ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 13.5.2015 г.
COM(2015) 256 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Германия за 2015 г.

и съдържаща становище на Съвета относно Програмата за стабилност на Германия за 2015 г.

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Германия за 2015 г.

и съдържаща становище на Съвета относно Програмата за стабилност на Германия за 2015 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 7/5 на Съвета от 2 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики[1], и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси[2], и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия[3],

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент[4],

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

(1) На 26 март 2010 г. Европейският съвет се съгласи с предложението на Комисията да се стартира нова стратегия за растеж и работни места — стратегията „*Европа 2020*“ — въз основа на засилена координация на икономическите политики. Стратегията е насочена към ключовите области, където са необходими действия за стимулиране на потенциала на Европа за устойчив растеж и конкурентоспособност.

(2) На 13 юли 2010 г. въз основа на предложенията на Комисията Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическите политики на държавите

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

членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоки за политиките за заетост на държавите членки. Заедно те образуват „интегрираните насоки“, които държавите членки бяха приканени да вземат предвид в националните си икономически политики и политики по заетостта.

(3) На 8 юли 2014 г. Съветът прие препоръка относно националната програма за реформи на Германия за 2014 г. и даде становището си относно актуализираната програма за стабилност на Германия за 2014 г. На 28 ноември 2014 г. в съответствие с Регламент (ЕС) № 473/2013[5] Комисията представи становището си по проекта на бюджетен план на Германия за 2015 г[6].

(4) На 28 ноември 2014 г. Комисията прие годишния обзор на растежа,[7] с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2015 г. На същия ден въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие Доклада за механизма за предупреждение[8], в който беше посочено, че Германия е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.

(5) На 18 декември 2014 г. Европейският съвет одобри приоритетите за стимулиране на инвестициите, ускоряване на структурните реформи и продължаване на фискалната консолидация, благоприятстваща растежа.

(6) На 26 февруари 2015 г. Комисията публикува доклада си за 2015 г. за Германия[9]. В него бе оценен напредъкът на Германия при изпълнението на специфичните за държавата препоръки, приети на 8 юли 2014 г. Докладът за страната включва и резултатите от задълбочения преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. Анализът на Комисията дава основание да се заключи, че Германия е засегната от макроикономически дисбаланси, които изискват решителни политически действия и мониторинг. Увеличиха се рисковете в контекста на постоянните недостатъчни частни и публични инвестиции, които пречат на растежа и допринасят за твърде големия излишък по текущата сметка, който продължава да изисква голямо внимание. Особено силна е необходимостта от действия за намаляване на риска от неблагоприятни последици за германската икономика, а като се има предвид и мащабът ѝ — и от неблагоприятно отражение в по-широк план за икономическия и паричен съюз.

(7) На 28 април 2015 г. Германия представи своята национална програма за реформи за 2015 г., а на 16 април 2015 г. — програмата си за стабилност за 2015 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

(8) За Германия понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и правилото за дълга. В своята програма за стабилност за 2015 г. правителството планира да поддържа бюджетен излишък. Средносрочната цел — структурен дефицит от 0,5 % от БВП — продължава да се спазва през целия период на програмата. Съотношението на държавния дълг

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

спрямо БВП се очаква да спадне постепенно до 61,5 % през 2019 г. Макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози, който не е одобрен от независим орган, използва предпазливи предвиждания за растежа. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2015 г. структурното салдо се очаква да остане над средносрочната цел. Очаква се брутният дълг да продължи да намалява устойчиво, като надхвърли изискването на правилото за дълга. Това създава фискален капацитет за стимулиране на инвестициите. Въз основа на своята оценка на програмата за стабилност и вземайки предвид прогнозата на Комисията от пролетта на 2015 г., Съветът е на мнение, че се очаква Германия да спази разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж.

