EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 13.5.2015
COM(2015) 256 final

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Saksan vuoden 2015 kansallisesta uudistusohjelmasta

sekä samassa yhteydessä annettu Saksan vuoden 2015 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Saksan vuoden 2015 kansallisesta uudistusohjelmasta

sekä samassa yhteydessä annettu Saksan vuoden 2015 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 121 artiklan 2 kohdan ja 148 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97[1] ja erityisesti sen 5 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta 16 päivänä marraskuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1176/2011[2] ja erityisesti sen 6 artiklan 1 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen[3],

ottaa huomioon Euroopan parlamentin päätöslauselmat[4],

ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston päätelmät,

ottaa huomioon työllisyyskomitean lausunnon,

ottaa huomioon talous- ja rahoituskomitean lausunnon,

ottaa huomioon sosiaalisen suojelun komitean lausunnon,

ottaa huomioon talouspoliittisen komitean lausunnon,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Eurooppa-neuvosto hyväksyi 26 päivänä maaliskuuta 2010 Euroopan komission ehdotuksen, jolla käynnistetään uusi kasvu- ja työllisyysstrategia, Eurooppa 2020. Strategian lähtökohtana on tehostaa talouspolitiikan koordinointia, ja siinä keskitytään avainalueisiin, joilla tarvitaan toimia, jotta voidaan parantaa Euroopan mahdollisuuksia vauhdittaa kestävää kasvua ja lisätä kilpailukykyä.

(2) Neuvosto antoi 13 päivänä heinäkuuta 2010 komission ehdotusten pohjalta suosituksen jäsenvaltioiden ja unionin talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista (2010–2014) ja hyväksyi 21 päivänä lokakuuta 2010 päätöksen jäsenvaltioiden

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

työllisyyspolitiikan suuntaviivoista. Yhdessä nämä muodostavat ns. yhdennetyt suuntaviivat, jotka jäsenvaltioita on kehotettu ottamaan huomioon kansallisessa talous- ja työllisyyspolitiikassaan.

(3) Neuvosto antoi 8 päivänä heinäkuuta 2014 suosituksen Saksan vuoden 2014 kansallisesta uudistusohjelmasta ja lausunnon Saksan vuoden 2014 tarkistetusta vakausohjelmasta. Komissio esitti 28 päivänä marraskuuta 2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 473/2013[5] mukaisesti lausuntonsa Saksan alustavasta talousarviosuunnitelmasta vuodeksi 2015[6].

(4) Komissio hyväksyi 28 päivänä marraskuuta 2014 vuotuisen kasvuselvityksen[7], mikä aloitti vuoden 2015 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson. Komissio hyväksyi samana päivänä asetuksen (EU) N:o 1176/2011 perusteella myös varoitusmekanismia koskevan kertomuksen[8], jossa se katsoi, että Saksa kuuluu niihin jäsenvaltioihin, joista laadittaisiin perusteellinen tarkastelu.

(5) Eurooppa-neuvosto hyväksyi 18 päivänä joulukuuta 2014 investointien edistämisen, rakenneuudistusten vauhdittamisen ja julkisen talouden vastuullisen ja kasvua edistävän vakauttamisen painopisteet.

(6) Komissio julkaisi 26 päivänä helmikuuta 2015 Saksaa koskevan vuoden 2015 maaraportin[9]. Siinä arvioitiin Saksan edistymistä 8 päivänä heinäkuuta 2014 hyväksyttyjen maakohtaisten suositusten noudattamisessa. Maaraportti sisältää myös asetuksen (EU) N:o 1176/2011 5 artiklan nojalla laaditun perusteellisen tarkastelun tulokset. Komissio päättelee analyysinsa perusteella, että Saksan makrotaloudessa on epätasapainoja, jotka edellyttävät määrätietoisia politiikkatoimia ja seurantaa. Riskit ovat lisääntyneet, sillä jatkuva yksityisten ja julkisten investointien riittämättömyys hidastaa kasvua ja vaikuttaa osaltaan hyvin suureen vaihtotaseen ylijäämään, johon on edelleen kiinnitettävä erityistä huomiota. On erityisen tärkeää toteuttaa toimia, joilla voidaan pienentää Saksan talouteen kohdistuvien haittavaikutusten riskiä, ja kun otetaan huomioon sen talouden suuruusluokka, myös talous- ja rahaliittoon laajemmin kohdistuvien haittavaikutusten riskiä.

(7) Saksa toimitti vuoden 2015 kansallisen uudistusohjelmansa 28 päivänä huhtikuuta 2015 ja vuoden 2015 vakausohjelmansa 16 päivänä huhtikuuta 2015. Ohjelmat on arvioitu samaan aikaan, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon.

(8) Saksaan sovelletaan tällä hetkellä vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osiota ja velkasääntöä. Vuoden 2015 vakausohjelmassaan hallitus suunnittelee säilyttävänsä talousarvion ylijäämäisenä. Keskipitkän aikavälin tavoitteessa, joka on 0,5 prosentin rakenteellinen alijäämä suhteessa BKT:hen, pysytään edelleen koko ohjelmakauden ajan. Julkisen talouden velan suhteessa BKT:hen ennakoidaan supistuvan vähitellen siten, että se on 61,5 prosenttia vuonna 2019. Näiden julkisen talouden kehitysarvioiden perustana olevassa makrotalouden skenaariossa, jota mikään riippumaton elin ei ole virallisesti vahvistanut, käytetään varovaisia kasvuoletuksia. Komission kevään 2015 talousennusteen perusteella on odotettavissa, että rakenteellinen rahoitusasema pysyy keskipitkän aikavälin tavoitteen yläpuolella. Bruttovelan odotetaan pysyvän vakaalla lasku-uralla

[5] EUVL L 140, 27.5.2013, s. 11.
[6] C(2014) 8801 final.
[7] COM(2014) 902.
[8] COM(2014) 904 final.
[9] SWD(2015) 25 final.

velkasäännön vaatimukset ylittäen. Tämä saa aikaan julkisen talouden liikkumavaran, jolla voidaan lisätä investointeja. Neuvosto katsoo vakausohjelmasta tekemänsä arvioinnin ja komission kevään 2015 talousennusteen perusteella, että Saksan odotetaan noudattavan vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia.

(9) Liittohallitus on lisännyt koulutus- ja tutkimusmenoja, mutta julkisten koulutusmenojen osuus suhteessa BKT:hen on edelleen EU:n keskiarvoa alhaisempi, ja koulutus- ja tutkimusalan kokonaismenot saattavat jäädä alle kansallisen tavoitteen, joka on 10 prosenttia suhteessa BKT:hen vuoteen 2015 mennessä. Saksa aikoo lisätä julkisia investointeja vuoteen 2018 saakka, muun muassa kohdentamalla 10 miljardia euroa lisää varoja infrastruktuuriin ja 5 miljardia euroa lisää tukemaan taloudellisesti heikossa asemassa olevien kuntien investointeja. Nämä myönteiset toimet näyttävät kuitenkin olevan riittämättömiä ratkaisemaan kasaantuneiden investointitarpeiden kokonaistilannetta. Julkisen talouden liikkumavaran hyödyntäminen antaisi Saksalle mahdollisuuden investoida talouden tulevaan kasvupotentiaaliin ja helpottaa julkisten investointitarpeiden sumaa, joka on erityisen ilmeinen infrastruktuurin osalta ja kuntatasolla. Saksa ei ole edistynyt verojärjestelmän tehokkuuden parantamisessa. Yleisesti ottaen mahdollisuudet verotuksen painopisteen siirtämiseksi kasvua tehokkaammin edistäviin tulonlähteisiin näyttävät jääneen vajavaisesti hyödynnetyiksi. Juoksevista kiinteistöveroista saatavat tulot ovat edelleen suhteellisen alhaiset (0,5 % suhteessa BKT:hen vuonna 2012, kun vastaava osuus koko EU:ssa on 1,5 %). Kiinteistöjen arvon määritys on jäänyt ajastaan jälkeen, sillä se perustuu läntisissä osavaltioissa vuosien 1963–1964 markkina-arvoihin ja itäisissä osavaltioissa vuoden 1935 markkina-arvoihin. Vaikka kunnallisen kiinteistöveron (*Grundsteuer*) uudistus sisältyi hallitusohjelmaan ja siitä ilmoitettiin vuosien 2014 ja 2015 kansallisissa uudistusohjelmissa, konkreettisia toimia sen toteuttamiseksi ei ole toistaiseksi toteutettu. Sen sijaan, että olisi keskitetty enemmän huomiota kasvun kannalta vähemmän haitallisiin juokseviin kiinteistöveroihin, maassa on jatkunut suuntaus kiinteistöjen varainsiirtoverojen nostamiseksi. Alueellista yritysveroa (*Gewerbesteuer*) ei ole tarkistettu. Tehottomuutta aiheutuu siitä, että veropohjaan sisällytetään voittoa tuottamattomia elementtejä. Yrityksille verotuksesta aiheutuva hallinnollinen rasite ja veronkantokustannukset ovat Saksassa edelleen melko suuret, ja sähköinen asiointi on henkilökohtaisen tuloveron ja yhteisöveron yhteydessä vähemmän yleistä kuin EU:ssa keskimäärin. Käynnissä oleva liittovaltio-, osavaltio- ja paikallistason välisten julkisen talouden suhteiden tarkistus antaa mahdollisuuden lujittaa kestävän finanssipolitiikan kehystä ja muun muassa huolehtia riittävistä julkisista investoinneista kaikilla hallinnon tasoilla. Tarkistus tarjoaa myös tilaisuuden parantaa tulojen ja menojen käyttövaltuuksien jakautumista sekä verotuksen horisontaalisen tasausjärjestelmän ja verohallinnon tehokkuutta.

(10) Saksa ei ole yksilöinyt mitään toimenpiteitä, joilla lisättäisiin eläkkeelle siirtymisen lykkäämiseen liittyviä kannustimia, vaikka ne vaikuttavat välttämättömiltä, kun otetaan huomioon ennustettu työikäisen väestön voimakas supistuminen ja mahdollinen ammattitaitoisen työvoiman puute keskipitkällä aikavälillä. Keskipalkasta 50–67 prosenttia ansaitsevien työntekijöiden verokiila on pysynyt pitkälti ennallaan vuodesta 2001 ja kuuluu edelleen EU:n suurimpiin. Sosiaalivakuutusjärjestelmien viimeaikaiset uudistukset johtavat todennäköisesti sosiaaliturvamaksujen nousuun ja verokiilan kasvamiseen entisestään. Tällä saattaisi olla kielteisiä vaikutuksia työmarkkinoille osallistumiseen ja käytettävissä oleviin tuloihin. Kansantulon kasvaessa tapahtuvan keskimääräisen veroasteen kasvun vaikutusta lieventää tällä hetkellä matala inflaatio. Tulevien vuosien dynaamisen

palkkojen nousun ja hiukan korkeamman inflaation myötä keskimääräisen veroasteen kasvu kansantulon kasvaessa voi kuitenkin johtaa huomattaviin muihin kuin päätösperusteisiin veronkorotuksiin. Myös ne voivat vaikuttaa käytettävissä oleviin tuloihin. Vähäosaisten henkilöiden koulutussaavutusten parantamisessa on edistytty vain hiukan. Maahanmuuttajataustaisten nuorten kohdalla todennäköisyys keskeyttää koulunkäynti on kaksinkertainen muihin verrattuna. Verotukselliset pidäkkeet ovat luultavasti tärkeä tekijä, joka hillitsee kotitalouksien toisia tulonsaajia ottamasta vastaan työtä tai pidentämästä työaikaansa. Tämä vaikuttaa osaltaan siihen, että kokopäivätyössä olevien naisten osuus on vähäinen ja naisten keskimääräinen työtuntien määrä kuuluu EU:n pienimpiin. Myös minityöpaikkojen vapauttaminen henkilökohtaisesta tuloverosta ja monissa tapauksissa myös kaikista työntekijän sosiaaliturvamaksuista estää työntekijöitä siirtymästä työpaikkoihin, joissa he ansaitsisivat enemmän kuin minityöpaikkojen enimmäismäärän (450 euroa kuukaudessa).

(11) Politiikkatoimet kilpailun lisäämiseksi palvelualoilla ja erityisesti asiantuntijapalveluissa, ovat olleet vähäisiä. Asiantuntijapalvelujen alalla työn tuottavuuden kasvuluvut ovat olleet Saksassa negatiiviset tai lähellä nollaa yli kymmenen vuoden ajan. Saksa myös kuuluu niihin EU:n jäsenvaltioihin, joissa sääntely tukee vähiten asiantuntijapalvelujen alan kilpailua. Voimassa olevat rajoitukset koskevat muun muassa ammatillista pätevyyttä, oikeudellista muotoa ja osakkuuksia koskevia vaatimuksia. Viimeksi mainitun osalta joissakin osavaltioissa ollaan tekemässä vähäisiä muutoksia, mutta toistaiseksi tällaisia rajoituksia ei ole tarkasteltu laajasti. Saksa osallistuu ammattipätevyysdirektiivin muuttamisesta annetussa direktiivissä säädettyyn keskinäiseen arviointiin mutta ei ole vielä ryhtynyt toimenpiteisiin sen johdosta. Kilpailutilanne Saksan rautatieliikenteen markkinoilla ei ole parantunut merkittävästi viime vuodesta. Erityisesti rautateiden pitkän matkan henkilöliikenteen markkinasegmentin vaikea kilpailuympäristö pidättelee uusia markkinoille tulijoita. Ratamaksut ovat pitkän matkan henkilöliikenteessä EU:n korkeimpia. Uusien tulokkaiden markkinaosuus rautateiden pitkän matkan henkilöliikenteen markkinoilla jää alle 1 prosentin ja supistuu edelleen.

(12) Komissio on eurooppalaisen ohjausjakson osana tehnyt kattavan analyysin Saksan talouspolitiikasta ja julkaissut sen vuoden 2015 maaraportissa. Se on arvioinut myös vakausohjelman ja kansallisen uudistusohjelman sekä jatkotoimenpiteet, joita on toteutettu Saksalle viime vuosina annettujen suositusten noudattamiseksi. Se on ottanut huomioon ei vain niiden merkityksen Saksan finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyyden kannalta vaan myös sen, ovatko ne EU:n sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska EU:n yleistä talouden ohjausta on tarpeen vahvistaa antamalla EU:n tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin. Eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annetut suositukset ilmenevät jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–3.

(13) Neuvosto on tutkinut Saksan vakausohjelman tämän arvioinnin perusteella ja katsoo[10], että Saksa noudattaa vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia.

(14) Neuvosto on tutkinut kansallisen uudistusohjelman ja vakausohjelman komission perusteellisen tarkastelun ja tämän arvioinnin perusteella. Asetuksen (EU) N:o 1176/2011 6 artiklan nojalla annetut neuvoston suositukset ilmenevät jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–3.

[10] Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

(15) Komissio on eurooppalaisen ohjausjakson osana analysoinut myös koko euroalueen talouspolitiikkaa. Neuvosto on antanut tämän analyysin perusteella erityisiä suosituksia jäsenvaltioille, joiden rahayksikkö on euro. Myös Saksan olisi varmistettava, että kyseiset suositukset pannaan täytäntöön täysimääräisesti ja oikea-aikaisesti,

SUOSITTAA, että Saksa toteuttaa vuosina 2015 ja 2016 toimia, joilla se

1. lisää edelleen julkisia investointeja infrastruktuuriin, koulutukseen ja tutkimukseen, muun muassa hyödyntämällä käytettävissä olevaa julkisen talouden liikkumavaraa; toteuttaa yksityisiä investointeja edistääkseen toimenpiteitä verojärjestelmän tehokkuuden parantamiseksi, erityisesti tarkistamalla alueellista yritysveroa ja yritysverotusta yleensä sekä uudenaikaistamalla verohallintoa; hyödyntää käynnissä olevaa tarkistusta parantaakseen liittovaltio-, osavaltio- ja paikallistason välisten julkisen talouden suhteiden rakennetta pyrkien erityisesti huolehtimaan julkisten investointien riittävyydestä kaikilla hallintotasoilla;

2. lisää kannustimia eläkkeelle siirtymisen lykkäämiseen; toteuttaa toimenpiteitä työn suuren verotuksen ja korkeiden sosiaaliturvamaksujen alentamiseksi, erityisesti pienipalkkaisten työntekijöiden osalta, ja pyrkii puuttumaan kansantulon kasvaessa tapahtuvan keskimääräisen veroasteen kasvun vaikutuksiin; tarkistaa minityöpaikkojen verokohtelua, jotta helpotetaan siirtymistä muihin työsopimusmuotoihin,

3. toteuttaa kunnianhimoisempia toimenpiteitä kilpailun edistämiseksi palvelualalla, erityisesti asiantuntijapalvelujen alalla, poistamalla perusteettomia rajoituksia, joihin kuuluvat oikeudellista muotoa ja osakkuutta koskevat vaatimukset ja kiinteät tariffit; saattaa tätä varten päätökseen käynnissä olevan näitä esteitä koskevan kotimaisen tarkastelun ja toteuttaa jatkotoimenpiteitä; poistaa jäljellä olevat rautatiemarkkinoiden kilpailun esteet, erityisesti rautateiden pitkän matkan henkilöliikenteestä.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja