



Bruselj, 18.5.2016
COM(2016) 326 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

**v zvezi z nacionalnim programom reform Nemčije za leto 2016
in mnenje Sveta o programu Nemčije za stabilnost za leto 2016**

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Nemčije za leto 2016

in mnenje Sveta o programu Nemčije za stabilnost za leto 2016

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik¹ in zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij² in zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije³,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta⁴,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Komisija je 26. novembra 2015 sprejela letni pregled rasti⁵, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2016. Evropski svet je na zasedanju 17. in 18. marca 2016 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 26. novembra 2015 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja⁶, v katerem je Nemčijo opredelila kot eno od držav članic, za katere bo opravljen poglobljen pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta glede ekonomske politike

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

² UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

³ COM(2016) 326 final.

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

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

euroobmočja⁷. To priporočilo je Evropski svet potrdil na zasedanju 18. in 19. februarja 2016, Svet pa ga je sprejel 8. marca 2016. Nemčija bi morala kot država, katere valuta je euro, in zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev v ekonomski in monetarni uniji zagotoviti, da ta priporočila v celoti in pravočasno izvede.

- (2) Poročilo o državi za Nemčijo⁸ je bilo objavljeno 26. februarja 2016. V njem je bil ocenjen napredek Nemčije pri izvajanju priporočil za posamezne države, ki jih je Svet sprejel 14. julija 2015, in doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020. Poročilo o državi vsebuje tudi rezultate poglobljenega pregleda v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011. Komisija je 8. marca 2016 sprejela sporočilo⁹, v katerem je predstavila rezultate poglobljenega pregleda. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da v Nemčiji obstajajo makroekonomska neravnotežja. Zlasti velik in stalen presežek na tekočem računu plačilne bilance odraža presežek prihrankov ter šibke naložbe v zasebnem in javnem sektorju. Šibke domače naložbe ovirajo potencialno rast in močna odvisnost od zunanjšega povpraševanja prinaša makroekonomska tveganja v času šibkega zunanjšega povpraševanja. Presežek na tekočem računu plačilne bilance ima zaradi svoje velikosti tudi neugodne posledice za gospodarsko uspešnost euroobmočja. Zmanjševanje le-tega z okrepitvijo naložb bi povečalo potencial Nemčije za rast in pripomoglo k okrevanju v euroobmočju.
- (3) Nemčija je 15. aprila 2016 predložila program za stabilnost za leto 2016, 29. aprila 2016 pa še svoj nacionalni program reform. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.
- (4) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov za obdobje 2014–2020. Kot je predvideno v členu 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013, lahko Komisija od države članice zahteva, da pregleda svoj partnerski sporazum in ustrezne programe ter predlaga njihove spremembe, kadar je to potrebno za podporo izvajanju ustreznih priporočil Sveta. Komisija je zagotovila dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila to določbo, v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti evropskih strukturnih in investicijskih skladov z dobrim gospodarskim upravljanjem¹⁰.
- (5) Za Nemčijo trenutno veljajo preventivni del Pakta za stabilnost in rast ter določbe glede dolga. V programu za stabilnost za leto 2016 vlada načrtuje uravnotežen proračunski položaj v nominalnem smislu v obdobju 2016–2020. Srednjeročni proračunski cilj, tj. strukturni primanjkljaj v višini 0,5 % BDP, bo še naprej izpolnjen z nekaj rezerve v celotnem obdobju programa. V skladu s programom za stabilnost se pričakuje, da bo delež javnega dolga v BDP postopno upadal in leta 2020 dosegel 59,5 %. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije in ki ga ni potrdil neodvisni organ, je verjeten. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2016 naj bi strukturni saldo dosegel presežek v višini 0,4 % BDP v letih 2016 in 2017, kar je nad srednjeročnim proračunskim ciljem. Morebitni prihodnji odkloni, tudi zaradi prilagajanja potrebam po javnih naložbah, bi bili

⁷ COM(2015) 692 final.

⁸ SWD(2016) 75 final.

