

V Bruseli 13. júna 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

Od:	Generálny sekretariát Rady
Komu:	Výbor stálych predstaviteľov/Rada
Č. dok. Kom.:	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
Predmet:	Odporúčanie na ODPORÚČANIE RADY, ktoré sa týka národného programu reforiem Nemecka na rok 2016 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Nemecka na rok 2016

Delegáciám v prílohe zasielame uvedený návrh odporúčania Rady vychádzajúci z návrhu Komisie COM(2016) 326 final, ktorý zrevidovali a odsúhlasili rôzne výbory Rady.

ODPORÚČANIE RADY

Z...,

**ktoré sa týka národného programu reforiem Nemecka na rok 2016
a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Nemecka na rok 2016**

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 121 ods. 2 a článok 148 ods. 4,

so zreteľom na nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii¹, a najmä na jeho článok 5 ods. 2,

so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011 zo 16. novembra 2011 o prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh², a najmä na jeho článok 6 ods. 1,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie,

so zreteľom na uznesenia Európskeho parlamentu,

so zreteľom na závery Európskej rady,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre zamestnanosť,

¹ Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.

² Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 25.

so zreteľom na stanovisko Hospodárskeho a finančného výboru,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre sociálnu ochranu,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre hospodársku politiku,

keďže:

- (1) Komisia prijala 26. novembra 2015 ročný prieskum rastu, čo znamenalo začiatok európskeho semestra pre koordináciu hospodárskych politík na rok 2016. Priority ročného prieskumu rastu schválila Európska rada v dňoch 17. až 18. marca 2016. Komisia prijala 26. novembra 2015 na základe nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 správu o mechanizme varovania, v ktorej určila Nemecko za jeden z členských štátov, vo vzťahu ku ktorým sa vykoná hĺbkové preskúmanie. V ten istý deň Komisia prijala aj odporúčanie na odporúčanie Rady týkajúce sa hospodárskej politiky v eurozóne. Toto odporúčanie schválila Európska rada na zasadnutí 18. – 19. februára 2016 a Rada ho prijala 8. marca 2016³. Nemecko ako krajina, ktorej menou je euro, by malo aj vzhľadom na úzke prepojenia medzi ekonomikami v hospodárskej a menovej únii zabezpečiť úplné a včasné vykonanie uvedeného odporúčania.

³ Ú. v. EÚ C 96, 11.3.2016, s. 1.

- (2) Správa o Nemecku na rok 2016 bola uverejnená 26. februára 2016. Posudzoval sa v nej pokrok, ktorý Nemecko dosiahlo pri plnení odporúčaní pre jednotlivé krajiny prijatých Radou 14. júla 2015, a pokrok Nemecka pri dosahovaní jeho národných cieľov stratégie Európa 2020. Obsahovala aj hĺbkové preskúmanie podľa článku 5 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011. Komisia 8. marca 2016 prijala oznámenie, v ktorom predstavila výsledky hĺbkového preskúmania. Na základe svojej analýzy Komisia dospela k záveru, že v Nemecku existujú makroekonomické nerovnováhy. Veľký a pretrvávajúci prebytok bežného účtu odzrkadľuje nadmerné úspory a utlmené investície v súkromnom aj verejnom sektore. Slabé domáce investície brzdia potenciálny rast a výrazné spoliehanie sa na externý dopyt v kontexte utlmeného zahraničného dopytu so sebou prináša makroekonomické riziká. Prebytok bežného účtu má vzhľadom na jeho veľkosť aj nepriaznivé dôsledky na hospodársku výkonnosť eurozóny. Riešenie tejto situácie posilnením investícií by zvýšilo rastový potenciál Nemecka a pomohlo by udržať hospodárske oživenie v eurozóne.
- (3) Nemecko predložilo 15. apríla 2016 svoj program stability na rok 2016 a 29. apríla 2016 svoj národný program reforiem. S cieľom zohľadniť prepojenia medzi nimi sa obidva tieto programy posudzovali súčasne.
- (4) Príslušné odporúčania pre jednotlivé krajiny sa zohľadnili pri programovaní európskych štrukturálnych a investičných fondov na roky 2014 – 2020. Podľa článku 23 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013⁴ platí, že ak je to nevyhnutné na podporu vykonávania príslušných odporúčaní Rady, Komisia môže požiadať členský štát, aby preskúmal svoju partnerskú dohodu a príslušné programy a navrhol ich zmeny. Komisia poskytla ďalšie informácie o tom, ako bude využívať toto ustanovenie, v usmerneniach o uplatňovaní opatrení spájajúcich účinnosť európskych štrukturálnych a investičných fondov s riadnou správou hospodárskych záležitostí.

