

Brusel 13. června 2016
(OR. en)

9196/16

ECOFIN 448
UEM 195
SOC 312
EMPL 208
COMPET 282
ENV 327
EDUC 182
RECH 174
ENER 190
JAI 436

POZNÁMKA

Odesílatel:	Generální sekretariát Rady
Příjemce:	Výbor stálých zástupců / Rada
Č. dok. Komise:	9123/16 ECOFIN 415 UEM 165 SOC 279 EMPL 175 COMPET 252 ENV 296 EDUC 152 RECH 144 ENER 157 JAI 402 - COM(2016) 326 final
Předmět:	Doporučení pro DOPORUČENÍ RADY k národnímu programu reforem Německa na rok 2016 a stanovisko Rady k programu stability Německa z roku 2016

Delegace naleznou v příloze výše uvedený návrh doporučení Rady ve znění revidovaném a dohodnutém několika výbory Rady na základě návrhu Komise COM(2016) 326 final.

DOPORUČENÍ RADY

ze dne ...

k národnímu programu reforem Německa na rok 2016 a stanovisko Rady k programu stability Německa z roku 2016

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 121 odst. 2 a čl. 148 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik¹, a zejména na čl. 5 odst. 2 uvedeného nařízení,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy², a zejména na čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu,

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

¹ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

² Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.

s ohledem na stanovisko Hospodářského a finančního výboru,

s ohledem na stanovisko Výboru pro sociální ochranu,

s ohledem na stanovisko Výboru pro hospodářskou politiku,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Dne 26. listopadu 2015 přijala Komise roční analýzu růstu, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2016. Priority této roční analýzy růstu potvrdila Evropská rada ve dnech 17.–18. března 2016. Dne 26. listopadu 2015 přijala Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 zprávu mechanismu varování, ve které je Německo uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum. Téhož dne Komise rovněž přijala doporučení pro doporučení Rady týkající se hospodářské politiky eurozóny. Toto doporučení potvrdila Evropská rada ve dnech 18.–19. února 2016 a Rada jej přijala dne 8. března 2016³. Německo by jakožto země, jejíž měnou je euro, mělo vzhledem k úzkému propojení ekonomik v hospodářské a měnové unii zajistit, aby uvedené doporučení bylo splněno v plném rozsahu a včas.

³ Úř. věst. C 96, 11.3.2016, s. 1.

- (2) Dne 26. února 2016 byla zveřejněna zpráva o Německu. V této zprávě byl posouzen pokrok, jež Německo učinilo v plnění jemu určených doporučení, která přijala Rada dne 14. července 2015, a v plnění svých národních cílů v rámci strategie Evropa 2020. Zpráva rovněž obsahovala hloubkový přezkum podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011. Dne 8. března 2016 přijala Komise sdělení, ve kterém byly prezentovány výsledky hloubkového přezkumu. Komise na základě své analýzy dospěla k závěru, že Německo se potýká s makroekonomickou nerovnováhou. Zejména velké a trvalé přebytky běžného účtu jsou odrazem nadměrných úspor a nedostatečných investic jak v soukromém, tak ve veřejném sektoru. Slabé domácí investice brzdí potenciální růst a silná závislost na vnější poptávce představuje v kontextu slabé zahraniční poptávky makroekonomická rizika. Přebytek běžného účtu má díky své velikosti rovněž nepříznivé důsledky pro hospodářskou výkonnost eurozóny. Řešení tohoto problému prostřednictvím vyšších investic by zvýšilo růstový potenciál Německa a napomohlo udržení hospodářského oživení v eurozóně.
- (3) Dne 15. dubna 2016 předložilo Německo svůj program stability z roku 2016 a dne 29. dubna 2016 svůj národní program reforem na rok 2016. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.
- (4) Relevantní doporučení pro jednotlivé země byla zohledněna při programování evropských strukturálních a investičních fondů na období 2014–2020. V souladu s článkem 23 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013⁴ může Komise členský stát požádat, aby svou dohodu o partnerství a příslušné programy přezkoumal a navrhl změny, je-li to nezbytné, aby se podpořilo provádění příslušných doporučení Rady. Podrobnosti o tom, jak bude Komise uvedené ustanovení používat, byly uvedeny v pokynech k uplatňování opatření propojujících účinnost evropských strukturálních a investičních fondů s řádnou správou ekonomických záležitostí.

⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320).

- (5) Na Německo se v současné době vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu a pravidlo pro zadlužení. Ve svém programu stability z roku 2016 vláda na období 2016–2020 plánuje udržení vyrovnané rozpočtové pozice z hlediska celkového schodku. Střednědobý rozpočtový cíl – tj. strukturální schodek ve výši 0,5 % HDP – je v programovém období stále plněn s rezervou. Podle programu stability se očekává, že poměr veřejného dluhu k HDP bude postupně klesat a v roce 2020 bude činit 59½ %. Makroekonomický scénář, z něhož tyto rozpočtové projekce vycházejí a který nebyl potvrzen nezávislým subjektem, je reálný. Na základě prognózy Komise z jara 2016 se očekává, že strukturální saldo dosáhne v letech 2016 a 2017 přebytku ve výši 0,4 % HDP, což je nad úroveň střednědobého rozpočtového cíle. Možné budoucí odchylky, včetně zohlednění potřeb veřejných investic, by byly posouzeny na základě požadavku na udržování strukturálního salda na úrovni střednědobého rozpočtového cíle. Hrubý dluh by si měl udržet jasnou sestupnou tendenci a klesat více, než požaduje pravidlo pro zadlužení. To vytváří prostor pro podporu veřejných investic. Na základě posouzení programu stability a s ohledem na prognózu Komise z jara 2016 se Rada domnívá, že Německo zřejmě ustanovení Paktu o stabilitě a růstu dodrží.

- (6) Ačkoli spolková vláda přijala několik opatření s cílem zvýšit v nadcházejících letech investice do infrastruktury, zdá se, že tyto prostředky stále nevyvolávají trvale rostoucí trend v oblasti veřejných investic a neodpovídají požadavkům na investice do infrastruktury. Tvorba čistého fixního kapitálu na úrovni obcí zůstala i nadále výrazně záporná, což ukazuje na nedostatečné investice. Celkové výdaje na vzdělávání a výzkum v posledních letech jen mírně vzrostly a v roce 2015 pravděpodobně nebyl splněn vnitrostátní cíl ve výši 10 % HDP. Další investice do vzdělávání, výzkumu a inovací mají pro zajištění konkurenčního postavení Německa v budoucnosti zásadní význam. Vzhledem k tomu, že se očekává, že rozpočet zůstane i nadále jak z hlediska celkového schodku, tak ze strukturálního hlediska v letech 2016–2017 vyvážený, existuje zde nadále dostatečný fiskální prostor pro vyšší veřejné investice, aniž by se porušila pravidla Paktu o stabilitě a růstu a vnitrostátní dluhové brzdy. Reforma důchodového systému by pomohla zajistit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Současná podoba vyrovnání příjmů je složitá a má tendenci oslabovat pobídky ke zvýšení příjmů v jednotlivých spolkových zemích. Probíhající přezkum fiskálních vztahů na spolkové úrovni nabízí příležitost k posílení rámce, včetně zajištění dostatečných veřejných investic na všech úrovních veřejné správy, zejména pro obce. Stávající kompromisní návrh dohodnutý mezi spolkovými zeměmi by znamenal zjednodušené vyrovnání příjmů. Zůstává však nejasný, pokud jde o další rozlišení pravomocí v oblasti výdajů, a nezvyšuje autonomii v oblasti příjmů. Současně jsou alternativní nástroje nahrazující tradiční státní financování dopravní infrastruktury, včetně partnerství veřejného a soukromého sektoru, využívány pouze v omezené míře. Kromě toho složitý systém odpovědností při plánování mezi různými úrovněmi správy, problémy spojené se správní kapacitou a složité schvalovací postupy představují překážky pro investice. Efektivnější využívání zadávání veřejných zakázek by mohlo mít také pozitivní dopad na investice, jelikož objem zadávacích řízení vyhlášených v celé EU je stále hluboko pod průměrem EU.

- (7) Složitost systému daně z příjmu právnických osob zůstává překážkou pro investice soukromého sektoru a celková zátěž společností na základě daně z příjmů, včetně místní živnostenské daně (*Gewerbesteuer*) a solidární přírážky, zůstává vysoká. Místní živnostenská daň vede kvůli započítávání neziskových prvků do základu daně k neefektivitě. Daňový systém upřednostňuje dluhové financování před kapitálovým financováním, přičemž příslušný ukazatel „daňového zvýhodnění dluhového financování“ byl v roce 2015 osmý nejvyšší v Unii. Podíl spotřebních daní relativně šetrných k růstu a periodických daní z nemovitostí na celkovém zdanění zůstal v období 2007–2014 stabilní na úrovni přibližně 28–29 %, což je oproti průměru v Unii na úrovni přibližně 32–33 % nízká hodnota. Kromě toho pokračoval trend zvyšování daní z převodu nemovitosti namísto toho, aby se kladl větší důraz na méně rušivé periodické daně z nemovitostí. Opatření přijatá za účelem modernizace daňové správy se omezila na přijetí právních předpisů pro zjednodušení postupů v oblasti daňové správy spolkovou vládou. Automatická výměna daňových údajů mezi daňovými správami 16 spolkových zemí, která by mohla zvýšit účinnost daňových kontrol, ještě stále neexistuje. Celkově mají strukturální nedostatky a opožděná modernizace za následek relativně nedostatečnou výkonnost daňové správy a neefektivnost výběru daní.
- (8) Podmínky financování v Německu jsou obecně příznivé. Trh rizikového kapitálu je však v mezinárodním srovnání málo rozvinutý a rámcové daňové podmínky mohou omezovat jeho velikost. Zlepšení přístupu k rizikovému kapitálu je důležitým faktorem při podněcování podnikání, což platí i pro odvětví špičkových technologií a služby založené na znalostech. Spolková vláda zavedla řadu opatření ke zlepšení podmínek pro rizikový kapitál, přičemž další opatření se projednávají. Kromě toho by přezkum regulačního rámce pro rizikový kapitál mohl přispět k povzbuzení soukromých investic, včetně investic od zahraničních investorů.

- (9) Země omezeně pokročila v přijímání politických opatření zaměřených na podnícení hospodářské soutěže v odvětví služeb, především v oblasti svobodných povolání. Německo je jedním z členských států s velkými regulativními překážkami v oblasti služeb. Omezující předpisy na trhu výrobků ovlivňují ceny a produktivitu. Nízká produktivita práce a vysoké přírážky jsou známkou toho, že Německo má značný prostor ke zlepšení výkonu svobodných povolání. Problémy v oblasti podnikatelských služeb vyplývají z požadavků týkajících se povolení, omezení u víceoborových činností, požadavků na pojištění a pevně stanovených sazeb. Rovněž jsou stále uloženy požadavky na právní formu a držení podílů. Akční plán předložený Německem v důsledku vzájemného hodnocení přístupu k regulovaným povoláním a jejich vykonávání navrhuje pouze omezený počet opatření, zatímco zde existuje jasný prostor pro ambicióznější návrhy.
- (10) Přestože celková výkonnost trhu práce je velmi dobrá, zejména pokud jde o nezaměstnanost, jež se nachází na historicky nízké úrovni, z důvodu stárnutí obyvatelstva hrozí nedostatek pracovních sil a nedostatek v oblasti dovedností, což by měl být důvod pro plné využití stávajících pracovních sil. Jelikož tyto tendence způsobují problémy nejen na trhu práce, ale také z hlediska udržitelnosti a přiměřenosti důchodového systému, jeví se silnější pobídky pro pozdější odchod do důchodu jako nezbytné. Míra ohrožení chudobou ve stáří (16,3 % v roce 2014) je nad průměrem EU (13,8 %) a náhradový poměr státního důchodového systému je postupně snižován, zatímco počet nových účastníků druhého nebo třetího pilíře důchodového systému je příliš nízký na to, aby toto riziko snížil. Počet příjemců minimálního příjmu vázaného na průzkum majetkových poměrů pro důchodce se mezi lety 2003 a 2014 téměř zdvojnásobil. Nicméně návrhy na zlepšení pobídek pro pozdější odchod do důchodu (*Flexi-Rente*) nebyly dosud oficiálně potvrzeny. Zatím však není zřejmé, nakolik účinné mohou být jako protiváha pobídek k předčasnému odchodu do důchodu, které byly zavedeny v roce 2014.

- (11) Potenciál trhu práce některých skupin obyvatel, zejména žen a lidí z přistěhovaleckého prostředí, je nadále nedostatečně využíván a stále přetrvávají demotivační faktory, zejména pro osoby přinášejících druhý příjem do domácnosti. Zvláštní charakteristiky daňového systému a zdravotního pojištění odrazují osoby přinášející druhý příjem do domácnosti od nástupu do práce nebo zvýšení počtu odpracovaných hodin. Mimo jiné i proto pracuje v zemi malý podíl žen na plný úvazek a průměrný počet hodin, které ženy odpracují, patří i přes vysokou míru zaměstnanosti žen k nejnižším v Unii. Přestože jako vedlejší produkt zavedení minimální mzdy došlo k menšímu přesunu z tzv. minijobů na standardní zaměstnání, formou minijobů stále pracuje přibližně sedm milionů zaměstnanců (přičemž pro 5 milionů z nich je minijob jejich jedinou výdělečnou činností). Osvobození minijobů od daně z příjmu fyzických osob a v mnoha případech i od veškerých zaměstnaneckých příspěvků na sociální zabezpečení může pracovníky odradit od toho, aby přecházeli do zaměstnání, kde by jejich výdělek převyšoval strop pro minijoby stanovený na 450 EUR měsíčně. V mnoha případech je tento demotivační faktor ještě výraznější, jestliže se jedná o manžele podléhající společnému zdanění příjmů. Pozitivní dopad mírného zvýšení několika příspěvků a kompenzace fiskální brzdy na příjmy domácností a spotřebu by mohl být do značné míry znehodnocen nárůstem sociálních příspěvků zaměstnanců. Daňové zatížení na úrovni minimální mzdy je v porovnání s ostatními členskými státy vysoké, což má za následek nižší příjmy na spodním konci mzdové stupnice. Snížení příspěvků zaměstnanců na sociální zabezpečení nebo daně z příjmu fyzických osob, včetně poskytování cílených příspěvků nebo náhrad, by toto daňové zatížení snížilo, čímž by se zase zvýšil čistý příjem osob s nízkými příjmy, a tím možnosti spotřeby.
- (12) Vysoký příliv uprchlíků v minulém roce má pro Německo řadu sociálních a hospodářských důsledků. Zatímco v krátkodobém horizontu bude příliv uprchlíků pravděpodobně zvyšovat veřejné výdaje a vytvářet další domácí poptávku, a tím zvyšovat HDP, střednědobý dopad na zaměstnanost a růst závisí na úspěšném začlenění uprchlíků na trhu práce a jejich sociální integraci, a to i prostřednictvím podpory vzdělávání. Tato otázka je jednou z priorit politického programu jak na úrovni EU, tak na úrovni členského státu, a bude pozorně sledována a analyzována, včetně zprávy o Německu pro rok 2017.

- (13) V kontextu evropského semestru provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Německa, kterou zveřejnila ve své zprávě o Německu pro rok 2016. Posoudila také program stability a národní program reforem, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Německu adresována v předchozích letech. Vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku v Německu, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny EU, neboť celkovou správu ekonomických záležitostí v EU je třeba posílit tím, že do rozhodování členských států v budoucnu budou zahrnuty vstupy na úrovni EU. Doporučení v rámci evropského semestru jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 3.
- (14) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada program stability a dospěla ke stanovisku⁵, že Německo zřejmě Pakt o stabilitě a růstu dodrží.
- (15) Na základě výsledků hloubkového přezkumu Komise a tohoto posouzení přezkoumala Rada národní program reforem a program stability. Její doporučení podle článku 6 nařízení (EU) č. 1176/2011 jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 3,

⁵ Podle čl. 5 odst. 2 nařízení (ES) č. 1466/97.

1. Dosáhnout trvalého vzestupného trendu v oblasti veřejných investic, zvláště do infrastruktury, vzdělávání, výzkumu a inovací, a přitom respektovat střednědobý cíl. Zlepšit koncepci fiskálních vztahů na spolkové úrovni za účelem zvýšení veřejných investic, zejména na úrovni obcí.
2. Odstraňovat nedostatky daňového systému, zejména prostřednictvím přezkumu zdanění právnických osob a místní živnostenské daně, modernizovat daňovou správu a provést přezkum regulačního rámce pro rizikový kapitál. Posílit opatření k podnícení hospodářské soutěže v odvětví služeb, zejména v oblasti podnikatelských služeb a regulovaných povolání.
3. Zvýšit pobídky pro pozdější odchod do důchodu a omezit demotivační faktory odrazující od práce osoby přinášející druhý příjem do domácnosti. Snížit vysoké daňové zatížení osob s nízkými příjmy a usnadnit přechod z minijobů na standardní zaměstnání.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda nebo předsedkyně*
