



Bryssel den 13 juni 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

NOT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Komm. 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
Ärende:	Rekommendation till RÅDETS REKOMMENDATION om Tysklands nationella reformprogram 2016, med avgivande av rådets yttrande om Tysklands stabilitetsprogram 2016

För delegationerna bifogas det ovannämnda utkastet till rådets rekommendation, som har granskats och godkänts av olika rådskommittéer på grundval av kommissionens förslag COM(2016) 326 final.

RÅDETS REKOMMENDATION

av den ...

om Tysklands nationella reformprogram 2016, med avgivande av rådets yttrande om Tysklands stabilitetsprogram 2016

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken¹, särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser², särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,
med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,
med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och
av följande skäl:

- (1) Den 26 november 2015 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2016 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 17–18 mars 2016. Den 26 november 2015 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, rapporten om förvarningsmekanismen, där det angavs att Tyskland var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Samma dag antog kommissionen en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken för euroområdet. Den rekommendationen godkändes av Europeiska rådet den 18–19 februari 2016 och antogs av rådet den 8 mars 2016³. Med tanke på att ekonomierna i den ekonomiska och monetära unionen är tätt sammanvävda bör Tyskland, i egenskap av ett land som har euron som valuta, se till att dessa rekommendationer genomförs fullständigt och i tid.

³ EUT L 96, 11.3.2016, s. 1.

- (2) Landsrapporten för Tyskland offentliggjordes den 26 februari 2016. Den innehöll en bedömning av hur väl Tyskland hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som antogs av rådet den 14 juli 2015 och med sina nationella Europa 2020-mål. Den innehöll också den fördjupade granskningen i enlighet med artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011. Den 8 mars 2016 antog kommissionen ett meddelande om resultatet av den fördjupade granskningen. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Tyskland har makroekonomiska obalanser. I synnerhet tyder det stora och ihållande överskottet i bytesbalansen på överdrivet sparande och låg investeringsvilja i både den privata och den offentliga sektorn. Svaga inhemska investeringar hämmar den potentiella tillväxten och det starka beroendet av extern efterfrågan medför makroekonomiska risker mot bakgrund av dämpad utländsk efterfrågan. Överskottet i bytesbalansen har också, på grund av storleken, negativa effekter på euroområdet ekonomiska resultat. Att ta itu med det genom att öka investeringarna skulle öka Tysklands tillväxtpotential och stödja återhämtningen i euroområdet.
- (3) Den 15 april 2016 lade Tyskland fram sitt stabilitetsprogram för 2016 och den 29 april 2016 sitt nationella reformprogram. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes samband ska kunna tas i beaktande.
- (4) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna för 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013⁴ får kommissionen begära att en medlemsstat ska se över och föreslå ändringar av sin partnerskapsöverenskommelse och av relevanta program när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta rekommendationer från rådet. Kommissionen har i riktlinjerna för tillämpning av åtgärder som sammanlänkar effektiva europeiska struktur- och investeringsfonder med sund ekonomisk styrning beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa denna bestämmelse.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

- (5) Tyskland omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del och av skuldkriteriet. I stabilitetsprogrammet för 2016 planerar regeringen en totalt sett balanserad budget under 2016–2020. Det medelfristiga budgetmålet – ett strukturellt underskott på 0,5 % av BNP – kommer att upprätthållas med marginal under hela programperioden. Enligt stabilitetsprogrammet kommer den offentliga skuldkvoten att sjunka gradvis till 59,5 % 2020. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för budgetprognoserna, som inte har godkänts av något oberoende organ, är rimligt. Enligt kommissionens vårprognos 2016 beräknas det strukturella saldot ligga på ett överskott på 0,4 % av BNP 2016 och 2017, vilket är över det medelfristiga budgetmålet. Eventuella framtida avvikelser, inklusive dem förorsakade av offentliga investeringsbehov, kommer att bedömas mot bakgrund av kravet på att hålla det strukturella saldot i nivå med det medelfristiga budgetmålet. Bruttoskulden förväntas sjunka successivt till en nivå under vad skuldkriteriet kräver. Detta skapar utrymme för ökade offentliga investeringar. Rådet anser, på grundval av sin bedömning av stabilitetsprogrammet och kommissionens vårprognos 2016, att Tyskland kan förväntas följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler.