⁹ COM(2016) 95 final.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

ocenjeni glede na zahtevo po ohranitvi strukturnega salda na ravni srednjeročnega proračunskega cilja. Bruto dolg naj bi se po napovedih še naprej zanesljivo zmanjševal in padel pod zahtevano raven glede višine dolga. To omogoča spodbujanje javnih naložb. Svet na podlagi ocene programa za stabilnost in ob upoštevanju pomladanske napovedi Komisije iz leta 2016 pričakuje, da bo Nemčija izpolnjevala določbe Pakta za stabilnost in rast.

- (6) Čeprav je zvezna vlada sprejela več ukrepov za okrepitev naložb v infrastrukturo v prihodnjih letih, še ni videti, da bi ta sredstva vzpostavila trajen trend rasti javnih naložb in izpolnila zahteve glede naložb v infrastrukturo. Skupni odhodki za izobraževanje in raziskave so se v zadnjih letih le rahlo povečali in morda niso dosegli nacionalnega cilja v višini 10 % BDP v letu 2015. Stalne naložbe v izobraževanje, raziskave in inovacije so ključnega pomena za zagotovitev konkurenčnega položaja Nemčije v prihodnosti. Pričakovati je, da bo proračun v obdobju 2016–2017 ostal uravnotežen v nominalnem in strukturnem smislu, zato ostaja dovolj fiskalnega manevrskega prostora za povečanje javnih naložb brez kršenja pravil Pakta za stabilnost in rast in omejitve domačega zadolževanja. Reforma pokojninskega sistema bi prispevala k zagotavljanju dolgoročne vzdržnosti javnih financ. Sedanja zasnova fiskalne izravnave je zapletena in zmanjšuje spodbude za izboljšanje prihodkov v posameznih zveznih deželah. Revizija zveznih fiskalnih odnosov, ki je v teku, je priložnost za okrepitev okvira, tudi z zagotovitvijo dovolj javnih naložb na vseh vladnih ravneh, zlasti za občine. Trenutni kompromisni predlog, o katerem so se dogovorile dežele, vključuje poenostavljeno horizontalno fiskalno izravnavo. Vendar pa ostajajo nejasnosti glede nadaljnjega razpletanja pristojnosti porabe, prav tako pa ni doseženo povečanje neodvisnosti prihodkov. Hkrati pa se alternativni instrumenti tradicionalnemu državnemu financiranju prometne infrastrukture, vključno z javno-zasebnimi partnerstvi, uporabljajo le v omejenem obsegu. Poleg tega naložbe ovirajo zapletene pristojnosti za načrtovanje na različnih ravneh države, ozka grla, povezana z upravnimi zmogljivostmi, in zapleteni postopki odobritve. Učinkovitejša uporaba javnih naročil bi prav tako lahko imela pozitiven učinek na naložbe, saj obseg javnih naročil, objavljenih na ravni EU, še naprej ostaja bistveno pod povprečjem EU.
- (7) Zapletenost sistema obdavčitve dohodkov pravnih oseb še naprej ovira naložbe zasebnega sektorja, skupno breme davka od dohodkov pravnih oseb, vključno z lokalnim obrtnim davkom (*Gewerbesteuer*) in solidarnostnim dodatkom, pa je še vedno veliko. Neučinkovitosti izvirajo iz lokalnega obrtnega davka zaradi vključitve nepridobitnih elementov v davčno osnovo. Davčni sistem daje prednost dolžniškemu financiranju pred lastniškim financiranjem, zadevni kazalnik davčnih spodbud za zadolževanje pa je bil v letu 2015 osmi najvišji v EU. Delež razmeroma rasti prijaznih davkov na potrošnjo in periodičnih davkov na premoženje v skupni obdavčitvi je med letoma 2007 in 2014 ostal stabilen v višini približno 28–29 %, kar je nizko v primerjavi s povprečjem v EU, ki znaša približno 32–33 %. Poleg tega se je trend povečevanja davkov na prenos nepremičnin nadaljeval, namesto da bi se bolj oprli na manj izkrivljajoče periodične davke na premoženje. Ukrepi za posodobitev davčne uprave so bili omejeni na sprejetje zakonodaje za poenostavitev upravnih postopkov za davčne zadeve s strani zvezne vlade. Samodejne izmenjave davčnih podatkov med davčnimi upravami 16 dežel, ki bi lahko izboljšala učinkovitost davčnega nadzora, še vedno ni. Na splošno strukturne pomanjkljivosti in zapoznela posodobitev povzročajo relativno neučinkovitost davčne uprave in neučinkovito pobiranje davkov.

- (8) Pogoji financiranja v Nemčiji so na splošno ugodni. Vendar je trg tveganega kapitala še vedno premalo razvit glede na mednarodno raven, z davki povezani okvirni pogoji pa lahko omejujejo njegov obseg. Izboljšanje dostopa do tveganega kapitala je pomemben dejavnik pri spodbujanju podjetniške dejavnosti, tudi v visokotehnoloških sektorjih in storitvah z intenzivno uporabo znanja. Nemška vlada je pripravila niz ukrepov za izboljšanje pogojev za tvegani kapital in razprave potekajo o nadaljnjih ukrepih. Poleg tega bi pregled regulativnega okvira za tvegani kapital lahko prispeval k spodbujanju zasebnih naložb, tudi s strani tujih vlagateljev.
- (9) Ukrepi politike za spodbujanje konkurence v storitvenih sektorjih, zlasti v sektorju poklicnih storitev, so bili omejeni. Nemčija se uvršča med države članice z visokimi regulativnimi ovirami pri storitvah. Omejitve na proizvodnih trgih vplivajo na cene in produktivnost. Nizka produktivnost dela in visoki pribitki kažejo na to, da bi lahko Nemčija precej izboljšala učinkovitost poklicnih storitev. Težave pri poslovnih storitvah izvirajo iz zahtev glede izdajanja dovoljenj, omejitev multidisciplinarnih dejavnosti, zahtev glede zavarovanja in fiksnih tarif. Prav tako še vedno veljajo zahteve glede pravne oblike in lastniške strukture. V akcijskem načrtu, ki ga je Nemčija predložila na podlagi medsebojnega ocenjevanja glede dostopa do reguliranih poklicev in njihovega opravljanja, je predlaganih le omejeno število ukrepov, čeprav obstaja veliko možnosti za bolj ambiciozne predloge.
- (10) Kljub visoki splošni uspešnosti trga dela, zlasti z brezposelnostjo na zgodovinsko nizki ravni, Nemčiji grozi pomanjkanje delovne sile in strokovnega znanja zaradi staranja prebivalstva, zaradi česar je treba v celoti uporabiti obstoječo delovno silo. Ti trendi ne ogrožajo le trga dela, temveč tudi vzdržnost in ustreznost pokojninskega sistema, zato se zdijo nujno potrebne močnejše spodbude za poznejše upokojevanje. Pričakovati je naraščanje tveganja revščine v starosti in nadomestitvena stopnja sistema zakonskega pokojninskega zavarovanja se postopoma zmanjšuje, medtem ko je stopnja vključevanja v drugi ali tretji steber pokojninskih sistemov prenizka za bistveno zmanjšanje tega tveganja. Število upravičencev, ki prejemajo minimalni dohodek na podlagi ugotovljenega premoženjskega stanja za upokojevalce, se je med letoma 2003 in 2014 skoraj podvojil. Vendar pa predlogi za povečanje spodbud za poznejše upokojevanje (*Flexi-Rente*) še niso bili formalizirani. Ni še jasno, kako učinkovito lahko izničijo spodbude za zgodnje upokojevanje, uvedene leta 2014.
- (11) Potencial nekaterih skupin za vključitev na trg dela, zlasti žensk in ljudi s priseljenkim ozadjem, ostaja neizkoriščen, v veljavi pa ostajajo negativne spodbude za delo, zlasti za prejemnike drugega dohodka v gospodinjstvu. Posebne značilnosti davčnega sistema in zdravstvenega zavarovanja prejemnike drugega dohodka v gospodinjstvu odvrta od zaposlitve ali povečanja števila delovnih ur. To prispeva k nizkemu deležu žensk, zaposlenih s polnim delovnim časom, in enemu najnižjih števil delovnih ur, ki jih v povprečju opravijo ženske v EU, čeprav je stopnja zaposlenosti žensk visoka. Čeprav je prišlo do rahlega prehoda od malega dela k standardni zaposlitvi kot stranski učinek uvedbe minimalne plače, mala dela še vedno opravlja okoli sedem milijonov ljudi. Izvzetje malega dela iz dohodnine in v številnih primerih iz vseh prispevkov zaposlenih za socialno varnost delavce odvrta, da bi sprejeli zaposlitve z dohodki nad 450 EUR na mesec, kolikor znaša prag za mala dela. Ta odvrtačni dejavnik v mnogih primerih še močnejše deluje na zakonca, ki sta zavezanca za skupno obdavčitev dohodkov. Pozitivni učinek rahlega povečanja več dodatkov in nadomestila zaviralnih fiskalnih dejavnikov na prihodke in potrošnjo gospodinjstev bi se lahko v veliki meri izravnal z višjimi socialnimi prispevki zaposlenih. Davčni primež na ravni minimalne plače je v primerjavi z

drugimi državami članicami visok, kar ima za posledico nižje prihodke na spodnjem delu plačne lestvice. Zmanjšanje prispevkov zaposlenih za socialno varnost ali dohodnine, vključno s ciljno usmerjenimi dodatki ali nadomestili, bi pomenilo zmanjšanje davčnega primeža, s čimer bi se povečal razpoložljivi dohodek zaposlenih z nizkimi dohodki in posledično tudi možnosti potrošnje.

- (12) Velik pritok beguncev v preteklem letu ima za Nemčijo številne socialne in ekonomske posledice. Čeprav se bodo zaradi pritoka beguncev kratkoročno povečali javni odhodki in domače povpraševanje, s čimer se bo povečal BDP, je srednjeročni učinek na zaposlovanje in rast odvisen od uspešnega vključevanja beguncev na trg dela in v družbo, med drugim tudi prek podpore za izobraževanje. Ta težava je visoko med prednostnimi nalogami politike na ravni EU in držav članic ter se bo pozorno spremljala in analizirala, med drugim tudi v poročilu o državi za leto 2017.
- (13) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Nemčije in jo objavila v poročilu o državi za leto 2016. Prav tako je ocenila program za stabilnost in nacionalni program reform ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Nemčija prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Evropske unije z vključitvijo prispevka na ravni EU v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialno-ekonomsko politiko v Nemčiji, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami EU. Priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih 1 do 3 spodaj.
- (14) Svet je na podlagi te ocene preučil program za stabilnost in meni¹¹, da bo Nemčija izpolnjevala določbe Pakta za stabilnost in rast –
- (15) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je opravila Komisija, in te ocene preučil nacionalni program reform in program za stabilnost. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih 1 do 3 spodaj –

PRIPOROČA, da Nemčija v obdobju 2016–2017 ukrepa tako, da:

1. Doseže trajen trend rasti javnih naložb, zlasti v infrastrukturo, izobraževanje, raziskave in inovacije, z uporabo razpoložljivega fiskalnega manevrskega prostora in prednostno razvrstitvijo odhodkov. Izboljša zasnovo zveznih fiskalnih odnosov, tudi z namenom odprave dolgotrajnega pomanjkanja javnih naložb, zlasti na občinski ravni.
2. Zmanjša pomanjkljivosti davčnega sistema, zlasti s pregledom obdavčitve dohodkov pravnih oseb in lokalnega obrtnega davka, posodobitvijo davčne uprave in pregledom regulativnega okvira za tvegani kapital. Okrepi ukrepe za spodbujanje konkurence v storitvenem sektorju, zlasti na področju poslovnih storitev in reguliranih poklicev.
3. Poveča spodbude za poznejše upokojevanje in zmanjša negativne spodbude za delo za prejemnike drugega dohodka v gospodinjstvu. Zmanjša visoki davčni primež za zaposlene z nizkimi dohodki in olajša prehod od malega dela k standardni zaposlitvi.

¹¹ V skladu s členom 5(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*