 2017, národný program reforiem na rok 2017 a následné opatrenia v nadväznosti na odporúčania adresované Nemecku v predchádzajúcich rokoch. Zohľadnila nielen ich význam pre udržateľnú fiškálnu a sociálno-ekonomickú politiku v Nemecku, ale aj ich súlad s pravidlami a usmerneniami Únie vzhľadom na potrebu posilniť celkovú správu hospodárskych záležitostí Únie zabezpečením vstupov na úrovni Únie do budúceho vnútroštátneho rozhodovania.
- (21) Rada na základe tohto posúdenia preskúmala program stability na rok 2017 a zastáva názor ⁽¹⁾, že Nemecko podľa očakávania dodrží ustanovenia Paktu stability a rastu.
- (22) Rada na základe hĺbkového preskúmania vykonaného Komisiou a na základe tohto posúdenia preskúmala národný program reforiem na rok 2017 a program stability na rok 2017. Jej odporúčania vydané podľa článku 6 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 sú premietnuté do ďalej uvedených odporúčaní 1 a 2,

TÝMTO ODPORÚČA, aby Nemecko v rokoch 2017 a 2018 prijalo opatrenia s cieľom:

1. Využiť pri rešpektovaní strednodobého cieľa fiškálne a štrukturálne politiky na podporu potenciálneho rastu a domáceho dopytu, ako aj na dosiahnutie udržateľného stúpajúceho trendu investícií. Zrýchliť tempo verejných investícií na všetkých úrovniach verejnej správy, najmä v oblasti vzdelávania, výskumu a inovácií, a riešiť prekážky investícií do infraštruktúry týkajúce sa kapacít a plánovania. Ďalej zlepšovať efektívnosť daňového systému a jeho priaznivé nastavenie pre investície. Podnecovať hospodársku súťaž v oblasti služieb pre podniky a regulovaných povolání.
2. Znížiť faktory, ktoré odrádzajú druhé zárobkovo činné osoby v domácnosti od práce, a uľahčiť prechod k štandardnému zamestnaniu. Znížiť vysoké daňovo-odvodové zaťaženie osôb s nízkou mzdou. Vytvoriť podmienky pre vyšší rast reálnych miezd, rešpektujúc úlohu sociálnych partnerov.

V Bruseli 11. júla 2017

Za Radu

predseda

T. TÖNISTE

⁽¹⁾ Podľa článku 5 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 1466/97.