⁴ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 320).

- (5) Na Nemecko sa v súčasnosti vzťahuje preventívna časť Paktu stability a rastu a dlhové pravidlo. Vláda vo svojom programe stability na rok 2016 plánuje vyrovnaný stav celkového rozpočtu v rokoch 2016 až 2020. Počas celého programového obdobia sa aj naďalej s rezervou dodržiava strednodobý rozpočtový cieľ, ktorým je štrukturálny deficit vo výške 0,5 % HDP. Na základe programu stability sa očakáva, že pomer verejného dlhu k HDP postupne klesne na 59,5 % v roku 2020. Makroekonomický scenár, na ktorom sa zakladajú tieto rozpočtové prognózy a ktorý neschválil nezávislý orgán, je vierohodný. Na základe prognózy Komisie z jari 2016 sa predpokladá, že štrukturálne saldo zaznamenaná v rokoch 2016 a 2017 prebytok vo výške 0,4 % HDP, čo znamená, že bude nad úrovňou strednodobého rozpočtového cieľa. Možné budúce odchýlky, vrátane odchýlok na uspokojenie potrieb verejných investícií, by sa posudzovali na základe požiadavky na udržanie štrukturálneho salda na úrovni strednodobého rozpočtového cieľa. Predpokladá sa, že hrubý dlh bude aj naďalej vykazovať stabilnú klesajúcu tendenciu nad rámec požiadaviek dlhového pravidla. To vytvára priestor na oživenie verejných investícií. Rada na základe svojho posúdenia programu stability a po zohľadnení prognózy Komisie z jari 2016 zastáva názor, že Nemecko podľa očakávania dodrží ustanovenia Paktu stability a rastu.

- (6) Hoci spolková vláda prijala viacero opatrení na zvýšenie investícií do infraštruktúry v nasledujúcich rokoch, zdá sa, že tieto prostriedky ešte neprivodili udržateľný stúpajúci trend vo verejných investíciách a nespĺňajú požiadavky na investície do infraštruktúry. Tvorba čistého fixného kapitálu bola naďalej výrazne negatívna na úrovni obcí, čo poukazuje na nízku mieru investícií. Celkové výdavky na vzdelávanie a výskum sa v posledných rokoch zvýšili len mierne a je možné, že v roku 2015 nedosiahli národný cieľ 10 % HDP.
- Pokračujúce investície do vzdelávania, výskumu a inovácií sú pre zabezpečenie konkurenčného postavenia Nemecka v budúcnosti kľúčové. Keďže sa očakáva, že rozpočet v celkovom aj štrukturálnom vyjadrení zostane v rokoch 2016 – 2017 vyrovnaný, stále existuje dostatočný fiškálny priestor na vyššie verejné investície bez toho, aby sa porušili pravidlá Paktu stability a rastu a národnej dlhovej brzdy. Reforma dôchodkového systému by prispela k zabezpečeniu dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Súčasná štruktúra fiškálneho vyrovnávania je zložitá a má sklon znižovať stimuly na zlepšenie príjmov v jednotlivých spolkových krajinách. Prebiehajúca revízia spolkových fiškálnych vzťahov poskytuje možnosť posilniť tento rámec aj zabezpečením dostatočných verejných investícií na všetkých úrovniach verejnej správy, najmä pre obce. Súčasný kompromisný návrh dojednaný spolkovými krajinami by priniesol zjednodušené horizontálne fiškálne vyrovnávanie. Zostáva však nejasný, pokiaľ ide o ďalšie oddelenie právomocí v oblasti výdavkov, a nedosahuje sa ním zvýšenie autonómie príjmov. Zároveň platí, že alternatívne nástroje tradičného štátneho financovania dopravnej infraštruktúry, aj pomocou verejno-súkromných partnerstiev, sa využívajú len v obmedzenej miere. Zložité kompetencie v oblasti plánovania medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy, úzke miesta súvisiace s administratívnymi kapacitami a zložité schvaľovacie postupy predstavujú prekážky brániace investíciám. Efektívnejšie využívanie verejného obstarávania by mohlo mať pozitívny dosah na investície, keďže objem súťaží verejného obstarávania vyhlásených v rámci celej EÚ zostáva výrazne pod priemerom EÚ.

- (7) Zložitosť systému dane z príjmu právnických osôb stále brzdí investície súkromného sektora a celkové daňové zaťaženie príjmov podnikov, vrátane miestnej živnostenskej dane (*Gewerbesteuer*) a solidárneho príplatku, zostáva vysoké. Miestna živnostenská daň vykazuje znaky neefektívnosti, keďže jej daňový základ obsahuje neziskové prvky. Daňový systém zvyhodňuje dlhové financovanie pred kapitálovým financovaním, pričom príslušný ukazovateľ „zvyhodňovania dlhu“ bol v roku 2015 ôsmym najvyšším v Únii. Podiel daní zo spotreby a periodických daní z nehnuteľností, ktoré sú relatívne priaznivé pre rast, na celkovom zdaňovaní zostával v rokoch 2007 až 2014 stabilný na úrovni približne 28 – 29 % HDP, čo je v porovnaní s priemerom Únie (približne 32 – 33 %) nízky podiel. Namiesto toho, aby sa dával väčší dôraz na menej rušivé periodické dane z nehnuteľností, pokračuje trend zvyšovania dane z prevodu nehnuteľností. Opatrenia prijaté na modernizáciu daňovej správy zahŕňali len právne predpisy na zjednodušenie postupov daňovej správy, ktoré prijala spolková vláda. Stále neexistuje automatická výmena daňových údajov medzi daňovými správami 16 spolkových krajín, ktorá by mohla zvýšiť efektívnosť daňových kontrol. Celkovo možno konštatovať, že štrukturálne nedostatky a meškajúca modernizácia majú za následok relatívne nízku výkonnosť daňovej správy a neefektívnosť pri výbere daní.
- (8) Podmienky financovania v Nemecku sú vo všeobecnosti priaznivé. Trh s rizikovým kapitálom však zostáva v medzinárodnom meradle nedostatočne rozvinutý a rámcové podmienky týkajúce sa zdaňovania môžu obmedziť jeho veľkosť. Zlepšenie prístupu k rizikovému kapitálu je dôležitým faktorom pri podnecovaní podnikateľskej činnosti, a to aj v odvetviach špičkových technológií a službách založených na znalostiach. Spolková vláda urobila celý rad opatrení na zlepšenie podmienok pre rizikový kapitál a o ďalších opatreniach sa diskutuje. Preskúmanie regulačného rámca pre rizikový kapitál môže navyše prispieť k oživeniu súkromných investícií, a to aj od zahraničných investorov.

- (9) Opatrenia na podnietenie hospodárskej súťaže v odvetví služieb, a to najmä profesijných služieb, sú obmedzené. Nemecko patrí medzi členské štáty s vysokými regulačnými prekážkami v oblasti služieb. Reštriktívne predpisy v oblasti trhov s výrobkami ovplyvňujú ceny a produktivitu. Nemecko má rozsiahly priestor na zlepšenie výkonnosti profesijných služieb, čo naznačuje nízka produktivita práce a vysoké marže. Problémy v oblasti služieb pre podniky vyplývajú z požiadaviek na povolenie, obmedzení týkajúcich sa viacodborových činností, požiadaviek na poistenie a pevne stanovených sadzieb. Aj naďalej sa uplatňujú požiadavky na právnu formu subjektov a podiel na kapitále. V akčnom pláne, ktorý predložilo Nemecko v nadväznosti na vzájomné hodnotenie prístupu k regulovaným profesiám a ich výkonu, sa navrhuje iba obmedzený počet opatrení, hoci jednoznačne existuje priestor pre ambicioznejšie návrhy.
- (10) Hoci je celková výkonnosť trhu práce veľmi silná, najmä pri historicky nízkej nezamestnanosti, Nemecku hrozí starnutie pracovnej sily a nedostatok kvalifikovanej pracovnej sily, čo si vyžiada plné využitie existujúcej pracovnej sily. Keďže tieto trendy predstavujú výzvu nielen pre trh práce, ale aj pre udržateľnosť a primeranosť dôchodkového systému, silnejšie stimuly pre neskorší odchod do dôchodku sa javia ako nevyhnutné. Miera rizika chudoby v starobe (16,3 % v roku 2014) je nad priemerom EÚ (13,8 %) a miera náhrady v zákonnom dôchodkovom systéme sa postupne znižuje, zatiaľ čo miera účasti v druhom alebo treťom pilieri dôchodkových systémov je príliš nízka na to, aby toto riziko zmiernila. Počet dôchodcov, ktorí poberajú minimálny príjem pre dôchodcov podmienený zisťovaním majetkových pomerov, sa od roku 2003 do 2014 takmer zdvojnásobil. Návrhy na zvýšenie stimulov pre neskorší odchod do dôchodku (*Flexi-Rente*) však ešte nemajú formálnu podobu. Budúcnosť ukáže, do akej miery môžu byť účinné pri vyrovnávaní účinku stimulov pre predčasný odchod do dôchodku zavedených v roku 2014.

- (11) Potenciál trhu práce v prípade určitých skupín, najmä žien a osôb s migrantským pôvodom, zostáva nevyužitý a stále existujú stimuly, ktoré odrádzajú ľudí, najmä druhé zárobkovo činné osoby v domácnosti, od práce. Osobitné charakteristiky daňového systému a zdravotného poistenia odrádzajú druhé zárobkovo činné osoby v domácnosti od nástupu do zamestnania alebo od zvýšenia počtu odpracovaných hodín. Prispieva to k nízkemu podielu žien pracujúcich na plný úväzok a k jednému z najnižších počtov priemerných hodín odpracovaných ženami v Únii, a to napriek vysokej miere zamestnanosti žien. Hoci v dôsledku zavedenia minimálnej mzdy došlo k miernemu prechodu od „minizamestnaní“ k štandardnému zamestnaniu, približne sedem miliónov zamestnancov stále tvoria „minizamestnané“ osoby (z ktorých 5 miliónov má minizamestnanie ako jedinú zárobkovú činnosť). Oslobodenie minizamestnaní od dane z príjmu fyzických osôb – a v mnohých prípadoch aj od všetkých sociálnych príspevkov zamestnancov – môže odrádzať pracovníkov od toho, aby prešli na pracovné miesta so zárobkom vyšším, než je prahová hodnota pre minizamestnania vo výške 450 EUR mesačne. Tieto negatívne stimuly sú v mnohých prípadoch ešte silnejšie v prípade manželov, ktorí podliehajú spoločnému zdaňovaniu príjmu. Pozitívny dosah na príjmy domácností a spotrebu pochádzajúci z mierneho nárastu viacerých dávok a kompenzácie fiškálnej záťaže zvýšenej v dôsledku inflácie môže byť vo veľkej miere vykompenzovaný vyššími sociálnymi príspevkami zamestnancov. Daňovo-odvodové zaťaženie na úrovni minimálnej mzdy je v porovnaní s inými členskými štátmi vysoké, čo má za následok nižšie príjmy na spodnom konci mzdovej škály. Zníženie zamestnaneckých príspevkov na sociálne zabezpečenie alebo dane z príjmov fyzických osôb, a to aj prostredníctvom cielených príspevkov alebo náhrad, by toto daňovo-odvodové zaťaženie znížilo, čím by sa následne zvýšil disponibilný príjem osôb s nízkou mzdou a tým aj možnosti spotreby.
- (12) Vysoký prílev utečencov zaznamenaný v minulom roku má pre Nemecko viaceré sociálne a hospodárske dôsledky. Hoci v krátkodobom horizonte sa predpokladá, že prílev utečencov zvýši verejné výdavky a vytvorí dodatočný domáci dopyt, a tým zvýši HDP, strednodobý vplyv na zamestnanosť a rast závisí od úspešnej integrácie utečencov na trhu práce a od ich sociálneho začlenenia, a to aj prostredníctvom vzdelávacej podpory. Táto záležitosť je na poprednom mieste politického programu na úrovni EÚ aj členských štátov a bude pozorne monitorovaná a analyzovaná okrem iného aj v správe o tejto krajine na rok 2017.

- (13) Komisia vykonala v kontexte európskeho semestra komplexnú analýzu hospodárskej politiky Nemecka, ktorú uverejnila v správe o tejto krajine na rok 2016. Zároveň posúdila program stability, národný program reforiem a následné opatrenia v nadväznosti na odporúčania adresované Nemecku v predchádzajúcich rokoch. Zohľadnila nielen ich význam pre udržateľnú fiškálnu a sociálno-ekonomickú politiku v Nemecku, ale aj ich súlad s pravidlami a usmerneniami EÚ vzhľadom na potrebu posilniť celkovú správu hospodárskych záležitostí EÚ zabezpečením vstupov na úrovni EÚ do budúceho vnútroštátneho rozhodovania. Odporúčania v rámci európskeho semestra sú premietnuté do ďalej uvedených odporúčaní 1 až 3.
- (14) Rada na základe tohto posúdenia preskúmala program stability a zastáva názor⁵, že Nemecko podľa očakávania dodrží ustanovenia Paktu stability a rastu.
- (15) V súvislosti s hĺbkovým preskúmaním Komisie a týmto posúdením Rada preskúmala národný program reforiem a program stability. Jej odporúčania podľa článku 6 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 sú premietnuté do nižšie uvedených odporúčaní 1 až 3,

⁵ Podľa článku 5 ods. 2 nariadenia (ES) č. 1466/97.

TÝMTO ODPORÚČA, aby Nemecko v rokoch 2016 a 2017 prijalo opatrenia s cieľom:

1. Dosiahnuť udržateľný stúpajúci trend vo verejných investíciách, najmä do infraštruktúry, vzdelávania, výskumu a inovácie, a to pri rešpektovaní strednodobého cieľa. Zlepšiť štruktúru spolkových fiškálnych vzťahov, a to aj s ohľadom na narastajúcu úroveň verejných investícií, najmä na úrovni obcí.
2. Znížiť neefektívnosť v daňovom systéme, a to najmä preskúmaním zdaňovania právnických osôb a miestnej živnostenskej dane, zmodernizovať daňovú správu a preskúmať regulačný rámec pre rizikový kapitál. Zintenzívniť opatrenia na podnietenie hospodárskej súťaže v odvetví služieb, najmä v oblasti služieb pre podniky a regulovaných profesií.
3. Zvýšiť stimuly pre neskorší odchod do dôchodku a znížiť stimuly odrádzajúce druhé zárobkovo činné osoby v domácnosti od práce. Znížiť vysoké daňovo-odvodové zaťaženie osôb s nízkou mzdou a uľahčiť prechod od „minizamestnaní“ k štandardnému zamestnaniu.

V Bruseli

*Za Radu
predseda*
