

Bruselj, 12. junij 2017
(OR. en)

9296/17

ECOFIN 401
UEM 150
SOC 381
EMPL 295
COMPET 398
ENV 497
EDUC 225
RECH 181
ENER 220
JAI 479

DOPIS

Pošiljatelj:	generalni sekretariat Sveta
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Št. dok. Kom.:	ST 9239/17 ECOFIN 372 UEM 121 SOC 350 EMPL 265 COMPET 367 ENV 467 EDUC 195 RECH 151 ENER 191 JAI 442 - COM(2017) 505 final
Zadeva:	Priporočilo za PRIPOROČILO SVETA v zvezi z nacionalnim programom reform Nemčije za leto 2017 in mnenje Sveta o programu Nemčije za stabilnost za leto 2017

V prilogi vam pošiljamo navedeni osnutek priporočila Sveta, ki so ga pregledali in potrdili različni odbori Sveta, temelji pa na predlogu Komisije COM(2017) 505 final.

PRIPOROČILO SVETA

z dne ...

v zvezi z nacionalnim programom reform Nemčije za leto 2017

in mnenje Sveta o programu Nemčije za stabilnost za leto 2017

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik¹ in zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij² in zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

² UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Komisija je 16. novembra 2016 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2017. Evropski svet je na zasedanju 9. in 10. marca 2017 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 16. novembra 2016 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem je Nemčijo opredelila kot eno od držav članic, za katere bo opravljen poglobljen pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta glede ekonomske politike euroobmočja, ki ga je Evropski svet potrdil na zasedanju 9. in 10. marca 2017. Svet je Priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja (v nadaljnjem besedilu: priporočilo za euroobmočje) sprejel 21. marca 2017.³
- (2) Nemčija bi morala kot država članica, katere valuta je euro, in zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev v ekonomski in monetarni uniji zagotoviti, da v celoti in pravočasno izvede priporočilo za euroobmočje, ki je izraženo v priporočilih 1 in 2.

³ UL C 92, 24.3.2017, str. 1.

- (3) Poročilo o državi za Nemčijo za leto 2017 je bilo objavljeno 22. februarja 2017. V njem so bili ocenjeni napredek Nemčije pri izvajanju priporočil za posamezne države, ki jih je Svet sprejel 12. julija 2016, nadaljnje ukrepanje po priporočilih za posamezne države, sprejetih v prejšnjih letih, in napredek pri doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020. Poročilo o državi vsebuje tudi poglobljen pregled v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011, katerega rezultati so bili prav tako objavljeni 22. februarja 2017. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da v Nemčiji obstajajo makroekonomska neravnotežja. Zlasti ima stalno visoki presežek na tekočem računu čezmejni vpliv in – poleg močne povezanosti in uspešnosti njene zelo konkurenčne industrije v mednarodni delitvi dela – odraža presežek prihrankov ter šibke naložbe tako v zasebnem kot javnem sektorju. Presežek na tekočem računu se je leta 2015 še povečal, leta 2016 ostal pretežno nespremenjen in naj bi po pričakovanjih ostal visok. Obravnavanje presežka lahko vpliva na obete za ponovno uravnoteženje preostanka euroobmočja in Unije, saj lahko bolj dinamično domače povpraševanje v Nemčiji zmanjša potrebe po razdolževanju v močno zadolženih državah članicah. Kljub nizkim obrestnim meram, ki ustvarjajo ugodne pogoje financiranja, so poslovne naložbe kot delež BDP še vedno skromne. Čeprav se je okrevanje zasebne potrošnje nadaljevalo, so prihranki gospodinjstev dosegli rekordno visoko raven v Uniji. Posebej pomembni so ukrepi za zmanjšanje tveganja škodljivih učinkov na nemško gospodarstvo ter zaradi njegove velikosti in čezmejnega pomena tudi na ekonomsko in monetarno unijo.
- (4) Nemčija je 13. aprila 2017 predložila program stabilnosti za leto 2017, 28. aprila 2017 pa nacionalni program reform za leto 2017. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.

