EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 13.5.2015
COM(2015) 256 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Nemčije za leto 2015

in mnenje Sveta o programu Nemčije za stabilnost za leto 2015

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Nemčije za leto 2015

in mnenje Sveta o programu Nemčije za stabilnost za leto 2015

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, 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 politik[1], 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 neravnotežij[2], zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije[3],

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta[4],

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Evropski svet je 26. marca 2010 potrdil predlog Komisije, da začne izvajati novo strategijo za delovna mesta in rast *Evropa 2020*, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik. Strategija se osredotoča na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje za povečanje potenciala Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.

(2) Svet je na predlog Komisije 13. julija 2010 sprejel priporočilo o širših smernicah ekonomskih politik držav članic in Unije (2010–2014) ter 21. oktobra 2010 sklep o smernicah za politike zaposlovanja držav članic. Skupaj tvorita „integrirane

[1] UL L 209, 2.8.1997, str. 1.
[2] UL L 306, 23.11.2011, str. 25.
[3] COM(2015) 256.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

smernice“ in države članice so bile pozvane, naj jih upoštevajo v nacionalnih ekonomskih politikah in politikah zaposlovanja.

(3) Svet je 8. julija 2014 sprejel priporočilo v zvezi z nacionalnim programom reform Nemčije za leto 2014 in dal mnenje o dopolnjenem programu Nemčije za stabilnost za leto 2014. Komisija je 28. novembra 2014 predložila mnenje o osnutku proračunskega načrta Nemčije za leto 2015[5] v skladu z Uredbo (EU) št. 473/2013[6].

(4) Komisija je 28. novembra 2014 sprejela letni pregled rasti[7], ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2015. Komisija je isti dan na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja[8], v katerem je Nemčijo opredelila kot eno od držav članic, za katere je treba opraviti poglobljeni pregled.

(5) Evropski svet je 18. decembra 2014 potrdil prednostne naloge za spodbujanje naložb, pospeševanje strukturnih reform ter prizadevanje za odgovorno in rasti prijazno konsolidacijo javnih financ.

(6) Komisija je 26. februarja 2015 objavila poročilo o državi za Nemčijo za leto 2015[9]. V njem je bil ocenjen napredek Nemčije pri izvajanju priporočil za posamezne države, sprejetih 8. julija 2014. Poročilo o državi vsebuje tudi rezultate poglobljenega pregleda v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da v Nemčiji obstajajo makroekonomska neravnotežja, zaradi katerih so potrebni odločni ukrepi politike in spremljanje. Tveganja so se povečala zaradi še vedno nezadostnih zasebnih in javnih naložb, kar zavira rast in prispeva k zelo visokemu presežku tekočega računa, ki ga je še naprej treba pozorno spremljati. Posebej pomembni so ukrepi za zmanjšanje tveganja škodljivih učinkov na nemško gospodarstvo in zaradi njegove velikosti tudi širše na ekonomsko in monetarno unijo.

(7) Nemčija je 28. aprila 2015 predložila nacionalni program reform za leto 2015, 16. aprila 2015 pa še svoj program za stabilnost za leto 2015. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.

(8) Za Nemčijo trenutno veljata preventivni del Pakta za stabilnost in rast ter pravilo glede višine dolga. Vlada v svojem programu za stabilnost za leto 2015 načrtuje ohranitev proračunskega presežka. Srednjeročni cilj, tj. strukturni primanjkljaj v višini 0,5 % BDP, bo izpolnjen v celotnem obdobju programa. Delež javnega dolga v BDP naj bi postopno upadal in leta 2019 dosegel 61,5 %. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije in ki ga ni potrdil neodvisni organ, uporablja previdne predpostavke o rasti. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2015 se pričakuje, da bo strukturni saldo višji od srednjeročnega cilja. Bruto dolg naj bi se po napovedih še naprej zanesljivo zmanjševal in padel pod zahtevano raven glede višine dolga. To ustvarja fiskalni prostor za spodbujanje naložb. Svet na podlagi ocene programa za stabilnost in ob upoštevanju pomladanske napovedi Komisije iz leta 2015 pričakuje, da bo Nemčija izpolnjevala določbe Pakta za stabilnost in rast.

---

5 C(2014) 8801 final.
6 UL L 140, 27.5.2013, str. 11.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904 final.
9 SWD(2015) 25 final.

(9) Zvezna vlada je povečala odhodke za izobraževanje in raziskave, vendar je delež javne porabe za izobraževanje kot odstotek BDP še vedno pod povprečjem EU, skupna poraba za izobraževanje in raziskave pa morda ne bo dosegla nacionalnega cilja v višini 10 % BDP do konca leta 2015. Nemčija namerava do leta 2018 povečevati javne naložbe, vključno z dodatnima zneskoma v višini 10 milijard EUR za infrastrukturo in 5 milijard EUR za podporo naložbam finančno šibkih občin. Vendar se ti pozitivni ukrepi ne zdijo zadostni za reševanje splošnega zaostanka pri naložbah. Izkoriščanje fiskalnega manevrskega prostora bi Nemčiji omogočilo vlaganje v potencial gospodarstva za prihodnjo rast in odpravo zaostanka pri javnih naložbah, ki je zlasti opazen pri infrastrukturi in na ravni občin. Nemčija ni dosegla nobenega napredka pri izboljšanju učinkovitosti davčnega sistema. Na splošno se zdijo možnosti za preusmeritev davkov na rasti prijaznejše vire prihodkov premalo izkoriščene. Prihodki iz periodičnih davkov na premoženje so še vedno razmeroma nizki (0,5 % BDP v letu 2012 v primerjavi z 1,5 % v EU-28), vrednotenje nepremičnin pa je zastarelo, saj izhaja iz tržnih vrednosti iz leta 1963/1964 v zveznih deželah nekdanje Zahodne Nemčije in iz leta 1935 v zveznih deželah nekdanje Vzhodne Nemčije. Čeprav je bila reforma občinskega nepremičninskega davka (*Grundsteuer*) del koalicijskega sporazuma in napovedana v nacionalnem programu reform za leti 2014 in 2015, niso bili doslej sprejeti nobeni konkretni ukrepi. Namesto osredotočanja na bolj ali manj izkrivljajoče periodične davke na premoženje se je nadaljeval trend povečevanja davkov na prenos nepremičnin. Lokalni obrtni davek (*Gewerbesteuer*) ni bil pregledan. Zaradi vključitve nepridobitnih elementov v davčno osnovo prihaja do neučinkovitosti. Upravna obremenitev v zvezi z obdavčitvijo za podjetja in stroški pobiranja davkov so v Nemčiji še vedno primerjalno visoki, elektronsko oddajanje davčnih napovedi za dohodnino in davek od dohodkov pravnih oseb pa se uporablja manj kot v povprečju v EU. Tekoči pregled fiskalnih razmerij med federacijo, zveznimi deželami in občinami je priložnost za okrepitev okvira za vzdržne fiskalne politike, vključno z zagotavljanjem ustreznih javnih naložb na vseh ravneh države. Pregled je tudi priložnost za izboljšanje razdelitve pristojnosti za prihodke in odhodke ter učinkovitosti sistema horizontalne fiskalne izravnave in davčne uprave.

(10) Za povečanje spodbud za poznejše upokojevanje niso bili sprejeti nobeni ukrepi, čeprav se zdi to nujno potrebno glede na pričakovan velik upad nemškega delovno sposobnega prebivalstva in možno srednjeročno pomanjkanje kvalificiranih delavcev. Davčni primež za delavce, ki zaslužijo med 50 % in 67 % povprečne plače, je ostal od leta 2001 v veliki meri nespremenjen in je še vedno med najvišjimi v EU. Nedavne reforme sistemov socialnega zavarovanja bodo verjetno povzročile dodatno zvišanje prispevnih stopenj in še povečale davčni primež. To bi lahko imelo negativne posledice za udeležbo na trgu dela in razpoložljivi dohodek. Učinek zaviralnih fiskalnih dejavnikov trenutno blaži nizka inflacija. Vendar bi lahko ob dinamični rasti plač in nekoliko višjih stopnjah inflacije v prihodnjih letih zaviralni fiskalni dejavniki povzročili znatna nediskrecijska povečanja davkov. Ta bi lahko nato vplivala tudi na razpoložljivi dohodek. Pri izboljšanju stopnje izobrazbe prikrajšanih oseb je bil dosežen omejen napredek. Pri mladih iz priseljenskih družin je dvakrat bolj verjetno, da bodo prezgodaj opustili šolanje. Negativne fiskalne spodbude bodo verjetno pomemben dejavnik pri odvračanju prejemnikov drugega dohodka v gospodinjstvu od tega, da bi se zaposlili ali delali več ur. To prispeva k nizkemu deležu žensk, zaposlenih s polnim delovnim časom, in enemu najnižjih števil delovnih ur, ki jih v povprečju opravijo ženske v EU. Izvzetje malega dela iz dohodnine in v številnih primerih iz vseh prispevkov zaposlenih za socialno varnost

prav tako odvrača delavce, da bi sprejeli zaposlitve z dohodki nad 450 EUR na mesec, kolikor znaša prag za mala dela.

(11) Ukrepi politike za spodbujanje konkurence v storitvenih sektorjih, zlasti v sektorju poklicnih storitev, so bili omejeni. Stopnje rasti produktivnosti dela na področju poklicnih storitev so v Nemčiji že več kot desetletje negativne ali blizu nič. Nemčija je tudi med državami članicami EU, kjer je zakonodaja najmanj spodbudna za konkurenco v sektorju poklicnih storitev. Omejitve vključujejo zahteve glede poklicnih kvalifikacij, pravne oblike in strukture lastništva. Pri slednjih se v nekaterih zveznih deželah izvajajo omejene spremembe, vendar še vedno ni širšega pregleda takšnih omejitev. Nemčija sodeluje v vseevropskem medsebojnem ocenjevanju, določenem v direktivi o spremembi direktive o poklicnih kvalifikacijah, vendar ni sprejela še nobenih ukrepov na podlagi rezultatov tega ocenjevanja. Konkurenčne razmere na nemških železniških trgih se od lani niso bistveno izboljšale. Zlasti v segmentu železniškega potniškega prevoza na dolge razdalje zahtevno konkurenčno okolje odvrača nove udeležence, da bi vstopili na trg. Uporabnine za dostop do tirov za potniški prevoz na dolge razdalje so med najvišjimi v EU. Tržni delež novih udeležencev na trgu potniškega prevoza na dolge razdalje je manjši od 1 % in še upada.

(12) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla obsežno analizo nemške ekonomske politike in jo objavila v poročilu o državi za leto 2015. Prav tako je ocenila program za stabilnost in nacionalni program reform ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Nemčija prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Evropske unije z vključitvijo prispevka na ravni EU v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialno-ekonomsko politiko v Nemčiji, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami EU. Priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih 1 do 3 spodaj.

(13) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program Nemčije za stabilnost in meni[10], da Nemčija izpolnjuje določbe Pakta za stabilnost in rast.

(14) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je opravila Komisija, in te ocene preučil nacionalni program reform in program za stabilnost. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih 1 do 3 v nadaljevanju.

(15) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla tudi analizo ekonomske politike euroobmočja kot celote. Na tej podlagi je Svet izdal posebna priporočila za države članice, katerih valuta je euro. Nemčija bi morala zagotoviti tudi celovito in pravočasno izvedbo teh priporočil –

PRIPOROČA, da Nemčija v obdobju 2015–2016 ukrepa, tako da:

1. Dodatno poveča javne naložbe v infrastrukturo, izobraževanje in raziskave, tudi z uporabo fiskalnega prostora, ki ga ima na voljo. Za spodbujanje zasebnih naložb sprejme ukrepe za izboljšanje učinkovitosti davčnega sistema, zlasti s pregledom lokalnega obrtnega davka in obdavčitve pravnih oseb ter s posodobitvijo davčne uprave. Uporabi tekoči pregled za izboljšanje strukture fiskalnih razmerij med federacijo, zveznimi deželami in občinami, zlasti z namenom zagotavljanja ustreznih javnih naložb na vseh ravneh države.

[10] V skladu s členom 5(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

2. Poveča spodbude za poznejše upokojevanje. Sprejme ukrepe za zmanjšanje visoke obdavčitve dela in prispevkov za socialno varnost, zlasti za delavce z nizkimi dohodki, ter obravnava učinek zaviralnih fiskalnih dejavnikov. Pregleda davčno obravnavo malega dela za olajšanje prehajanja v druge oblike zaposlitev.

3. Sprejme ambicioznejše ukrepe za spodbujanje konkurence v storitvenem sektorju, zlasti v sektorju poklicnih storitev, z odpravo neutemeljenih omejitev, kot so pravna oblika, zahteve glede lastniške strukture in fiksne tarife. V ta namen dokonča tekoči nacionalni pregled teh ovir in nato sprejme ustrezne ukrepe. Odstrani preostale konkurenčne ovire na železniških trgih, predvsem v segmentu železniškega potniškega prevoza na dolge razdalje.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik