

RÅDETS REKOMMENDATION**av den 11 juli 2017****om Tysklands nationella reformprogram 2017 med avgivande av rådets yttrande om Tysklands stabilitetsprogram 2017**

(2017/C 261/05)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken ⁽¹⁾, särskilt artikel 5.2,med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser ⁽²⁾, särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

- (1) Den 16 november 2016 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2017 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 9–10 mars 2017. Den 16 november 2016 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, rapporten om förvarningsmekanismen, där det angavs att Tyskland var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Samma dag antog kommissionen också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken för euroområdet som Europeiska rådet godkände den 9–10 mars 2017. Den 21 mars 2017 antog rådet rekommendationen om den ekonomiska politiken i euroområdet (nedan kallad *rekommendationen för euroområdet*) ⁽³⁾.
- (2) Med tanke på att ekonomierna i den ekonomiska och monetära unionen är tätt sammanvävda bör Tyskland, i egenskap av en medlemsstat som har euron som valuta, se till att rekommendationen för euroområdet, som återspeglas i rekommendation 1 och 2, genomförs fullständigt och i tid.
- (3) Landsrapporten 2017 för Tyskland offentliggjordes den 22 februari 2017. Den innehöll en bedömning av hur väl Tyskland hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 12 juli 2016, med uppföljningen av tidigare års landsspecifika rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål. Den innehöll också en fördjupad granskning enligt artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011, vars resultat också offentliggjordes den 22 februari 2017. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Tyskland har makroekonomiska obalanser. Det gäller främst ett ihållande och högt överskott i bytesbalansen med gränsöverskridande

⁽¹⁾ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ EGT L 306, 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ EUT C 92, 24.3.2017, s. 1.

betydelse som visar dels på att Tysklands mycket konkurrenskraftiga industri är starkt integrerad i den internationella arbetsfördelningen och uppvisar mycket goda resultat, dels på överdrivet sparande och eftersatta investeringar i både den privata och den offentliga sektorn. Överskottet i bytesbalansen steg ytterligare under 2015, låg relativt stilla under 2016 och förväntas ligga högt även fortsättningsvis. Åtgärder mot överskottet kan få konsekvenser för resten av euroområdet och unionens möjligheter till utjämning, eftersom en mer dynamisk inhemsk efterfrågan i Tyskland skulle kunna hjälpa andra kraftigt skuldsatta medlemsstater att krympa sina lån. Trots att låga räntor skapar gynnsamma finansieringsvillkor ligger företagens investeringar som andel av BNP fortfarande på en låg nivå. Visserligen har den privata konsumtionen fortsatt att öka, men hushållens sparande har nått rekordhöga nivåer i unionen. Det är särskilt viktigt att vidta åtgärder för att minska risken för negativa effekter på den tyska ekonomin och, med tanke på landets storlek och gränsöverskridande betydelse, även på hela den ekonomiska och monetära unionen.

- (4) Tyskland lade fram sitt stabilitetsprogram för 2017 den 13 april 2017 och sitt nationella reformprogram för 2017 den 28 april 2017. För att beakta deras inbördes samband har de båda programmen bedömts samtidigt.
- (5) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna (nedan kallade *ESI-fonder*) för 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013⁽¹⁾ får kommissionen begära att en medlemsstat ser över och föreslår ändringar av sin partnerskapsöverenskommelse och av relevanta program när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta rekommendationer från rådet. Kommissionen har i riktlinjerna för tillämpning av åtgärder som sammanlänkar effektiva *ESI-fonder* med sund ekonomisk styrning beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa den bestämmelsen.
- (6) Tyskland omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del och av skuldkriteriet. I sitt stabilitetsprogram för 2017 planerar regeringen ett budgetöverskott på mellan en fjärdedels och en halv procent av BNP under 2017–2021. Det medelfristiga budgetmålet – ett strukturellt underskott på 0,5 % av BNP – fortsätter att vara uppfyllt med marginal under hela programperioden. Enligt stabilitetsprogrammet kommer den offentliga skuldkvoten att sjunka successivt till 57 % av BNP 2021. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser har inte bekräftats av något oberoende organ men är realistiskt.
- (7) Enligt kommissionens vårprognos 2017 beräknas det strukturella saldot ligga på ett överskott på 0,6 % av BNP 2017 och 0,3 % av BNP 2018, vilket är över det medelfristiga budgetmålet. Den offentliga skulden förväntas sjunka stadigt till en nivå under vad skuldkriteriet kräver. Sammantaget anser rådet att Tyskland kan förväntas följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler 2017 och 2018. Samtidigt finns det utrymme för att använda finanspolitiken för att stötta den inhemska efterfrågan, i synnerhet för att främja investeringar och för att skapa förutsättningar för högre reallöneökningar.
- (8) De offentliga investeringarnas andel av BNP har legat ganska fast och ligger under genomsnittet för euroområdet. Särskilt på lokal nivå, där man hade negativa nettoinvesteringar 2016, släpar de offentliga investeringarna efter trots de åtgärder som har vidtagits under de senaste åren och de betydligt större offentliga investeringarna på statlig nivå under 2015 och 2016. Under 2016 vidtogs ytterligare åtgärder som borde öka utrymmet för offentliga investeringar, även på delstats- och kommunnivå. Dessa omfattar en reform av de federala finanspolitiska relationerna, som när den har antagits kommer att träda i kraft 2020. Om man dessutom lät konsulttjänster för planering av investeringar i infrastruktur omfatta även kommunerna skulle det förbättra planeringen och genomförandet av investeringar i infrastruktur på kommunal nivå. Detta förefaller särskilt relevant eftersom investeringsprojekt i infrastruktur i delstaterna och kommunerna endast genomförs i begränsad omfattning och påverkas av kapacitets- och planeringsproblem. Det allmänt gynnsamma budgetläget tyder på att det finns finanspolitiskt utrymme för att till exempel anslå mer medel till ökade investeringar på alla offentliga nivåer.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