- (5) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov (skladi ESI) za obdobje 2014–2020. Člen 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta⁴ določa, da lahko Komisija od države članice zahteva, da pregleda svoj partnerski sporazum in ustrezne programe ter predlaga njihove spremembe, kadar je to potrebno za podporo izvajanju ustreznih priporočil Sveta. Komisija je dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila to določbo, zagotovila v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti skladov ESI z dobrim gospodarskim upravljanjem.
- (6) Za Nemčijo trenutno veljata preventivni del Pakta za stabilnost in rast ter pravilo glede dolga. V programu stabilnosti za leto 2017 vlada načrtuje proračunski presežek med 0,25 % in 0,50 % BDP v obdobju 2017–2021. Srednjeročni proračunski cilj, tj. strukturni primanjkljaj v višini 0,5 % BDP, bo še naprej izpolnjen z nekaj rezerve v celotnem obdobju programa. V skladu s programom stabilnosti naj bi dolg sektorja država kot odstotek BDP postopno upadal in leta 2021 dosegel 57 % BDP. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije in ki ga ni potrdil neodvisni organ, je verjeten.

⁴ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

- (7) Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2017 naj bi strukturni saldo dosegel presežek v višini 0,6 % BDP v letu 2017 in 0,3 % v letu 2018, kar je nad srednjeročnim proračunskim ciljem. Dolg sektorja država naj bi se po napovedih še naprej zanesljivo zmanjševal in padel pod zahtevano raven pravila glede dolga. Na splošno Svet pričakuje, da bo Nemčija v letih 2017 in 2018 izpolnjevala določbe Pakta za stabilnost in rast. Hkrati ostajajo možnosti za podporo domačega povpraševanja z uporabo fiskalne politike, zlasti da se doseže trajen trend rasti naložb, ter z ustvarjanjem pogojev za višjo realno rast plač.
- (8) Delež javnih naložb v BDP se je večinoma ohranil na enaki ravni in ne dosega povprečja euroobmočja. Javne naložbe še naprej zaostajajo zlasti na ravni občin, kjer so neto naložbe v letu 2016 ostale negativne. Pomagali niso niti ukrepi, sprejeti v preteklih nekaj letih, niti precejšnje povečanje javnih naložb na ravni sektorja država v letih 2015 in 2016. Leta 2016 so bili sprejeti dodatni ukrepi, ki bi morali povečati priložnosti za javne naložbe, tudi na ravni zveznih držav in občin. Ti ukrepi vključujejo reformo zveznih fiskalnih odnosov, ki bo po sprejetju začela veljati leta 2020. Poleg tega bi morala razširitev storitev svetovanja glede načrtovanja naložb v infrastrukturo, tako da bodo vključevale občine, izboljšati načrtovanje in izvajanje naložb v infrastrukturo na ravni občin. To se zdi še posebej pomembno, saj se projekti naložb v infrastrukturo v zveznih državah in občinah izvajajo le v omejenem obsegu, na kar vplivajo omejitve zmogljivosti in načrtovanja. Ugodni proračunski položaj navadno kaže na razpoložljivost fiskalnega manevrskega prostora, na primer za zagotavljanje dodatnih sredstev za povečanje javnih naložb na vseh ravneh državne uprave.
- (9) Splošno so bili odhodki za javno in zasebno izobraževanje ter raziskave v preteklih letih precej stabilni glede na BDP, vendar na področju izobraževanja ostajajo pod povprečjem Unije. Kombinirana skupna poraba za izobraževanje in raziskave je leta 2015 znašala 9,1 % in ni dosegla nacionalnega cilja v višini 10 % BDP. Dodatno vlaganje v izobraževanje, raziskave in inovacije je nujno, da se zagotovita prihodnja gospodarska uspešnost Nemčije in zlasti učinkovita integracija nedavno prispelih prosilcev za azil, beguncev in migrantov. Prizadevanja Nemčije, da bi dosegla slednje, so bila precejšnja zlasti na področju poklicnega izobraževanja in usposabljanja. V prihodnjih letih bodo potrebna nadaljnja prizadevanja za celoten izobraževalni sektor.