- (6) Förbundsregeringen har visserligen beslutat om flera åtgärder för att öka investeringarna i infrastruktur under de kommande åren, men anslagen förefaller fortfarande varken ge någon varaktig uppåtgående trend i de offentliga investeringarna eller svara mot behoven av investeringar i infrastrukturen. Den fasta nettoinvesteringen har varit fortsatt markant negativ på kommunal nivå, vilket tyder på underinvestering. De totala utgifterna för utbildning och forskning har endast ökat något under de senaste åren och når kanske inte ens upp till det nationella målet på 10 % av BNP 2015. Fortsatta investeringar i utbildning, forskning och innovation är av avgörande betydelse för att trygga Tysklands framtida konkurrenskraft. Eftersom budgeten förväntas förbli balanserad sett såväl totalt som strukturellt 2016–2017, finns det fortsatt finanspolitiskt utrymme för större offentliga investeringar utan att man bryter mot reglerna för stabilitets- och tillväxtpakten eller utlöser den nationella skuldbromsen. En reform av pensionssystemet skulle bidra till att säkerställa den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Skatteutjämningens nuvarande utformning är komplicerad och förefaller leda till sämre incitament att förbättra intäkterna i enskilda delstater. Den pågående översynen av de federala finanspolitiska relationerna innebär en möjlighet att stärka regelverket, även genom att säkerställa tillräckliga offentliga investeringar på alla förvaltningsnivåer, särskilt för kommuner. Det aktuella kompromissförslag som delstaterna enats om skulle innebära ett enklare system för övergripande skatteutjämning. Förslaget är dock fortfarande otydligt om vem som har ansvar för vilket utgiftsområde, och det misslyckas med att skapa ökat oberoende på egen skattebas. Parallellt används alternativ till traditionell statlig finansiering av transportinfrastrukturen, bland annat genom offentlig-privata partnerskap, endast i begränsad omfattning. Vidare utgör faktorer som en komplicerad fördelning av planeringsansvaret över olika förvaltningsnivåer, flaskhalsar kopplade till förvaltningens kapacitet och krångliga tillståndsförfaranden hinder för investeringar. En mer effektiv användning av offentlig upphandling kunde vidare inverka positivt på investeringsviljan, eftersom den andel av upphandlingarna som offentliggörs i hela EU fortfarande ligger långt under EU-genomsnittet.

- (7) Det krångliga systemet för företagsbeskattning hämmar fortfarande investeringsviljan i den privata sektorn, och det totala inkomstskattetrycket på företag, inklusive den lokala bolagsskatten (*Gewerbesteuer*) och solidaritetsavgiften, är fortfarande högt. Den lokala bolagsskatten framkallar effektivitetsförluster på grund av att icke-vinstgivande komponenter ingår i skattebasen. Skattesystemet gynnar lånefinansiering framför finansiering med eget kapital, och indikatorn för lånegynnande beskattning är den åttonde högsta i unionen under 2015. Förhållandevis tillväxtvänliga konsumtionsskatter och periodiskt återkommande fastighetsskatter som andel av det totala skatteintaget låg mellan 2007 och 2014 stilla på cirka 28–29 %, vilket är lågt jämfört med unionsgenomsnittet på 32–33 %. Dessutom har trenden mot ökat skatteuttag vid fastighetsöverlåtelser fortsatt, i stället för en ökning av mindre snedvridande periodiska fastighetsskatter. Åtgärder vidtagna för att modernisera skatteförvaltningen inskränktes till att den federala regeringen antog lagstiftning om att göra skatteförvaltningens förfaranden enklare. Ett automatiskt utbyte av skatteuppgifter mellan skatteförvaltningarna i de 16 delstaterna, vilket hade kunnat underlätta effektiviteten vid skatterevisioner, existerar fortfarande inte. Totalt sett leder strukturella brister och fördröjd modernisering till relativt sett otillräckliga resultat för skatteförvaltningen och ineffektiv skatteuppbörd.
- (8) I Tyskland är möjligheterna att anskaffa kapital i allmänhet goda. Internationellt sett är dock riskkapitalmarknaden fortfarande underutvecklad, och skattebetingade ramvillkor kan begränsa dess storlek. Förbättrad tillgång till riskkapital är en viktig faktor när det gäller att främja företagsverksamhet, även i högteknologiska sektorer och kunskapsintensiva tjänster. Förbundsregeringen har beslutat om en rad åtgärder för att förbättra villkoren för riskkapital och ytterligare åtgärder är under diskussion. Dessutom skulle en översyn av regelverket för riskkapital kunna bidra till att stimulera den privata investeringsviljan, även hos utländska investerare.

- (9) De politiska åtgärderna för att främja konkurrensen inom tjänstesektorn, särskilt de fria yrkesutövarnas tjänsteutbud, har varit begränsade. Tyskland hör till de medlemsstater vars regelverk skapar höga hinder i tjänstesektorn. Restriktiv varumarknadsreglering har påverkat priserna och produktiviteten. Låg produktivitet och stora påslag ger en fingervisning om att det i Tyskland finns stort utrymme för bättre prestanda i tjänsteutbudet från de fria yrkesutövarna. Problemen för företagstjänster orsakas av tillståndskrav, restriktioner rörande verksamheter på flera olika områden, krav på försäkringar och prisreglering. Krav på juridisk form och aktieinnehav upprätthålls också fortfarande. Den handlingsplan som Tyskland lämnade in efter den ömsesidiga utvärderingen och som gäller tillträde till och utövande av reglerade yrken innehåller endast ett begränsat antal förslag på åtgärder, men det finns uppenbart utrymme för mer ambitiösa förslag.
- (10) Sett i ett helhetsperspektiv är arbetsmarknaden visserligen mycket stark, i synnerhet ligger arbetslösheten på historiskt låga nivåer, men åldersrelaterad brist på arbetskraft och kompetens hotar och manar till fullt utnyttjande av den nu tillgängliga arbetskraften. Eftersom tendenserna inte bara är en utmaning för arbetsmarknaden utan också för hållbarheten och tillräckligheten i pensionssystemet förefaller starkare incitament för senarelagd pensionering oundvikligt. Fattigdomsriskerna bland äldre (16,3 % 2014) ligger över genomsnittet i unionen (13,8 %) och det lagstadgade pensionssystemets ersättningsnivå sänks successivt, samtidigt som graden av anslutning till andrahands- och tredjehandssystem är för låg för att risken ska minska väsentligt. Antalet förmånstagare som fick en behovsprövad minimiinkomst för pensionärer fördubblades nästan mellan 2003 och 2014. Förslag på bättre incitament att senarelägga pensionering (*Flexi-Rente*) har dock ännu inte formaliserats. Det återstår att se hur effektiva de blir på att motverka de incitament till förtida pensionering som infördes 2014.

- (11) Arbetsmarknadspotentialen hos vissa grupper, särskilt kvinnor och personer med invandrarbakgrund, underutnyttjas fortfarande, och motivationssänkare när det gäller arbete, särskilt för andreförsörjaren i hushållen, kvarstår. Särdrag hos skattesystemet och sjukförsäkringen avhåller andreförsörjaren från att arbeta eller utöka antalet arbetade timmar. Detta bidrar till att andelen heltidsarbetande kvinnor är liten och till att antalet arbetade timmar i genomsnitt per kvinna är bland de lägsta i unionen, trots hög sysselsättningsgrad för kvinnor. Som biprodukt till att minimilönen infördes kan en viss övergång från minijobb till vanliga arbeten konstateras, men sju miljoner människor är fortfarande sysselsatta med minijobb (av vilka omkring fem miljoner människor har ett minijobb som sitt enda avlönade arbete). Den omständigheten att minijobben är befriade från inkomstskatt – i många fall från alla socialförsäkringsavgifter från arbetstagaren – kan avhålla arbetstagare från att flytta till arbeten med löner över taket för minijobben på 450 euro per månad. Den avhållande faktorn är i många fall starkare för makar underkastade gemensam inkomstbeskattningen. Den positiva effekten på hushållens inkomster och konsumtion till följd av den lilla höjningen av flera bidrag och utjämningen av de inflationsbetingade marginalskatteeffekterna kan väsentligen utplånas av de högre socialförsäkringsavgifterna för arbetstagarna. Skattekillen på minimilönens nivå är hög i jämförelse med andra medlemsstater, vilket leder till lägre inkomster i den nedre delen av löneskalan. Genom att sänka arbetstagarnas socialförsäkringsavgifter och den personliga inkomstskatten, även genom riktade bidrag eller återbäring, kan man minska skattekillen och öka låginkomsttagarnas disponibla inkomst, och därigenom öka konsumtionsmöjligheterna.
- (12) Det stora inflöde av flyktingar som Tyskland upplevt under det senaste året har ett antal ekonomiska och sociala följdverkningar för landet. På kort sikt kommer inflödet av flyktingar att öka de offentliga utgifterna och skapa större inhemsk efterfrågan, vilket leder till ökad BNP, men på medellång sikt är effekten på sysselsättning och tillväxt avhängig av hur väl flyktingarna integreras i samhället och på arbetsmarknaden, inklusive med hjälp av extra utbildning. Frågan står högt upp på den politiska agendan både på EU-nivå och på medlemsstaternas nivå, och den kommer att följas och analyseras noggrant, även i landsrapporten 2017.

- (13) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen gjort en omfattande analys av Tysklands ekonomiska politik och offentliggjort den i 2016 års landsrapport. Kommissionen har också bedömt stabilitetsprogrammet och det nationella reformprogrammet samt uppföljningen till de rekommendationer Tyskland har fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmens relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Sverige utan också i vilken mån EU:s regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på EU-nivå. Rekommendationerna inom ramen för den europeiska planeringsterminen återspeglas i rekommendationerna 1–3 nedan.
- (14) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet, och anser⁵ att Tyskland kan förväntas följa stabilitets- och tillväxtpakten.
- (15) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet och stabilitetsprogrammet. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas i rekommendationerna 1–3 nedan.

⁵ Enligt artikel 5.2 i förordning (EG) nr 1466/97.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Tyskland att under 2016 och 2017 vidta följande åtgärder:

1. Skapa en varaktig uppåtgående trend i de offentliga investeringarna, särskilt i infrastruktur, utbildning, forskning och innovation, med bibehållen respekt för det medelfristiga målet. Förbättra utformningen på de federala finanspolitiska relationerna, i syfte att öka offentliga investeringar, särskilt på kommunal nivå.
2. Minska de ineffektiva inslagen i skattesystemet, särskilt genom att se över företagsbeskattningen och den lokala bolagsskatten, modernisera skatteförvaltningen och se över regelverket för riskkapital. Intensifiera åtgärderna för att stimulera konkurrens i tjänstesektorn, särskilt för företagstjänster och reglerade yrken.
3. Förbättra incitamenten att senarelägga pensionering och undanröja motivationssänkare som avhåller andreförsörjaren i hushållen från arbete. Krympa den stora skattekillen för låginkomsttagare och underlätta övergången från minijobb till vanliga arbeten.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande
