



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 13. kesäkuuta 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

ILMOITUS

Lähettiläs:	Neuvoston pääsihteeristö
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Kom:n asiak. nro:	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
Asia:	Suositus NEUVOSTON SUOSITUKSEKSI Saksan vuoden 2016 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Saksan vuoden 2016 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakohdassa mainittu, komission ehdotukseen COM(2016) 326 final perustuva, neuvoston eri komiteoiden tarkistama ja hyväksymä ehdotus neuvoston suositukseksi.

NEUVOSTON SUOSITUS,
annettu ... päivänä ...kuuta ...,
Saksan vuoden 2016 kansallisesta uudistusohjelmasta
sekä samassa yhteydessä annettu Saksan vuoden 2016 vakausohjelmaa koskeva neuvoston
lausunto

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 121 artiklan 2 kohdan ja 148 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97¹ ja erityisesti sen 5 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta 16 päivänä marraskuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1176/2011² ja erityisesti sen 6 artiklan 1 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin päätöslauselmat,

ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston päätelmät,

ottaa huomioon työllisyyskomitean lausunnon,

¹ EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.

² EUVL L 306, 23.11.2011, s. 25.

ottaa huomioon talous- ja rahoituskomitean lausunnon,

ottaa huomioon sosiaalisen suojelun komitean lausunnon,

ottaa huomioon talouspoliittisen komitean lausunnon,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Komissio hyväksyi 26 päivänä marraskuuta 2015 vuotuisen kasvuselvityksen, mikä aloitti vuoden 2016 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson. Eurooppa-neuvosto vahvisti vuotuisen kasvuselvityksen ensisijaiset tavoitteet 17 ja 18 päivänä maaliskuuta 2016. Komissio hyväksyi 26 päivänä marraskuuta 2015 asetuksen (EU) N:o 1176/2011 perusteella varoituskansakansia koskevan kertomuksen, jossa se katsoi, että Saksa kuuluu niihin jäsenvaltioihin, joista laadittaisiin perusteellinen tarkastelu. Samana päivänä komissio hyväksyi myös suosituksen neuvoston suositukseksi euroalueen talouspolitiikasta. Eurooppa-neuvosto vahvisti suosituksen 18 ja 19 päivänä helmikuuta 2016, ja neuvosto antoi sen 8 päivänä maaliskuuta 2016³. Koska Saksa kuuluu maihin, joiden rahayksikkö on euro, ja koska taloudet ovat talous- ja rahaliitossa tiiviisti yhteydessä toisiinsa, Saksan olisi varmistettava, että suositus pannaan täytäntöön täysimääräisesti ja oikea-aikaisesti.

³ EUVL C 96, 11.3.2016, s. 1.

- (2) Saksaa koskeva maaraportti julkaistiin 26 päivänä helmikuuta 2016. Siinä arvioitiin Saksan edistymistä neuvoston 14 päivänä heinäkuuta 2015 hyväksymien maakohtaisten suositusten noudattamisessa ja kansallisten Eurooppa 2020 -tavoitteidensa saavuttamisessa. Lisäksi siihen sisältyi asetuksen (EU) N:o 1176/2011 5 artiklan nojalla laadittu perusteellinen tarkastelu. Komissio antoi 8 päivänä maaliskuuta 2016 tiedonannon, jossa esiteltiin perusteellisen tarkastelun tulokset. Komissio päättelee analyysinsä perusteella, että Saksan makrotaloudessa on epätasapainoja. Erityisesti vaihtotaseen ylijäämän suuruus ja pitkäaikaisuus kertoo liiallisesta säästämisestä ja vaimeista investoinneista sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Vähäiset kotimaiset investoinnit estävät potentiaalista kasvua, ja liiallinen turvautuminen ulkoiseen kysyntään sisältää makrotaloudellisia riskejä, kun ulkomainen kysyntä on vaimeaa. Vaihtotaseen suurella ylijäämällä on kielteisiä vaikutuksia myös euroalueen taloudelliseen suoriutuskykyyn. Ylijäämän käsitteleminen lisäämällä investointeja lisäisi Saksan kasvupotentiaalia ja auttaisi ylläpitämään talouden elpymistä euroalueella.
- (3) Saksa toimitti vuoden 2016 vakausohjelmansa 15 päivänä huhtikuuta 2016 ja kansallisen uudistusohjelmansa 29 päivänä huhtikuuta 2016. Ohjelmat on arvioitu samaan aikaan, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon.
- (4) Kauden 2014–2020 Euroopan rakenne- ja investointirahastojen ohjelmasuunnittelussa on otettu huomioon asiaankuuluvat maakohtaiset suositukset. Kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013⁴ 23 artiklassa säädetään, komissio voi pyytää jäsenvaltiota tarkastelemaan uudelleen kumppanuussopimustaan ja asiaankuuluvia ohjelmiaan ja esittämään niihin muutoksia, kun tämä on tarpeen asiaankuuluvien neuvoston suositusten täytäntöönpanon tukemiseksi. Komissio on antanut tarkempaa tietoa tämän säännöksen hyödyntämisestä ohjeissa sellaisten toimenpiteiden soveltamiselle, joilla Euroopan rakenne- ja investointirahastojen vaikuttavuus kytketään talouden tehokkaaseen ohjaukseen ja hallintaan.