- (9) De totala offentliga och privata utgifterna för utbildning och forskning har legat på en ganska stabil nivå i förhållande till BNP under senare år, men är fortfarande lägre än EU-genomsnittet när det gäller utbildning. De kombinerade totala utgifterna för utbildning och forskning låg på 9,1 % 2015 och därmed under det nationella målet på 10 % av BNP. Ytterligare investeringar i utbildning, forskning och innovation är avgörande för Tysklands framtida ekonomiska resultat och särskilt för att effektivt integrera nyanlända asylsökande, flyktingar och migranter. För att lyckas med detta sistnämnda har Tyskland gjort betydande insatser, särskilt på området yrkesutbildning. Under de kommande åren kommer det att behövas fortsatta insatser inom hela utbildningssektorn.
- (10) Det tyska skattesystemet förblir komplicerat, kostnaderna för skatteförvaltningen är höga och flera bestämmelser om företagsbeskattning kan hämma de privata investeringarna. Trots betydande sänkningar är företagets kapitalkostnader i Tyskland fortfarande bland de högsta i EU-28. Om man tar den lokala skatten på näringsverksamhet (Gewerbesteuer) och solidaritetsavgiften med i beräkningen låg den högsta lagstadgade skattesatsen på bolagsintäkter på 30,2 % under 2016. Detta är betydligt högre än det oviktade EU-genomsnittet på 22,8 %. Den faktiska genomsnittliga skattesatsen är 28,2 % jämfört med ett oviktat EU-genomsnitt på 21,1 %. När det gäller företagsbeskattningens skuldsättningsincitament hamnade Tyskland på sjunde plats i EU 2016. På aktieägarnivå finns liknande incitament till skuldsättning. Detta har i synnerhet betydelse för de små och medelstora företagen som ofta har inhemska aktieägare. Genom att sänka kapitalkostnaderna för aktieinnehav skulle man kunna stärka de privata investeringarna och den underutvecklade tyska riskkapitalmarknaden. Andra drag hos skattesystemet som eventuellt inverkar negativt på finansierings- och investeringsbeslut är inkluderingen av andra komponenter än vinst i skattebasen för den lokala skatten på näringsverksamhet, inskränkningar i möjligheterna till förlustutjämning framåt och snedvridningar skapade av skattesystemet när det gäller val av bolagsform. Andra bestämmelser som eventuellt inskränker skattesystemets förmåga att främja investeringar omfattar reglerna för avskrivning, den räntesats som används för att beräkna avdragsgilla pensionsbetalningar, skatten på kapitalvinster samt kontantmetoden för redovisning av mervärdesskatt. Moderniseringen av skatteförvaltningen skulle kunna skyndas på om man effektivt tillämpade de extra allmänna och it-specifika befogenheter som den federala skatteförvaltningen fick i förhållande till delstaternas skatteförvaltningar i samband med reformen av de finanspolitiska relationerna på federal nivå.
- (11) Riskkapitalinvesteringarna har ökat i Tyskland, men marknaden är fortfarande underutvecklad mätt med internationella mått. Riskkapitalinvesteringarna uppgick 2015 till ca 0,03 % av BNP, vilket är något över EU-genomsnittet men fortfarande lägre än sådana medlemsstater som Finland, Förenade kungariket, Sverige, Irland eller Frankrike och mycket lägre än sådana länder utanför unionen som Israel och Förenta staterna. Särskilt förefaller riskkapitalmarknaden i Tyskland misslyckas med att investera stort i sena skeden. Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder för att stödja riskkapitalinvesteringar. Den gjorde till exempel beskattningen av investeringsfonder enklare, förbättrade möjligheterna till förlustutjämning framåt inom systemet för företagsbeskattning och breddade Investprogrammet för företagsänglar.
- (12) Övergången till förnybar energi kräver stora investeringar i överförings- och distributionsnäten för el. De planerade investeringarna i inhemska elinfrastruktur har dock försenats betydligt. Endast ca 35 % av de projekt för högspänningsnät som man fattade beslut om i 2009 års lag om utvidgade energinät hade genomförts i slutet av 2016, främst på grund av motstånd från allmänheten. Av för närvarande totalt 6 100 km elledningar som man planerar att bygga under perioden fram till 2024–2025, enligt lagen om federal behovsplanering som trädde i kraft 2015, har endast omkring 6 % godkänts och endast 1 % byggt.
- (13) Det finns fortfarande hinder mot att dra full nytta av fördelarna med digitalisering. Till exempel presterar Tyskland dåligt när det gäller tillgång till snabba och ultrasnabba bredbandsförbindelser, särskilt i glesbygder och på landsbygden. Datoranvändningen bland unga tyskar är förhållandevis låg och många skolor har ingen bredbandsuppkoppling. Även när det gäller digitala offentliga tjänster ligger Tyskland under EU-genomsnittet. Särskilt de små och medelstora företagen behöver komma ikapp. Endast en femtedel av de små och medelstora företagen har en digitaliseringsstrategi. Ett nätverk av särskilda kunskapscentrum har skapats för att stärka och skynda på digitaliseringen i de små och medelstora företagen, och plattformen "Industri 4.0" sammanför alla relevanta parter. Företagens investeringar i FoU ökar och Tyskland är nära att nå sitt Europa 2020-mål för FoU-intensitet, men investeringarna koncentreras alltmer till stora företag medan de små och medelstora företagens bidrag krymper. Vidare kan en åldrande befolkning påverka företagandet under de kommande åren.

- (14) Höga regelhinder kvarstår inom sektorn för företagstjänster och inom reglerade yrken. Restriktionerna är mer omfattande än EU-genomsnittet, särskilt för arkitekter, ingenjörer, advokater och revisorer eller skatterådgivare. Företagsdynamiken inom dessa yrken är dessutom lägre än EU-genomsnittet, vilket ser ut att tyda på en relativt låg dynamik och konkurrens inom sektorn för yrkesmässiga tjänster i Tyskland. Hindren utgörs till exempel av restriktioner för arkitekter och ingenjörer när det gäller aktieinnehav och bolagsform samt sektorsövergripande restriktioner för arkitekter, ingenjörer och advokater. Om dessa hinder minskas skulle det kunna skapa intensivare konkurrens, som leder till att fler företag etablerar sig på marknaden och till fördelar för konsumenterna i form av lägre priser och bredare urval. Som en del i paketet för att motverka hinder på tjänstemarknaderna lade kommissionen i januari 2017 fram rekommendationer om reformer för reglering av yrkesmässiga tjänster.
- (15) Sysselsättningen har fortsatt att stiga och arbetslösheten har sjunkit till historiskt låga nivåer. Den ökade sysselsättningen beror dock delvis på ökande deltidsarbete, särskilt bland kvinnor, och har endast delvis lett till en total reallönstillväxt, vilken minskade 2016. Negativa incitament att arbeta för andreförsörjaren och utbrett deltidsarbete ställer hinder i vägen för fullt utnyttjande av arbetsmarknadens potential. Bättre utbud av kvalitativ barnomsorg på heltid till rimligt pris, heldagsskolor samt långvarig vård och omsorg, som är ett område där reformer nyligen genomfördes, är viktiga förutsättningar för att fler kvinnor ska kunna delta på arbetsmarknaden. Gemensam inkomstbeskattning för gifta par och fri sjukförsäkring för make eller maka avhåller andreförsörjaren, ofta kvinnan, från att ta ett jobb eller öka antalet arbetstimmar. Med lägre anknytning till arbetsmarknaden följer vidare ett stort lönegap mellan kvinnor och män på 22 % jämfört med EU-genomsnittet på 16,3 % 2015. Trots en liten tillbakagång är minijobben fortfarande vanliga.
- (16) Ca 4,8 miljoner människor hade ett sådant jobb som enda arbete i september 2016. Antalet arbetstagare hos bemanningsföretag har tredubblats sedan 2005 och uppgick i juni 2016 till 1 miljon (nära 3 % av den totala sysselsättningen). Skyddet mot potentiellt missbruk hos bemanningsföretagen och via anställningskontrakt förväntas bli bättre, men utvecklingen behöver övervakas. Dessutom förefaller det ojusterade lönegapet mellan visstidsanställningar och tillsvidareanställningar vara relativt stort.
- (17) Skattekillen för låginkomsttagare är hög i jämförelse med andra medlemsstater, vilket minskar incitamenten att arbeta, nettolönen och möjligheterna att konsumera. Tyskland har höjt inkomstskatteavdragets minimibelopp och barnbidragen samt justerat inkomstskatteskalen. Detta är åtgärder som brukar gynna låg- eller medelinkomsttagare, men den totala effekten på skattekillen kommer att bli begränsad. Trots de senaste väsentliga höjningarna av faktisk disponibel inkomst har lönerna och produktivitetutvecklingen under lång tid divergerat och efter hand skapat ett avsevärt ackumulerat gap. Högre reallöneökningar skulle också bidra till att minska de stora externa obalanserna.
- (18) Tyskland har vidtagit omfattande åtgärder för att ta emot asylsökande och integrera flyktingar och andra migranter. Ytterligare förbättringar förefaller möjliga, eftersom antalet arbetssökande flyktingar steg till omkring 9 % av alla arbetssökande under 2016. Integrering på arbetsmarknaden av personer med invandrarbakgrund, särskilt kvinnor, förblir en stor utmaning som också omfattar barn födda i Tyskland till föräldrar födda utanför unionen och därmed även berör utbildningssystemet.
- (19) Alla i samhället har inte haft samma glädje av den generellt positiva utvecklingen i ekonomin och på arbetsmarknaden under de senaste åren. Efter en period av höjningar började lönerna jämnas ut endast nyligen och skillnaderna i förmögenhet är bland de största i euroområdet. Vidare har uppsvinget på arbetsmarknaden inte lett till någon minskning av fattigdomsriskerna. Fattigdomsriskerna hos äldre ligger över EU-genomsnittet, och antalet äldre som befinner sig i riskzonen för fattigdom kommer sannolikt att öka under de kommande åren. Det lagstadgade pensionssystemets ersättningsnivå förväntas sjunka ytterligare. Samtidigt är andelen personer som hör till pensionssystem inom den andra eller tredje pelaren för låg för att kompensera för den minskade ersättningsnivån för alla i det lagstadgade systemet. Om inget görs kommer pensionerna förmodligen inte att vara tillräckliga. Det återstår att se hur effektiva de nyligen presenterade reformerna för bättre incitament att senarelägga pensionering (*Flexi-Rente*) kan bli för att motverka de incitament till förtida pensionering som infördes 2014.

- (20) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen för 2017 gjort en omfattande analys av Tysklands ekonomiska politik och redogjort för den i 2017 års landsrapport. Den har även bedömt 2017 års stabilitetsprogram, 2017 års nationella reformprogram samt uppföljningen av de rekommendationer som Tyskland har fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmets relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Tyskland utan också huruvida unionens regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på unionsnivå.
- (21) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet för 2017, och anser i ett yttrande ⁽¹⁾ att Tyskland kan förväntas följa stabilitets- och tillväxtpakten.
- (22) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet för 2017 och stabilitetsprogrammet för 2017. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas i rekommendationerna 1 och 2 nedan.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Tyskland att under 2017 och 2018 vidta följande åtgärder:

1. Med bibehållen respekt för det medelfristiga målet, använda finans- och strukturpolitiken till att stödja potentiell tillväxt och inhemsk efterfrågan samt uppnå en stadigt uppåtgående trend i investeringar. Påskynda de offentliga investeringarna på alla förvaltningsnivåer, särskilt inom utbildning, forskning och innovation samt ta itu med kapacitets- och planeringshinder för infrastrukturinvesteringar. Göra skattesystemet effektivare och bättre på att främja investeringar. Stimulera konkurrensen i sektorn för företagstjänster och för reglerade yrken.
2. Minska de negativa incitamenten att arbeta för andreförsörjaren och underlätta övergången till vanliga arbeten. Krympa den stora skattekillen för låginkomsttagare. Skapa förutsättningar för att främja högre reallöneökningar med beaktande av arbetsmarknadsparternas roll.

Utfärdad i Bryssel den 11 juli 2017.

På rådets vägnar

T. TÖNISTE

Ordförande

⁽¹⁾ Enligt artikel 5.2 i förordning (EG) nr 1466/97.