- (10) Nemški davčni sistem ostaja kompleksen, stroški davčne uprave so visoki in možno je, da več določb s področja obdavčevanja dohodkov pravnih oseb ovira zasebne naložbe. Kljub precejšnjemu zmanjšanju so stroški kapitala podjetij v Nemčiji še vedno med najvišjimi v EU-28. Po upoštevanju lokalnega obrtnega davka (*Gewerbesteuer*) in solidarnostnega dodatka je najvišja zakonsko določena davčna stopnja za dohodke pravnih oseb leta 2016 znašala 30,2 %. To je bilo precej nad netehtanim povprečjem Unije, ki znaša 22,8 %. Dejanska povprečna davčna stopnja je 28,2 % v primerjavi z netehtanim povprečjem v višini 21,1 % za Unijo. Davčne spodbude za zadolževanje podjetij so bile v letu 2016 na sedmem mestu v Uniji. Na ravni delničarjev je obseg davčnih spodbud podoben. To je posebej pomembno za MSP, ki imajo navadno domače delničarje. Znižanje stroškov lastniškega kapitala bi lahko okrepilo zasebne naložbe in premalo razviti nemški trg tveganega kapitala. Druge značilnosti davčnega sistema, ki bi lahko izkrivljale odločitve o financiranju in naložbah, so vključitev nepridobitnih elementov v davčno osnovo lokalnega obrtnega davka, omejitve prenosa izgub ter izkrivljanja, ki jih obdavčitve povzročajo pri izbiri pravne oblike. Nadaljnje določbe, ki bi lahko v okviru davčnega sistema zmanjševale privlačnost za naložbe, so med drugim ureditev amortizacije, obrestna mera, ki se uporablja za izračun odbitnih rezervacij za pokojnine, obdavčitev kapitalskih dobičkov in računovodenje na podlagi plačil za namen davka na dodano vrednost. Če bo pravilno izvedeno, bi lahko dodatno splošno in informacijsko strokovno usmerjanje zvezne davčne uprave v razmerju do deželnih davčnih uprav, ki je bilo dogovorjeno v okviru reforme zveznih davčnih odnosov, prispevalo k pospešitvi modernizacije davčne uprave.
- (11) Naložbe v tvegani kapital v Nemčiji so narasle, vendar po mednarodnih standardih ta trg ostaja premalo razvit. V letu 2015 so naložbe v tvegani kapital predstavljale približno 0,03 % BDP, kar je rahlo nad povprečjem Unije, vendar še vedno manj kot v državah članicah, kot so Finska, Združeno kraljestvo, Švedska, Irska ali Francija, ter precej manj kot v državah zunaj Unije, kot so Izrael in Združene države Amerike. Zlasti se zdi, da nemški trg tveganega kapitala ni zmožen zagotoviti večjih naložb v poznejši fazi. Zvezna vlada je sprejela vrsto ukrepov, da bi podprla naložbe v tvegani kapital. Med drugim je poenostavila obdavčevanje investicijskih skladov, izboljšala prenos izgub v okviru sistema davka od dohodkov pravnih oseb in razširila program INVEST za poslovne angele.

- (12) Zaradi prehoda na energijo iz obnovljivih virov so potrebne znatne naložbe v prenos električne energije in distribucijska omrežja električne energije. Kljub temu načrtovane naložbe v domačo elektroenergetsko infrastrukturo močno zaostajajo. Do konca leta 2016 je bilo izvedenih zgolj približno 35 % projektov za omrežja najvišjih napetosti, opredeljenih v zakonu o razširitvi energetskega omrežja iz leta 2009, in sicer zlasti zaradi javnega nasprotovanja. Od sedanjih skupno 6 100 km elektrovodov, ki naj bi bili zgrajeni v obdobju do leta 2024 oziroma leta 2025 glede na zakon o načrtu zveznih zahtev, ki je začel veljati leta 2015, jih je bilo odobrenih le okoli 6 %, le 1 % pa dejansko zgrajenih.
- (13) Še vedno obstajajo ovire za polni izkoristek prednosti digitalizacije. Nemčija na primer ni najbolj uspešna pri zagotavljanju hitrih in ultrahitrih širokopasovnih povezav, zlasti na polmestnih območjih in podeželju. Mladi Nemci razmeroma malo uporabljajo računalnike in mnoge šole nimajo širokopasovnega dostopa. Tudi uspešnost digitalnih javnih storitev je pod povprečjem Unije. Zlasti morajo zaostanek v smislu digitalizacije nadoknaditi MSP. Samo petina MSP ima izdelano strategijo za digitalizacijo. Vzpostavljeni so bili centri odličnosti MSP, da bi se okrepila in pospešila digitalizacija MSP. Platforma „Industrie 4.0“ združuje vse zadevne deležnike. Medtem ko naložbe gospodarskih družb v raziskave in razvoj rastejo in je Nemčija blizu izpolnitvi svojega cilja glede intenzivnosti raziskav in razvoja iz strategije Evropa 2020, pa te naložbe vse pogostejše izvajajo velike gospodarske družbe, prispevek MSP pa se manjša. Poleg tega bi lahko staranje prebivalstva v prihodnjih letih vplivalo na podjetniško dejavnost.

- (14) Visoke regulativne ovire ostajajo zlasti v sektorju poslovnih storitev in pri reguliranih poklicih. Ravni omejitev so višje od povprečja Unije, zlasti za arhitekte, inženirje, pravnike in računovodje/davčne svetovalce. Poleg tega so odhodi v teh poklicih bistveno manj pogosti od povprečja Unije, kar bi lahko bila posledica razmeroma majhne dinamike in konkurence v poklicnih storitvah v Nemčiji. Med temi ovirami so omejitve glede pravic delničarjev in pravne oblike podjetij za arhitekte in inženirje ter omejitve v zvezi z večdisciplinarnostjo za arhitekte, inženirje in pravnike. Zmanjšanje teh ovir bi lahko ustvarilo intenzivnejšo konkurenco, kar bi omogočilo dostop do trga več podjetjem in prineslo koristi za potrošnike v smislu nižjih cen in večje izbire. V okviru svežnja ukrepov za odpravo ovir na trgu storitev je Komisija januarja 2017 predstavila priporočila za reforme na področju regulacije poklicnih storitev.
- (15) Zaposlenost se je še naprej povečevala, brezposelnost pa je zabeležila rekordno nizko raven. Vendar je bilo povečanje zaposlenosti delno posledica porasta dela s skrajšanim delovnim časom, zlasti med ženskami, in se je le delno odrazilo v agregatni realni rasti plač, ki se je v letu 2016 upočasnila. Negativne spodbude za delo za prejemnike drugega dohodka v gospodinjstvu in zelo razširjeno delo s skrajšanim delovnim časom ovirajo polni izkoristek potenciala trga dela. Boljše zagotavljanje kakovostnega in cenovno dostopnega otroškega varstva za polni delovni čas, celodnevni šol in pred kratkim reformirane dolgotrajne oskrbe je ključen vzvod za povečanje udeležbe žensk znotraj delovne sile. Skupna obdavčitev dohodkov za poročene pare in brezplačno zdravstveno zavarovanje za nezaposlene zakonce odvračata prejemnike drugega dohodka v gospodinjstvu – pogosto so to ženske – od zaposlitve ali povečanja števila delovnih ur. Poleg tega manjšo povezanost s trgom dela spremlja velika razlika v plačah med spoloma v višini 22 % v primerjavi s povprečjem Unije, ki je leta 2015 znašalo 16,3 %.
- (16) Kljub rahlemu zmanjšanju ostaja zelo razširjeno malo delo, saj je okoli 4,8 milijona ljudi septembra 2016 malo delo opravljalo kot edino zaposlitev. Število delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, se je od leta 2005 potrojilo in junija 2016 doseglo 1 milijon (skoraj 3 % skupne zaposlenosti). Zaščita pred morebitnimi zlorabami dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela in po pogodbah o zaposlitvi naj bi se izboljšala, vendar je treba dogajanje na tem področju spremljati. Poleg tega se zdi, da so med pogodbami za določen čas sorazmerno visoke neprilagojene plačne vrzeli v primerjavi s pogodbami za nedoločen čas.

