

Brüssel, 13. juuni 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

MÄRKUS

Saatja:	Nõukogu peasekretariaat
Saaja:	Alaliste esindajate komitee / nõukogu
Komisjoni dok nr:	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
Teema:	Soovitus: NÕUKOGU SOOVITUS, milles käsitletakse Saksamaa 2016. aasta riikliku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Saksamaa 2016. aasta stabiilsusprogrammi kohta

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele eespool nimetatud nõukogu soovitus eelnõu, mis põhineb komisjoni ettepanekul COM(2016) 326 final ning mida on muudetud ja milles on kokku lepitud nõukogu erinevates komiteedes.

NÕUKOGU SOOVITUS,

...

**milles käsitletakse Saksamaa 2016. aasta riiklikku reformikava ja esitatakse nõukogu
arvamus Saksamaa 2016. aasta stabiilsusprogrammi kohta**

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 121 lõiget 2 ja artikli 148 lõiget 4,

võttes arvesse nõukogu 7. juuli 1997. aasta määrust (EÜ) nr 1466/97 eelarveseisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja kooskõlastamise tõhustamise kohta,¹ eriti selle artikli 5 lõiget 2,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2011. aasta määrust (EL) nr 1176/2011 makromajandusliku tasakaalustamatuse ennetamise ja korrigeerimise kohta,² eriti selle artikli 6 lõiget 1,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni soovitusi,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi resolutsioone,

võttes arvesse Euroopa Ülemkogu järeldusi,

võttes arvesse tööhõivekomitee arvamust,

¹ EÜT L 209, 2.8.1997, lk 1.

² ELT L 306, 23.11.2011, lk 25.

võttes arvesse majandus- ja rahanduskomitee arvamust,

võttes arvesse sotsiaalkaitsekomitee arvamust,

võttes arvesse majanduspoliitika komitee arvamust

ning arvestades järgmist:

- (1) Komisjon võttis 26. novembril 2015 vastu iga-aastase majanduskasvu analüüsi, mis tähistas majanduspoliitika koordineerimise Euroopa poolaasta (2016) algust. Euroopa Ülemkogu kiitis 17.–18. märtsil 2016 heaks iga-aastases majanduskasvu analüüsis esitatud prioriteedid. 26. novembril 2015 võttis komisjon määruse (EL) nr 1176/2011 alusel vastu häiremehhanismi aruande, milles nimetati Saksamaad ühe liikmesriigina, mille olukorda tuleb põhjalikult analüüsida. Samal päeval võttis komisjon vastu ka soovitusel euroala majanduspoliitikat käsitleva nõukogu soovitusel kohta. Euroopa Ülemkogu kiitis 18.–19. veebruaril 2016 kõnealuse soovitusel heaks ja nõukogu võttis selle 8. märtsil 2016 vastu³. Kuna Saksamaa rahaühik on euro ning majandus- ja rahaliidu riigid on üksteisega tihedalt seotud, peaks Saksamaa tagama kõnealuse soovitusel täieliku ja õigeaegse täitmise.

³ ELT C 96, 11.3.2016, lk 1.

- (2) 26. veebruaril 2016 avaldati aruanne Saksamaa kohta. Selles hinnati Saksamaa edusamme nõukogu poolt 14. juulil 2015 vastu võetud riigipõhiste soovitude täitmisel ja strateegia „Euroopa 2020“ riiklike eesmärkide suunas liikumisel. See sisaldas ka vastavalt määruse (EL) nr 1176/2011 artiklile 5 tehtud põhjalikku analüüsi. 8. märtsil 2016 võttis komisjon vastu teatise, milles esitati põhjaliku analüüsi tulemused. Komisjon järeldab oma analüüsi põhjal, et Saksamaal esineb makromajanduslik tasakaalustamatus. Jooksevkonto suur ja püsiv ülejääk kajastab ülemääraseid sääste ja tagasihoidlikke investeeringuid nii era- kui ka avalikus sektoris. Kodumaiste investeeringute nõrk tase pärsib potentsiaalset majanduskasvu ja suur sõltuvus välisnõudlusest põhjustab tagasihoidliku välisnõudluse tingimustes makromajanduslikke riske. Jooksevkonto ülejääk mõjutab oma suuruse tõttu negatiivselt ka euroala majandusnäitajaid. Selle probleemi lahendamine suurema investeerimise kaudu tõstaks Saksamaa majanduskasvu potentsiaali ja toetaks euroala majanduse elavnemist.
- (3) Saksamaa esitas oma 2016. aasta stabiilsusprogrammi 15. aprillil 2016 ja oma 2016. aasta riikliku reformikava 29. aprillil 2016. Selleks et võtta arvesse kõnealuste dokumentide omavahelisi seoseid, hinnati neid ühel ja samal ajal.
- (4) Asjaomaseid riigipõhiseid soovitusi on võetud arvesse Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide 2014.–2020. aasta programmide koostamisel. Nagu on nähtud ette Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013⁴ artikliga 23, võib komisjon juhul, kui on vaja toetada asjaomaste nõukogu soovitude rakendamist, nõuda, et liikmesriik vaataks läbi oma partnerluslepingu ja asjaomased programmid ning teeks nende muutmise ettepanekud. Suunistes, kuidas rakendada meetmeid Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide tõhususe sidumiseks usaldusväärse majandusjuhtimisega, esitas komisjon täiendavad üksikasjad selle kohta, kuidas ta kõnealust sätet kavatseb kasutada.

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1303/2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320).

- (5) Saksamaa suhtes kohaldatakse praegu stabiilsuse ja kasvu pakti ennetuslikku osa ja võlareeglit. Valitsuse 2016. aasta stabiilsusprogrammi kohaselt peaks nominaalne eelarvepositsioon olema 2016.–2020. aastal tasakaalus. Keskpika perioodi eelarve-eesmärki, milleks on struktuurne eelarvepuudujääk 0,5 % SKPst, täidetakse jätkuvalt kogu programmiperioodil varuga. Stabiilsusprogrammi kohaselt peaks valitsemissektori võla suhe SKPsse järk-järgult vähenema ja olema 2020. aastal 59,5 %. Eelarveprognooside aluseks olev makromajanduslik stsenaarium, mida ükski sõltumatu asutus ei ole kinnitanud, on usutav. Komisjoni 2016. aasta kevadprognoosi põhjal peaks struktuurne eelarvepositsioon olema 2016. ja 2017. aastal ülejäägis (0,4 % SKPst) ning seega keskpika perioodi eelarve-eesmärki ületama. Võimalike edasiste kõrvalekallete (sh avaliku sektori investeeringute vajadusega seotud kõrvalekalded) hindamisel lähtutaks nõudest hoida struktuurne eelarvepositsioon keskpika perioodi eelarve-eesmärgi tasemel. Prognoosi põhjal jätkub kindlalt koguvõla vähenemine ja võlareegel täidetakse probleemideta. Sellest tulenevalt on ruumi avaliku sektori investeeringute edendamiseks. Nõukogu on stabiilsusprogrammidele antud hinnangu põhjal ja komisjoni 2016. aasta kevadprognoosi arvesse võttes seisukohal, et Saksamaa täidab eeldatavasti stabiilsuse ja kasvu pakti sätteid.

- (6) Kuigi Saksamaa föderaalvalitsus on võtnud vastu mitu meedet, et suurendada eelolevatel aastatel taristuinvesteeringuid, ei paista, et nende vahenditega kaasneks püsiv avaliku sektori investeeringute kasvutrend ja et need vastaksid taristuinvesteeringutega seotud vajadustele. Kapitali netomahutus põhivarasse on jätkuvalt olnud märgatavalt negatiivne kohalike omavalitsuste tasandil, mis on märk alainvesteeringust. Haridusse ja teadustegevusse tehtavad kulutused on viimastel aastatel suurenenud ainult natuke ja on võib-olla väiksemad kui 2015. aasta riiklik eesmärk 10 % SKPst. Saksamaa konkurentsivõimelisuse tagamiseks tulevikus on väga oluline jätkuv investeering haridusse, teadustegevusse ja innovatsiooni. Kuna eelarve peaks 2016.–2017. aastal nii nominaalses kui ka struktuurses arvestuses tasakaalus olema, on eelarvepoliitiline manööverdamisruum suuremateks avaliku sektori investeeringuteks jätkuvalt piisav, rikkumata stabiilsuse ja kasvu pakti eeskirju ning riiklikku võlapidurit. Pensionisüsteemi reform aitaks tagada riigi rahanduse pikaajalise jätkusuutlikkuse. Rahalise ühtlustamise mehhanism on praegu keerukas ja kipub vähendama stiimuleid tulude suurendamiseks üksikutes liidumaades. Föderaalsete fiskaalsuhete käimasolev läbivaatamine on võimalus raamistiku tugevdamiseks, muu hulgas tagades avaliku sektori piisavad investeeringud valitsemissektori kõigil tasanditel, aga eelkõige kohalike omavalitsuste puhul. Praegune kompromissettepanek, milles liidumaad on kokku leppinud, tooks kaasa lihtsustatud horisontaalse rahalise ühtlustamise. Kulutuste tegemise pädevuste väljaselgitamise osas jääb see aga ebamääraseks ja tuludega seotud autonoomsust sellega ei suurendata. Alternatiivseid transporditaristu rahastamise instrumente, sealhulgas avaliku ja erasektori partnerlusi, kasutatakse traditsiooniliste riigi vahendite kõrval ainult piiratud määral. Lisaks takistavad investeeringut keerukad planeerimiskohustused valitsemissektori eri tasanditel, haldussuutlikkusega seotud kitsaskohad ja keerulised heakskiitmismenetlused. Investeeringut võib positiivselt mõjutada ka riigihangete tõhusam kasutamine, kuna kogu ELis avaldatavate hanketeade hulk on ELi keskmisest jätkuvalt märkimisväärselt väiksem.

- (7) Äriühingu tulumaksu süsteemi keerukus pärsib jätkuvalt erasektori investeeringuid ning äriühingute üldine tulumaksukoormus, sealhulgas kohalik ettevõtlusmaks (*Gewerbesteuer*) ja solidaarsusmaks, püsib suur. Kohalik ettevõtlusmaks vähendab tõhusust, kuna maksubaasi on lisatud mittetulunduslikke elemente. Maksusüsteem soodustab omakapitali kaudu rahastamise asemel eelistama laenuvahendite kaudu rahastamist: võlguoleku soosimise näitaja oli 2015. aastal liidus suuruselt kaheksandal kohal. Suhteliselt majanduskasvusõbralike tarbimismaksude ja korduvate omandimaksude osatähtsus kõigis maksudes püsis 2007.–2014. aastal stabiilselt 28–29 % juures, mis on liidu keskmisega (ligikaudu 32–33 %) võrreldes madal tase. Selle asemel, et tugineda rohkem korduvatele omandimaksudele, mis ei põhjusta nii palju moonutusi, on jätkunud kinnisvara võõrandamismaksu tõusu trend. Maksuhalduse moderniseerimiseks astunud sammud piirdusid sellega, et föderaalvalitsus võttis vastu õigusakti maksuhalduskorra lihtsustamiseks. Maksuandmete automaatset jagamist 16 liidumaa maksuameti vahel, mis võiks parandada maksuauditite tõhusust, ei toimu siiani. Struktuursed puudused ja moderniseerimisega viivitamine toovad kokkuvõttes kaasa maksuametite tegevuse suhtelise ebatõhususe ja ebaefektiivse maksukogumise.
- (8) Rahastamistingimused on Saksamaal üldiselt soodsad. Riskikapitaliturg on aga rahvusvahelises võrdluses jätkuvalt vähe arenenud ja selle suurust võivad piirata maksudega seotud raamtingimused. Riskikapitali kättesaadavuse parandamine on oluline ettevõtluse stimuleerimiseks, muu hulgas kõrgtehnoloogia ja teadmispõhiste teenuste sektorites. Saksamaa föderaalvalitsus on hakanud rakendama mitmesuguseid meetmeid riskikapitali tingimuste parandamiseks ja praegu arutatakse täiendavaid meetmeid. Lisaks võib riskikapitali õigusraamistiku läbivaatamine aidata stimuleerida investeeringuid erasektorist, sealhulgas välisinvestoritelt.

- (9) Poliitikameetmed konkurentsi suurendamiseks teenuste sektoris, eriti kutseteenuste sektoris, on olnud kasinad. Saksamaa on üks liikmesriikidest, millel on teenuste sektoris suured regulatiivsed tõkked. Piiravad tooteturueeskirjad mõjutavad hindu ja tootlikkust. Väike tööviljakus ja suured kasumimarginaalid viitavad sellele, et Saksamaal on kutseteenuste sektori tulemusnäitajate parandamiseks märkimisväärselt palju ruumi. Äriteenuste alal on probleemid tingitud tegevuslubade andmisega seotud nõuetest, valdkondadeüleste tegevuste piirangutest, kindlustusnõuetest ja kindlaksmääratud tariifidest. Jätakuvalt kohaldatakse õigusliku vormi ja osalusega seotud nõudeid. Tegevuskavas, mille Saksamaa esitas reguleeritud kutsealadele juurdepääsu ja nendega tegelemist käsitleva vastastikuse hindamise tulemusel, on välja pakutud ainult piiratud arv meetmeid, kuigi ambitsioonikamate ettepanekute jaoks on selgelt ruumi.
- (10) Kuigi tööturunäitajad on üldiselt väga head ja tööpuuduse määr on kõigi aegade üks madalaimaid, on vananev tööjõud ja oskuste nappus eesseisev probleem, mis tähendab, et olemasolevat tööjõudu on vaja täielikult kasutada. Kuna kõnealused suundumused ei tekita probleeme mitte ainult tööturul, vaid ka seoses pensionisüsteemi jätkusuutlikkuse ja piisavusega, on hädasti vaja suuremaid stiimuleid hilisema pensionile jäämise soodustamiseks. Eakate vaesusrisk (2014. aastal 16,3 %) ületab ELi keskmist (13,8 %) ning riikliku pensioniskeemi asendusmäära alandatakse praegu järk-järgult, kuid teise või kolmanda samba pensioniskeemidega liitumise määrad on riski leevendamiseks liiga madalad. Nende inimeste arv, kes saavad majanduslikust olukorrast sõltuvat pensionäri miinimumsissetulekut, kasvas ajavahemikul 2003–2014 peaaegu kahekordseks. Ettepanekuid hilisema pensionile jäämise stiimulite suurendamiseks (*Flexi-Rente*) ei ole seni aga vormistatud. Aeg näitab, kui tulemuslikult suudavad need neutraliseerida 2014. aastal kasutusele võetud ennetähtaegselt pensionile jäämise stiimuleid.

- (11) Teatavate rühmade, eelkõige naiste ja sisserändaja taustaga inimeste potentsiaali tööturul ei kasutata jätkuvalt piisavalt ära ja endiselt on mittetöötamise stiimuleid, eelkõige leibkondade teise sissetuleku teenijate jaoks. Maksusüsteemi ja tervisekindlustuse eripärad ei innusta leibkondade teise sissetuleku teenijaid tööle minema või töötundide arvu suurendama. See on üks põhjus, miks täistööajaga töötavate naiste osakaal on väike ja miks naiste keskmine töötundide arv on üks väiksemaid liidus, kuigi naiste tööhõive määr on kõrge. Kuigi miinimumpalga kehtestamise tulemusel on toimunud väike üleminek minitöökohtadelt standardtöökohtadele, on minitöökoht jätkuvalt ligikaudu seitsmel miljonil töötajal (kellest viiel miljonil on minitöökoht ainuke tasustatav töökoht). Minitöökohas teenitava tulu vabastamine üksikisiku tulumaksust ja paljudel juhtudel ka kõigist töötaja tasutavatest sotsiaalmaksetest võib samuti vähendada töötajate huvi otsida töökohti, kus teenitakse rohkem kui minitöökoha palga ülemmäär 450 eurot kuus. See negatiivne stiimul on paljudel juhtudel veelgi suurem abikaasade puhul, kelle tulumaksu arvestatakse ühiselt. Töötaja tasutavate sotsiaalmaksete suurenemine võib suures osas neutraliseerida positiivse mõju, mida mitme hüvitise mõningane suurendamine ja maksuvaba määra korrigeerimata jätmine on avaldanud leibkondade sissetulekutele ja tarbimisele. Maksukiil miinimumpalga juures on muude liikmesriikidega võrreldes suur, millega kaasneb väiksem sissetulek palgaskaala alumises otsas. Töötajate sotsiaalkindlustusmaksete või üksikisiku tulumaksu vähendamine muu hulgas suunatud hüvitiste või maksutagastuste kaudu vähendaks maksukiilu ja suurendaks madalapalgaliste kasutatavat tulu ning parandaks seega tarbimisvõimalusi.
- (12) Viimasel aastal toimunud suur pagulaste sissevool on toonud Saksamaal kaasa mitmeid sotsiaalseid ja majanduslikke tagajärgi. Kui lühikeses perspektiivis suurendab pagulaste sissevool avaliku sektori kulutusi ja loob täiendavat sisenõudlust, suurendades nõnda SKPd, siis keskpikas perspektiivis sõltub selle mõju tööhõivele ja majanduskasvule pagulaste edukast tööturualasest ja sotsiaalsest integreerimisest, sealhulgas haridusliku toe kaudu. See küsimus on poliitilises tegevuskavas tähtsal kohal nii ELi kui ka liikmesriigi tasandil ning seda jälgitakse ja analüüsitakse hoolikalt, mh 2017. aasta riigiaruandes.

- (13) Komisjon on Euroopa poolaasta raames analüüsinud põhjalikult Saksamaa majanduspoliitikat ja avaldanud selle tulemused 2016. aasta riigiaruandes. Ta on hinnanud ka stabiilsusprogrammi ja riiklikku reformikava ning varasematel aastatel Saksamaale esitatud soovitude järelmeetmeid. Arvesse ei ole võetud mitte üksnes nende asjakohasust Saksamaa eelarve- ja sotsiaalmajanduspoliitika jätkusuutlikkuse seisukohast, vaid ka vastavust ELi õigusnormidele ja suunistele, pidades silmas vajadust anda tulevastesse riiklikesse otsustesse ELi tasandi panus ja tugevdada nii ELi üldist majandusjuhtimist. Euroopa poolaasta raames koostatud soovitused kajastuvad allpool esitatud soovitustes 1–3.
- (14) Võttes arvesse kõnealust hindamist, on nõukogu stabiilsusprogrammi läbi vaadanud ja on arvamusel,⁵ et Saksamaa eeldatavasti täidab stabiilsuse ja kasvu pakti.
- (15) Nõukogu on komisjoni põhjalikust analüüsist ja hindamisest lähtudes riikliku reformikava ja stabiilsusprogrammi läbi vaadanud. Määruse (EL) nr 1176/2011 artikli 6 alusel antud nõukogu soovitused kajastuvad allpool esitatud soovitustes 1–3,

⁵ Vastavalt määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 5 lõikele 2.

1. Saavutada avaliku sektori investeeringute püsiv kasvitrend eelkõige taristu, hariduse ning teadustegevuse ja innovatsiooni valdkonnas, pidades silmas keskpika perioodi eelarveeesmärki. Parandada föderaalsete fiskaalsuhete ülesehitust eesmärgiga suurendada avaliku sektori investeeringuid ning seda eelkõige kohalike omavalitsuste tasandil.
2. Vähendada maksusüsteemi ebatõhusust, eelkõige vaadates läbi äriühingute maksustamise ja kohaliku ettevõtlusmaksu, moderniseerida maksuhaldust ja vaadata läbi riskikapitali õigusraamistik. Kehtestada meetmed konkurentsi edendamiseks teenuste, eelkõige äriteenuste ja reguleeritud kutsealade sektoris.
3. Suurendada hilisema pensionile jäämise stiimuleid ja vähendada mittetöötamise stiimuleid leibkonna teise sissetuleku teenijate jaoks. Vähendada madalapalgaliste suurt maksukiilu ja soodustada üleminekut minitöökohtadelt standardtöökohtadele.

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*
