



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2016. június 13.
(OR. en)

9196/16

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

FELJEGYZÉS

Küldi:	a Tanács Főtitkársága
Címzett:	az Állandó Képviselők Bizottsága/a Tanács
Biz. dok. sz.:	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
Tárgy:	Ajánlás – A TANÁCS AJÁNLÁSA Németország 2016. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Németország 2016. évi stabilitási programját

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a COM(2016) 326 final bizottsági javaslaton alapuló fenti tanácsi ajánlástervezet több tanácsi bizottság által módosított és elfogadott szövegét.

A TANÁCS AJÁNLÁSA

(...)

Németország 2016. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Németország 2016. évi stabilitási programját

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 121. cikke (2) bekezdésére és 148. cikke (4) bekezdésére,

tekintettel a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló, 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendeletre¹ és különösen annak 5. cikke (2) bekezdésére,

tekintettel a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló, 2011. november 16-i 1176/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletre² és különösen annak 6. cikke (1) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság ajánlására,

tekintettel az Európai Parlament állásfoglalásaira,

tekintettel az Európai Tanács következtetéseire,

tekintettel a Foglalkoztatási Bizottság véleményére,

¹ HL L 209., 1997.8.2., 1. o.

² HL L 306., 2011.11.23., 25. o.

tekintettel a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság véleményére,

tekintettel a szociális védelemmel foglalkozó bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdaságpolitikai Bizottság véleményére,

mivel:

- (1) A Bizottság 2015. november 26-án elfogadta az éves növekedési jelentést, és ezzel elindult a gazdaságpolitikai koordináció 2016. évi európai szemesztere. Az Európai Tanács a 2016. március 17–18-i ülésén jóváhagyta az éves növekedési jelentés prioritásait. 2015. november 26-án a Bizottság az 1176/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alapján elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést, amelyben Németországot azon tagállamok közé sorolta, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerül sor. A Bizottság ugyanezen a napon az euroövezet gazdaságpolitikájáról szóló tanácsi ajánlásra vonatkozó ajánlást is elfogadott. Ezt az ajánlást az Európai Tanács a 2016. február 18–19-i ülésén jóváhagyta, a Tanács pedig 2016. március 8-án elfogadta³. Mivel Németország pénzneme az euro, továbbá tekintettel a gazdasági és monetáris unió gazdaságai közötti szoros összefonódásokra, Németországnak gondoskodnia kell az ajánlás teljes körű és megfelelő időben történő végrehajtásáról.

³ HL C 96., 2016.3.11., 1. o.

- (2) A Németországra vonatkozó országjelentést 2016. február 26-án tették közzé. Az országjelentésben értékelték a Tanács által 2015. július 14-én elfogadott országspecifikus ajánlások, valamint az Európa 2020 stratégia nemzeti szintre lebontott célkitűzései kapcsán Németország által elért eredményeket. Az országjelentés magában foglalta az 1176/2011/EU rendelet 5. cikke szerinti részletes vizsgálatot is. A Bizottság 2016. március 8-án elfogadta a részletes vizsgálat eredményeiről beszámoló jelentést. Elemzése alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy Németországban makrogazdasági egyensúlyhiány áll fenn. Konkrétan, a folyó fizetési mérleg nagymértékű és tartós többlete a magán- és az állami szektort egyaránt jellemző többletmegtakarításokat és visszafogott beruházásokat tükrözi. A hazai beruházások pangása visszaveti a potenciális növekedést, és a külső keresletre való nagymértékű támaszkodás a nyomott külföldi kereslet összefüggésében makrogazdasági kockázatokat hordoz magában. A folyó fizetési mérleg többlete, tekintettel annak mértékére, negatív hatással van az euroövezet gazdasági teljesítményére is. E problémának a beruházások mértékének fokozása révén való kezelése növelné Németország növekedési potenciálját, és elősegítené az élénkülés fenntartását az euroövezetben.
- (3) Németország 2016. április 15-én benyújtotta 2016. évi stabilitási programját, 2016. április 29-én pedig a nemzeti reformprogramját. A kettő közötti kapcsolódási pontok figyelembevétele érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor.
- (4) A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó európai strukturális és beruházási alapok programozását a vonatkozó országspecifikus ajánlások figyelembevételével alakították ki. Az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet⁴ 23. cikke szerint, amennyiben az a vonatkozó tanácsi ajánlások végrehajtásának elősegítése érdekében szükséges, a Bizottság kérheti egy tagállamtól partnerségi megállapodása és releváns programjai felülvizsgálatát és azokhoz módosítások javaslatát. A Bizottság az európai strukturális és beruházási alapok eredményességét és a gondos gazdasági irányítást összekapcsoló intézkedések alkalmazására vonatkozó iránymutatásokban további részletekkel szolgált arról, hogyan alkalmazná ezt a rendelkezést.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 347., 2013.12.20., 320. o.).

- (5) Németország jelenleg a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ágához és az adósság szabály hatálya alá tartozik. 2016. évi stabilitási programjában a kormány az államháztartás tekintetében kiegyensúlyozott költségvetési pozíciót tervez a 2016 és 2020 közötti időszakra. A középtávú költségvetési cél – vagyis a GDP 0,5 %-ának megfelelő strukturális hiány – a programidőszak egésze során biztonsággal teljesül. A stabilitási program szerint a GDP-arányos államadósság-ráta 2020-ra várhatóan fokozatosan 59,5 %-ra csökken. Az ezeket a költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv – amelyet nem hagyott jóvá független szerv – megalapozott. A Bizottság 2016. tavaszi előrejelzése alapján a strukturális egyenleg 2016-ban és 2017-ben várhatóan a GDP 0,4 %-ának megfelelő többletet mutat majd, vagyis meghaladja a középtávú költségvetési célt. Az esetleges jövőbeli eltéréseket, ideértve a közberuházási igények kielégítése miattiakat is, a strukturális egyenlegnek a középtávú költségvetési cél szintjén való megtartására vonatkozó követelménnyel összevetve kell értékelni. A bruttó adósság az előrejelzés szerint stabil csökkenő pályán marad, biztosítva az adósságnak az adósság szabály előírásait meghaladó mértékű csökkenését. Ez megteremti a közberuházások fellendítéséhez szükséges mozgásteret. A stabilitási program értékelése alapján és a Bizottság 2016. tavaszi előrejelzésének figyelembevételével a Tanács véleménye szerint Németország várhatóan meg fog felelni a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseinek.

- (6) Bár a szövetségi kormány több intézkedést is elfogadott az infrastrukturális beruházások elkövetkező években való fokozása céljából, ezek a források valószínűleg továbbra sem vezetnek fenntartható felfelé ívelő tendenciához a közberuházások terén, és nem segítik elő az infrastrukturális beruházások iránti igények teljesülését sem. A nettó állóeszköz-felhalmozás tekintetében települési szinten továbbra is markánsan negatív tendencia figyelhető meg, ami alulfinanszírozottságra utal. Az oktatási és kutatási kiadások összességében véve csak csekély mértékben nőttek az elmúlt években, és elmaradhatnak a 2015-re a GDP 10 %-ában meghatározott nemzeti célértéktől. Az oktatás, a kutatás és az innováció terén eszközölt beruházások folyamatossága kulcsfontosságú ahhoz, hogy Németország versenypozíciója a jövőben is biztosított legyen. A költségvetés az államháztartási és a strukturális egyenleg tekintetében várhatóan továbbra is kiegyensúlyozott marad a 2016–2017-es időszakban, így továbbra is elegendő költségvetési mozgástér áll majd rendelkezésre az állami beruházások fokozása céljából – a Stabilitási és Növekedési Paktum szabályainak és a nemzeti adósságféknek a megsértése nélkül. A nyugdíjrendszer reformja hozzájárulna az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságának biztosításához. A területi jövedelemkiegyenlítés jelenlegi rendszere összetett, és jellemzően csökkenti az egyes szövetségi tartományok (*Länder*) bevételnövelési hajlandóságát fokozó ösztönzőket. A szövetségi költségvetési kapcsolatok jelenleg zajló felülvizsgálata lehetőséget teremt a keretek megerősítésére, ideértve a közberuházások megfelelő mértékének biztosítását valamennyi kormányzati szinten – különösen a helyi önkormányzatok esetében. A tartományok közötti megállapodás szerinti jelenlegi kompromisszumos javaslat egyszerűsített horizontális területi jövedelemkiegyenlítést tartalmazna. A megállapodásban mindazonáltal továbbra sem szerepel egyértelműen a kiadási hatáskörök további különválasztása, és megoldatlan marad a bevételi autonómia növelése is. Ezzel párhuzamosan, a közlekedési infrastruktúra hagyományos állami finanszírozásának alternatív eszközeire – ideértve a köz- és magánszféra közötti partnerségeket – csak korlátozott mértékben támaszkodnak. Mindezen túlmenően a különböző kormányzati szinteket érintő összetett tervezési feladatok, a közigazgatási kapacitás szűk keresztmetszetei és a bonyolult engedélyezési eljárások mind a beruházások útjában álló akadályok. A közbeszerzések hatékonyabb alkalmazása is pozitív hatást gyakorolhatna a beruházásokra, hiszen az uniós szinten közzétett közbeszerzési pályázatok volumene továbbra is messze elmarad az uniós átlagtól.

- (7) A társasági adó összetett rendszere továbbra is akadályozza a magánberuházásokat, és a vállalatokat érintő társaságiadó-teher – köztük a helyi iparűzési adó (*Gewerbesteuer*) –, valamint a szolidaritási különadó, összességében véve továbbra is magas. A helyi iparűzési adó hatékonyságvesztéshez vezet a nonprofit elemeknek az adóalapba történő bevonása miatt. Az adórendszer a saját tőkével történő finanszírozással szemben az idegen tőkével történő finanszírozásnak kedvez, miközben az eladósodottságra vonatkozó indikátor 2015-ben a nyolcadik legmagasabb volt az Unióban. A viszonylag növekedésbarát fogyasztási adóknak és a rendszeres ingatlanadóknak az összes adóteherhez viszonyított, körülbelül 28-29 %-os aránya 2007 és 2014 között stabil maradt, és ez az érték alacsonynak számít a mintegy 32-33 %-os uniós átlaghoz képest. Ezen túlmenően, a kevésbé torzító hatású rendszeres ingatlanadókra való összpontosítás helyett folytatódott az ingatlan-átruházási adók emelésének trendje. Az adóigazgatás korszerűsítésére tett lépések arra szorítottak, hogy a szövetségi kormány az adóigazgatási eljárások egyszerűsítését célzó jogszabályokat fogadott el. Továbbra sem valósult meg az adóügyi adatok automatikus cseréje a 16 tartomány adóhatóságai között, amely javíthatná az adóellenőrzések hatékonyságát. Összességében véve, a strukturális hiányosságok és az adóigazgatás elhúzódó modernizálása viszonylagos alulteljesítéshez és az adóbehajtás kevésbé hatékony működéséhez vezetett.
- (8) A németországi finanszírozási feltételek általában kedvezők. Mindazonáltal a kockázati tőke-piac nemzetközi összehasonlításban továbbra is fejletlen, és az adózási keretfeltételek korlátozhatják a méretét. A kockázati tőkéhez való hozzáférés javítása fontos tényező a vállalkozói tevékenység, többek között a csúcstechnológiai ágazatok és a tudásintenzív szolgáltatások ösztönzése során. A szövetségi kormány számos intézkedést hozott a kockázati tőke feltételeinek javítására, és folyamatban van további intézkedések megvitatása is. Ezenfelül a kockázati tőke szabályozási keretrendszerének felülvizsgálata hozzájárulhat a magánberuházások ösztönzéséhez, beleértve a külföldi befektetők beruházásait is.

- (9) A szolgáltatási szektorokban, különösen a szakmai szolgáltatások terén korlátozott volt a verseny ösztönzésére irányuló politikai intézkedés. Németország azon tagállamok közé tartozik, amelyek a szolgáltatások terén jelentős szabályozási akadályokkal rendelkeznek. A korlátozó termékpiaci szabályozások hatással vannak az árakra és a termelékenységre. Az alacsony munkatermelékenység és a magas haszonkulcsok arra utalnak, hogy Németországban lenne mit javítani a szakmai szolgáltatások teljesítményén. Az üzleti szolgáltatások terén mutatkozó problémák az engedélyezési követelményekből, a multidiszciplináris tevékenységeket sújtó korlátozásokból, a biztosítási követelményekből, illetve a rögzített tarifákból adódnak. Továbbra is érvényben vannak a jogi formára és a részesedésre vonatkozó követelmények. A kölcsönös értékelést követően Németország által benyújtott, a szabályozott szakmákhoz való hozzáférésről, valamint ezek végzéséről szóló cselekvési terv csak korlátozott számú intézkedést javasol, holott egyértelműen lenne lehetőség nagyobb ívű javaslatokat tenni.
- (10) Bár a munkaerőpiac teljesítménye összességében véve nagyon erős (a munkanélküliség például történelmi mélyponton van), a népesség elöregedésével együtt járó, küszöbön álló munkaerő- és készséghiány a meglévő munkaerő maradéktalan kiaknázását tenné szükségessé. Mivel ezek a tendenciák nemcsak a munkaerőpiac, hanem a nyugdíjrendszer fenntarthatósága és megfelelősége szempontjából is kihívást jelentenek, a későbbi nyugdíjba vonulás ösztönzőinek erősítése elengedhetetlennek tűnik. Az időskori szegénység kockázatának kitettek aránya (2014-ben 16,3 %) meghaladja az uniós átlagot (13,8 %) és a kötelező nyugdíjrendszer bérpótlási aránya fokozatosan csökken, miközben a második és harmadik pillérbe tartozó nyugdíjrendszerekbe túl kevesen lépnek be ahhoz, hogy az mérsékelhesse ezt a kockázatot. A rászorultsági alapon minimálnyugdíjat kapó nyugdíjasok száma 2003 és 2014 között majdnem megkétszereződött. A későbbi nyugdíjba vonulás ösztönzőinek javítására irányuló javaslatoknak (*Flexi-Rente*) azonban még nem sikerült formális kereteket adni. Még nem ismert, hogy ezek az ösztönzők mennyire lehetnének hatékonyak a korai nyugdíjba vonulást ösztönző, 2014-ben bevezetett elemekkel szemben.

- (11) Továbbra is kihasználatlanok egyes munkaerő-piaci csoportok, különösen a nők és a migráns háttérrel rendelkezők kapacitásai, és továbbra is hatnak munkavállalást hátráltató tényezők, különösen a háztartások második keresői tekintetében. Az adórendszer és a betegbiztosítás sajátosságai eltántorítják a második keresőket a munkavállalástól vagy a munkaóráik számának növelésétől. Ez – a nők magas foglalkoztatási rátája ellenére – hozzájárul a teljes munkaidőben dolgozó nők alacsony arányához, és a nők által ledolgozott munkaórák Unión belüli egyik legalacsonyabb átlagos számához. Bár a minimálbér bevezetésének mellékhatásaként tapasztalható volt bizonyos fokú áttérés a miniállásokról a rendes foglalkoztatásra, a miniállások keretében még mindig mintegy hétmillió embert foglalkoztatnak (ebből 5 milliónak a miniállás az egyetlen keresőtevékenysége). A miniállások mentesítése a személyi jövedelemadó alól – és sok esetben a munkavállalók által fizetendő összes társadalombiztosítási járulék alól – visszatárhathatja a munkavállalókat attól, hogy a miniállások havonta 450 EUR-s felső határánál magasabb fizetést biztosító munkát vállaljanak. Ez a tényező sok esetben még erősebb, ha a házastársak közös jövedelemadó hatálya alá tartoznak. A háztartások jövedelmét és fogyasztását érintő, a különböző pótlékok kismértékű növekedéséből és az adófék kompenzálásából eredő pozitív hatást nagymértékben ellensúlyozzák a munkavállalókat terhelő magasabb társadalombiztosítási járulékok. A minimálbér adóéke a többi tagállammal összehasonlítva magas, ami alacsonyabb jövedelmeket eredményez a bérskála alsó végén. A társadalombiztosítási járulékok vagy a személyi jövedelemadó csökkentése – többek között célzott támogatások vagy visszatérítések révén – mérsékelné az adóéket, vagyis növelné az alacsony keresetűek rendelkezésre álló jövedelmét és ezáltal a fogyasztási lehetőségeket.
- (12) A menekültek jelentős beáramlása az elmúlt évben számos társadalmi és gazdasági következménnyel járt Németországra nézve. Bár rövid távon a menekültek beáramlása várhatóan növelni fogja a közkiadásokat és további belső keresletet teremt, ezáltal növelve a GDP-t, a foglalkoztatásra és növekedésre gyakorolt középtávú hatás a menekültek sikeres munkaerőpiaci és társadalmi integrációján, így az oktatás terén számukra nyújtott támogatáson is múlik. Ezt a kérdést, amely mind uniós, mind tagállami szinten kiemelt szerepet kap a politikai napirenden, szorosan nyomon fogják követni és elemzik majd, többek között a 2017. évi országjelentésben.

- (13) Az európai szemeszter keretében a Bizottság átfogó elemzést készített Németország gazdaságpolitikájáról, és azt a 2016. évi országjelentésben közzétette. A Bizottság értékelte továbbá a stabilitási programot és a nemzeti reformprogramot, valamint az előző években Németországnak címzett ajánlások végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket. Mivel az Európai Unió átfogó gazdasági kormányzásának erősítése érdekében a jövőbeli nemzeti döntések során az uniós szempontokra is tekintettel kell lenni, a Bizottság nemcsak azt vette figyelembe, hogy az intézkedések milyen jelentőséggel bírnak a fenntartható németországi költségvetési és társadalmi-gazdasági politika szempontjából, hanem azt is, hogy megfelelnek-e az uniós szabályoknak és iránymutatásoknak. Az európai szemeszter keretében tett ajánlásokat az alábbi 1–3. ajánlás tükrözi.
- (14) A Tanács ezen értékelés fényében megvizsgálta a stabilitási programot, és azt a véleményt⁵ fogalmazta meg, hogy Németország várhatóan meg fog felelni a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseinek.
- (15) A Bizottság által elvégzett részletes vizsgálat és ezen értékelés fényében a Tanács megvizsgálta a nemzeti reformprogramot és a stabilitási programot. A Tanácsnak az 1176/2011/EU rendelet 6. cikke szerinti ajánlásait az alábbi 1–3. ajánlás tükrözi,

⁵ Az 1466/97/EK tanácsi rendelet 5. cikkének (2) bekezdése szerint.

AJÁNLJA, hogy Németország 2016–2017-ben tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

1. A középtávú célkitűzés tiszteletben tartása mellett tartósan növelje a közberuházások szintjét, különösen az infrastruktúra, az oktatás, a kutatás és az innováció terén. Javítsa a szövetségi költségvetési kapcsolatok kialakítását annak céljából, hogy nőjön a közberuházások mértéke, különösen a helyi önkormányzatok szintjén.
2. Csökkentse az adórendszer hiányosságait, különösen a társasági adózás és a helyi iparüzési adó felülvizsgálata, az adóigazgatás korszerűsítése és a kockázati tőkére vonatkozó szabályozási keretrendszer felülvizsgálata révén. Fokozza a szolgáltatási ágazat versenyének ösztönzésére irányuló intézkedéseket, különösen az üzleti szolgáltatások és a szabályozott szakmák területén.
3. Fokozza a későbbi nyugdíjba vonulás ösztönzőit, és csökkentse a munkavállalást hátráltató tényezőket a második keresők esetében. Csökkentse a nagy adóéket az alacsony keresetűek esetében, és könnyítse meg az áttérést a miniállásokról a rendes foglalkoztatásra.

Kelt Brüsszelben,

*a Tanács részéről
az elnök*