- (17) Davčni primež za zaposlene z nizkimi dohodki je velik v primerjavi z drugimi državami članicami, s čimer se manjšajo spodbude za delo, nižajo neto plače in priložnosti za potrošnjo. Nemčija je povišala minimalno dohodninsko olajšavo in otroške dodatke ter prilagodila dohodninske razrede. Ti ukrepi navadno koristijo skupinam z nizkim in srednjim dohodkom, toda celotni učinek na davčni primež bo omejen. Kljub nedavnim znatnim povečanjem realnih razpoložljivih dohodkov pa se plače in razvoj produktivnosti že dlje časa razhajajo, kar povzroča precejšnjo nakopičeno vrzel. Višja realna rast plač bi prispevala tudi k zmanjšanju velikih zunanjih neravnotežij.
- (18) Nemčija je veliko storila na področju sprejema prosilcev za azil ter vključevanja beguncev in drugih migrantov. Zdi se, da so mogoče še nadaljnje izboljšave, saj je leta 2016 število iskalcev zaposlitve med begunci naraslo na okoli 9 % vseh iskalcev zaposlitve. Vključevanje oseb z migrantskim ozadjem na trg dela, zlasti žensk, ostaja velik izziv. To med drugim prek izobraževalnega sistema velja tudi za otroke, rojene v Nemčiji, katerih starši so bili rojeni zunaj Unije.
- (19) Koristi od splošno pozitivnih gospodarskih gibanj in razvoja trga dela v preteklih nekaj letih niso bile enake za vse člane družbe. Po obdobju povečanj se je neenakost v dohodkih le nedavno umirila, medtem ko neenakost v premoženju ostaja med največjimi v euroobmočju. Poleg tega dobro delovanje trga dela ni privedlo do zmanjšanja tveganja revščine. Stopnja tveganja revščine v starosti je nad povprečjem Unije in število ljudi, ki se v starosti lahko znajdejo v revščini, bo v prihodnjih letih verjetno naraslo. Nadomestitvena stopnja sistema zakonskega pokojninskega zavarovanja se bo predvidoma še zmanjšala. Hkrati so stopnje vključevanja v drugi ali tretji steber pokojninskih sistemov prenizke, da bi odtehtale zmanjšanje nadomestitvene stopnje prvega stebra za vse. Če ne bo izravnave, se bo zadostnost pokojnin po pričakovanjih poslabšala. Ni še jasno, kako učinkovite so lahko nedavne reforme za povečanje spodbud za poznejše upokojevanje (t. i. Flexi-Rente) pri nevtraliziranju spodbud za zgodnje upokojevanje, uvedenih leta 2014.

- (20) V okviru evropskega semestra 2017 je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Nemčije in jo objavila v poročilu o državi za leto 2017. Prav tako je ocenila program stabilnosti za leto 2017 in nacionalni program reform za leto 2017 ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Nemčija prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Unije z vključitvijo prispevka Unije v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialnoekonomsko politiko v Nemčiji, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami Unije.
- (21) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program stabilnosti za leto 2017 in meni⁵, da bo Nemčija po pričakovanjih izpolnila določbe Pakta za stabilnost in rast.
- (22) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda Komisije in te ocene preučil nacionalni program reform za leto 2017 in program stabilnosti za leto 2017. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih 1 in 2 –

PRIPOROČA, da Nemčija v letih 2017 in 2018 ukrepa tako, da:

1. Ob upoštevanju srednjeročnega cilja uporabi fiskalno in strukturno politiko, da se podpreta potencialna rast in domače povpraševanje ter doseže trajen trend rasti naložb. Pospeši javne naložbe na vseh ravneh državne uprave, zlasti naložbe v izobraževanje, raziskave in inovacije, ter odpravi omejitve zmogljivosti in načrtovanja za naložbe v infrastrukturo. Nadalje izboljša učinkovitost davčnega sistema in njegovo privlačnost za naložbe. Spodbudi konkurenco v poslovnih storitvah in reguliranih poklicih.

⁵ V skladu s členom 5(2) Uredbe (ES) št. 1466/97.

2. Zmanjša negativne spodbude za delo za prejemnike drugega dohodka v gospodinjstvu in omogoči prehod na standardno zaposlitev. Zmanjša visok davčni primež za zaposlene z nizkimi dohodki. Ustvari pogoje za spodbujanje višje realne rasti plač ob upoštevanju vloge socialnih partnerjev.

V Bruslju,

Za Svet

Predsednik