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320).

- (5) Saksaan sovelletaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osiota ja velkasääntöä. Hallitus suunnittelee vuoden 2016 vakaushjelmassaan, että julkisen talouden rahoitusasema on suhdannekorjaamattomin luvuin tasapainoinen vuosina 2016–2020. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteessa, joka on 0,5 prosentin rakenteellinen alijäämä suhteessa BKT:hen, pysytään edelleen selvästi koko ohjelmakauden ajan. Vakaushjelman mukaan julkisen talouden velan suhteessa BKT:hen ennakoitaan supistuvan vähitellen siten, että se on 59½ prosenttia vuonna 2020. Näiden julkisen talouden kehitysarvioiden perustana oleva makrotalouden skenaario, jota mikään riippumaton elin ei ole virallisesti vahvistanut, on uskottava. Komission kevään 2016 talousennusteen mukaan rakenteellisen rahoitusaseman odotetaan olevan 0,4 prosenttia ylijäämäinen suhteessa BKT:hen vuosina 2016 ja 2017, mikä ylittää julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen. Mahdollisia tulevia poikkeamia esimerkiksi julkisten investointien tarpeiden huomioimiseksi arvioidaan suhteessa vaatimukseen pitää rakenteellinen rahoitusasema julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteessa. Bruttovelan odotetaan pysyvän vakaalla lasku-uralla velkasäännön vaatimukset ylittäen. Tämä luo mahdollisuuksia lisätä julkisia investointeja. Neuvosto katsoo vakaushjelmasta tekemänsä arvioinnin ja komission kevään 2016 talousennusteen perusteella, että Saksan odotetaan noudattavan vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia.

- (6) Vaikka liittohallitus on toteuttanut lukuisia toimenpiteitä infrastruktuuri-investointien lisäämiseksi tulevina vuosina, kyseiset varat eivät vielä näytä saavan aikaan julkisten investointien kestävästä kasvusuuntausta tai täyttävän infrastruktuuri-investointitarpeita. Kuntatasolla kiinteän pääoman nettomuodostus on pysynyt edelleen selvästi negatiivisena, mikä on osoitus liian vähäisistä investoinneista. Koulutus- ja tutkimusalan kokonaismenot ovat viime vuosina nousseet vain hiukan ja ovat saattaneet jäädä alle kansallisen tavoitteen, joka oli 10 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2015. Koulutukseen, tutkimukseen ja innovointiin suunnattavien investointien jatkaminen on olennaista Saksan kilpailuaseman takaamiseksi tulevaisuudessa. Koska talousarvion odotetaan pysyvän tasapainossa sekä suhdannekorjaamattomin että rakenteellisin luvuin vuosina 2016–2017, finanssipoliittista liikkumavaraa on riittävästi julkisten investointien lisäämiseen ilman, että rikotaan vakaus- ja kasvusopimuksen tai kansallisen velkajarrun sääntöjä. Eläkejärjestelmän uudistaminen edistäisi osaltaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysvarmistamista. Tämänhetkinen verotuksen tasausjärjestelmä on monimutkainen ja omiaan vähentämään tulojen lisäämiseen tähtääviä kannustimia yksittäisissä osavaltioissa. Käynnissä oleva liittovaltion taloussuhteiden tarkistus tarjoaa mahdollisuuden lujittaa kehystä muun muassa huolehtimalla riittävistä julkisista investoinneista kaikilla hallinnon tasoilla, erityisesti kuntatasolla. Tämänhetkinen osavaltioiden kesken sovittu kompromissiehdotus merkitsisi verotuksen horisontaalisen tasausjärjestelmän yksinkertaistamista. Se jää kuitenkin epämääräiseksi menovaltuuksien erottamisen lisäämisen suhteen eikä paranna tuloautonomiamia. Samanaikaisesti liikenneinfrastruktuurin perinteisen valtionrahoituksen vaihtoehtoisia rahoitusvälineitä, kuten julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia, käytetään vain vähäisessä määrin. Lisäksi investointeja jarruttavat eri hallintotasojen monimutkaiset suunnitteluvastuut, hallinnollisiin valmiuksiin liittyvät pullonkaulat sekä mutkikkaat hyväksyntämenettelyt. Myönteisiä vaikutuksia investointeihin voisi olla myös julkisten hankintamenettelyjen tehokkaammalla hyödyntämisellä, sillä EU:n laajuisesti julkaistujen julkisia hankintoja koskevien tarjouskilpailujen määrä on edelleen huomattavasti EU:n keskiarvoa alhaisempi.

- (7) Yksityisen sektorin investointeja jarruttaa edelleen yhtiöverojärjestelmän monimutkaisuus, ja yrityksiin kohdistuva tuloverorasitus, johon kuuluvat muun muassa alueellinen yritysvero (*Gewerbesteuer*) ja solidaarisuuslisä, on edelleen kokonaisuudessaan suuri. Alueellisesta yritysverosta aiheutuu tehottomuutta sen vuoksi, että veropohjaan on sisällytetty voittoa tuottamattomia elementtejä. Verojärjestelmä suosii velkarahoitusta suhteessa oman pääoman ehtoiseen rahoitukseen, ja velanoton suosimista koskeva indikaattori oli vuonna 2015 EU:n kahdeksanneksi korkein. Suhteellisen kasvuystävällisten kulutusverojen ja juoksevien kiinteistöverojen osuus kokonaisverotuksesta pysyi vuosina 2007–2014 vakaana, noin 28–29 prosentissa, mikä on alhainen taso verrattuna koko EU:n alueen keskimääräiseen 32–33 prosentin osuuteen. Lisäksi kiinteistöjen varainsiirtoverojen noususuuntaus on jatkunut sen sijaan, että tukeuduttaisiin suuremmissa määrin juokseviin kiinteistöveroihin, jotka ovat vähemmän vääristäviä. Verohallinnon nykyaikaistamiseksi toteutetut toimet ovat rajoittuneet siihen, että liittohallitus hyväksyi lainsäädännön, jolla pyritään yksinkertaistamaan verohallinnon menettelyjä. Maan 16 osavaltion verohallintojen välille ei ole edelleenkään luotu verotustietojen automaattisen vaihdon järjestelmää, jolla voitaisiin tehostaa verotarkastuksia. Kaiken kaikkiaan rakenteelliset puutteet ja nykyaikaistamisen viivästyminen johtavat verohallinnon suhteellisen heikkoon tuloksellisuuteen ja veronkannon tehottomuuksiin.
- (8) Rahoitusolosuhteet ovat Saksassa yleisesti ottaen suotuisat. Riskipääomamarkkinat ovat kuitenkin edelleen kansainvälisesti vertaillen alikehittyneet, ja verotukseen liittyvät reunaehdot voivat rajoittaa niiden kokoa. Riskipääoman saatavuuden parantaminen on tärkeä tekijä edistettäessä yrittäjyyttä, myös huipputeknologian ja osaamisvaltaisten palvelujen aloilla. Liittohallitus on käynnistänyt joukon toimenpiteitä parantaakseen riskipääoman käytön edellytyksiä, ja muista toimista keskustellaan. Lisäksi riskipääomaa koskevan sääntelykehityksen tarkistaminen voisi edistää yksityisten investointien lisääntymistä, myös ulkomaisten investoijien suunnalta.

- (9) Poliittikkatoimet kilpailun lisäämiseksi palvelualoilla ja erityisesti asiantuntijapalveluissa ovat olleet vähäisiä. Saksa kuuluu niihin jäsenvaltioihin, joissa sääntelystä johtuvat esteet ovat palvelujen osalta suuria. Tuotemarkkinoiden rajoittava sääntely vaikuttaa hintoihin ja tuottavuuteen. Työn alhainen tuottavuus sekä suuret voittomarginaalit osoittavat, että Saksalla on huomattavat mahdollisuudet parantaa asiantuntijapalvelujen suorituskykyä. Yrityspalvelujen ongelmat johtuvat lupavaatimuksista, monialatoimintaa koskevista rajoituksista, vakuutusvaatimuksista ja kiinteistä tariffeista. Lisäksi edelleen on voimassa oikeudellista muotoa ja osakkuutta koskevia vaatimuksia. Toimintasuunnitelmassa, jonka Saksa esitti säänneltyihin ammatteihin pääsyä ja niiden harjoittamista koskevan keskinäisen arvioinnin johdosta, ehdotetaan vain joitakin toimia, vaikka kunnianhimoisempien ehdotusten esittämiseen olisi selvästi mahdollisuuksia.
- (10) Työmarkkinat toimivat kaiken kaikkiaan erittäin vahvasti, ja erityisesti työttömyys on historiallisen alhaisella tasolla. Tulevaisuudessa siintää kuitenkin väestön ikääntymiseen liittyvä työvoimapula ja ammattitaitoisen työvoiman puute, minkä vuoksi nykyinen työvoima olisi saatava täysimääräiseen käyttöön. Koska näiden suuntausten mukanaan tuomat haasteet eivät kohdistu pelkästään työmarkkinoihin, vaan myös eläkejärjestelmän kestävyys ja riittävyys, vahvemmat kannustimet eläkkeelle siirtymisen lykkäämiseen näyttävät välttämättömiltä. Vanhuusiän köyhyysriskiaste (16,3 prosenttia vuonna 2014) on EU:n keskiarvon (13,8 prosenttia) yläpuolella, ja lakisääteisen eläkejärjestelmän korvaustasoa ollaan supistamassa asteittain, kun taas toisen tai kolmannen pilarin eläkejärjestelmiin kuulumisaste on liian vähäinen, jotta tämä riski pienenesi. Tarveharkintaisen eläkeläisille tarkoitetun vähimmäistulon saajien määrä lähes kaksinkertaistui vuosien 2003 ja 2014 välillä. Ehdotuksia, joilla pyritään parantamaan eläkkeelle siirtymisen lykkäämisen kannustimia (*Flexi-Rente*), ei ole kuitenkaan vielä hyväksytty virallisesti. Nähtäväksi jää, miten tehokkaasti ne toimivat vastavoimana vuonna 2014 käyttöön otetuille varhaiseläkkeelle siirtymisen kannustimille.

- (11) Tiettyjen ryhmien, erityisesti naisten ja maahanmuuttajataustaisten henkilöiden, työmarkkinapotentiaalia ei hyödynnetä riittävästi. Lisäksi erityisesti kotitalouksien toisen tulonsaajan työntekoon kohdistuu edelleen pidäkkeitä. Vero- ja sairausvakuutusjärjestelmän erityispiirteet hillitsevät kotitalouksien toista tulonsaajaa ottamasta vastaan työtä tai pidentämästä työaikaansa. Tämä vaikuttaa osaltaan siihen, että kokopäivätyössä olevien naisten osuus on vähäinen ja naisten keskimääräinen työtuntien määrä kuuluu EU:n pienimpiin, vaikka naisten työllisyysaste onkin korkea. Vaikka vähimmäispalkan käyttöönoton sivutuotteena on tapahtunut jonkin verran siirtymistä minityöpaikoista tavanomaisiin työsuhteisiin, minityöpaikoissa on edelleen noin seitsemän miljoonaa työntekijää (heistä 5 miljoonalla minityöpaikka on ainoa ansiotyö). Minityöpaikkojen vapauttaminen henkilökohtaisesta tuloverosta ja monissa tapauksissa myös kaikista työntekijän sosiaaliturvamaksuista voi estää työntekijöitä siirtymästä työpaikkoihin, joissa he ansaitisivat enemmän kuin minityöpaikkojen enimmäismäärän (450 euroa kuukaudessa). Tämä pidäke on monissa tapauksissa vielä voimakkaampi sellaisten puolisoiden kohdalla, joihin sovelletaan avioparien yhteistä tuloverotusta. Useiden avustusten hienoisten korotusten ja kansantulon kasvaessa tapahtuvan keskimääräisen veroasteen kasvun hyvittämisen myötä syntynyt myönteinen vaikutus kotitalouksien tuloihin ja kulutukseen saattaa pitkälti mitätöityä palkansaajien sosiaaliturvamaksujen nousun johdosta. Verokiila on vähimmäispalkan tasolla korkea muihin jäsenvaltioihin verrattuna, mikä johtaa vähäisempiin tuloihin palkka-asteikon alapäässä. Tätä verokiilaa voitaisiin supistaa alentamalla työntekijöiden sosiaaliturvamaksuja tai henkilökohtaista tuloveroa, esimerkiksi kohdennetuilla avustuksilla tai korvauksilla, mikä puolestaan lisäisi pienipalkkaisten käytettävissä olevia tuloja ja sen myötä kulutusmahdollisuuksia.
- (12) Viime vuonna koetulla pakolaisten laajamittaisella maahantulolla on sosiaalisia ja taloudellisia seurauksia Saksalle. Lyhyellä aikavälillä pakolaisvirta lisää julkisia menoja ja kotimaista kysyntää ja sen myötä kasvattaa BKT:tä. Keskipitkän aikavälin vaikutukset työllisyyteen ja kasvuun riippuvat kuitenkin siitä, kuinka hyvin pakolaiset integroituvat työmarkkinoille ja yhteiskuntaan. Tähän vaikuttavat myös koulutuksen tukitoimet. Asia on poliittisen asialistan kärjessä sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla, joten sitä seurataan ja analysoidaan tarkasti, myös vuoden 2017 maaraportissa.

- (13) Komissio on eurooppalaisen ohjausjakson osana tehnyt kattavan analyysin Saksan talouspolitiikasta ja julkaissut sen vuoden 2016 maaraportissa. Se on arvioinut myös vakausohjelman ja kansallisen uudistusohjelman sekä jatkotoimenpiteet, joita on toteutettu Saksalle viime vuosina annettujen suositusten noudattamiseksi. Se on ottanut huomioon niiden merkityksen Saksan finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyyskannalta mutta myös sen, ovatko ne EU:n sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska EU:n yleistä talouden ohjausta on tarpeen vahvistaa antamalla EU:n tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin. Eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annetut suositukset ilmenevät jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–3.
- (14) Neuvosto on tutkinut vakausohjelman tämän arvioinnin perusteella ja katsoo⁵, että Saksan odotetaan noudattavan vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia.
- (15) Neuvosto on tutkinut kansallisen uudistusohjelman ja vakausohjelman komission perusteellisen tarkastelun ja tämän arvioinnin perusteella. Asetuksen (EU) N:o 1176/2011 6 artiklan nojalla annetut neuvoston suositukset ilmenevät jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–3,

⁵ Asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

SUOSITTAA, että Saksa toteuttaa vuosina 2016 ja 2017 toimia, joilla se

1. saavuttaa kestävä julkisten investointien kasvusuuntauksen, erityisesti infrastruktuurin, koulutuksen, tutkimuksen ja innovoinnin osalta, keskipitkän aikavälin tavoitteita samalla noudattaen; parantaa liittovaltiotason taloussuhteiden rakennetta julkisten investointien lisäämiseksi etenkin kuntatasolla;
2. vähentää verojärjestelmän tehottomuustekijöitä, erityisesti tarkastelemalla uudelleen yritysverotusta ja alueellista yritysveroa, nykyaikaistaa verohallintoa ja tarkastelee uudelleen riskipääomaa koskevaa sääntelykehystä; vauhdittaa toimenpiteitä kilpailun edistämiseksi palvelualalla, erityisesti yrityspalvelujen ja säänneltyjen ammattien osalta;
3. lisää eläkkeelle siirtymisen lykkäämisen kannustimia ja vähentää kotitalouden toisen tulonsaajan työnteon pidäkkeitä; kaventaa pienipalkkaisten työntekijöiden suurta verokiilaa ja helpottaa siirtymistä minityöpaikoista tavanomaisiin työsuhteisiin.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*