(9) Федералното правителство увеличи разходите за образование и научни изследвания, но делът на публичните разходи като процент от БВП е все още под средното равнище за ЕС, а общите разходи за образование и научни изследвания могат да не достигнат националната цел от 10 % от БВП до 2015 г. Германия възнамерява да увеличи публичните инвестиции до 2018 г., включително допълнителни суми от 10 милиарда евро за инфраструктура и допълнителни 5 милиарда евро за подкрепа на инвестициите от финансово слабите общини. Тези положителни стъпки обаче изглеждат недостатъчни, за да се отстрани цялостното забавяне на инвестициите. Възползването от фискалния ѝ капацитет ще даде възможност на Германия да инвестира в потенциала за бъдещ растеж на икономиката и за преодоляване на изоставането на публичните инвестиции, което е особено видно в областта на инфраструктурата и на равнището на общините. Германия постигна напредък в подобряването на ефективността на данъчната система. Като цяло недостатъчно използвана изглежда възможността за изместване на данъчното облагане към по-благоприятстващи растежа източници на приходи. Приходите от постоянните данъци върху недвижимата собственост, продължават да бъдат сравнително ниски (0,5 % от БВП през 2012 г. спрямо 1,5 % в ЕС—28), а оценката на собствеността е остаряла, като приема пазарните стойности от 1963—1964 г. в западните провинции (*Länder*) и 1935 г. в източните провинции (*Länder*). Въпреки че реформата на общинския данък върху недвижимото имущество (*Grundsteuer*) беше част от коалиционното споразумение и беше обявена в националните програми за реформи за 2014 г. и 2015 г., досега не беше предприето конкретно действие. Вместо насочване в по-голяма степен върху постоянни данъци върху недвижимата собственост с по-малко отрицателно въздействие, продължи тенденцията към увеличаване на данъците при прехвърляне на недвижимо имущество. Местният занаятчийски данък (*Gewerbesteuer*) не бе преразгледан. Възникват недостатъци поради включването на елементи с нестопанска цел в данъчната основа. Административната тежест от облагането за предприятията и разходите по събирането на данъците продължават да бъдат сравнително високи в Германия, докато електронното деклариране на данъците е по-слабо използвано при данъка върху доходите на физическите лица и корпоративния данък в сравнение със средното за ЕС равнище. Текущото преразглеждане на фискалните отношения между федерацията, федералните провинциите (*Länder*) и общините дава възможност за укрепване на рамката за провеждането на устойчиви фискални политики, включително чрез осигуряването на адекватни публични инвестиции на всички равнища на управление. Преразглеждането е също така възможност за подобряване на разпределянето на компетентностите,

свързани с приходите и разходите, както и на ефективността на хоризонталната данъчна изравнителна система и на данъчната администрация.

(10) Не са посочени мерки за засилване на стимулите за по-късно пенсиониране, които изглеждат необходими с оглед на предвидения силен спад на населението в трудоспособна възраст в Германия и на възможния недостиг на квалифицирани работници в средносрочен план. Данъчната тежест за работниците, чието възнаграждение е между 50 % и 67 % от средната работна заплата, остана до голяма степен непроменена от 2001 г. насам и продължава да е сред най-високите в ЕС. Неотдавнашните реформи в социалноосигурителните системи вероятно ще доведат до допълнително увеличаване на осигурителните вноски и до допълнително повишаване на данъчната тежест. Това ще има потенциално отрицателно въздействие върху участието на пазара на труда и разполагаемия доход. Въздействието на фискалната спирачка понастоящем се смекчава от ниската инфлация. С динамичния растеж на заплатите обаче и с малко по-високите темпове на инфлация през следващите години фискалната спирачка би могла да доведе до значителни увеличения на недискреционните данъци. Тези увеличения биха могли, от своя страна, също да засегнат разполагаемия доход. Ограничен напредък бе постигнат при подобряване на образователните постижения на хората в неравностойно положение. Младежите от мигрантски произход са с двойно по-голяма вероятност да напуснат преждевременно училище. Фискалните демотивиращи фактори е вероятно да бъдат важен фактор за разубеждаване на вторите работещи членове на домакинството да започнат работа или да работят повече часове. Това допринася за ниския дял на жените, работещи на пълно работно време, и за един от най-ниските броеве на средно отработени часове от жени в ЕС. Освобождаването на работните места с ниско заплащане (т. нар. „mini-jobs“) от данъка върху доходите на физическите лица и в много случаи от всички социалноосигурителни вноски също разубеждава работниците да се местят на работни места с доходи над прага на mini-jobs от 450 евро месечно.

(11) Ограничени бяха политическите действия за насърчаване на конкуренцията в секторите на услугите, по-специално в сектора на професионалните услуги. Темповете на растеж на производителността на труда в сектора на професионалните услуги в Германия бяха отрицателни или близки до нулата в продължение на повече от десетилетие. Освен това Германия е измежду държавите — членки на ЕС, при които регулирането е най-малко благоприятно за конкуренцията в сектора на професионалните услуги. Ограниченията включват изисквания за професионалната квалификация, правната форма и капиталовото участие. Относно капиталовото участие, в някои *Länder* са налице ограничени промени, но все още не се извършва обстоен преглед на тези ограничения. Германия участва в процеса на взаимна оценка, предвиден в директивата за изменение на Директивата относно признаването на професионалните квалификации, но все още не е предприела всички мерки в резултат от този преглед. Състоянието на конкуренцията в германските железопътни пазари не се е подобрило значително от миналата година. По-специално в сегмента за железопътния превоз на пътници на дълги разстояния трудната конкурентна среда разубеждава новите участници. Таксите за достъп до релсов път за превоз на пътници на дълги разстояния са сред най-високите в ЕС. Пазарният дял на новите участници в пазара за железопътен превоз на пътници на дълги разстояния е все още под 1 % и продължава да намалява.

(12) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Германия и го публикува в доклада за 2015 г. Комисията извърши и оценка на програмата за стабилност и на националната програма за реформи и последващите мерки във връзка с препоръките, отправени до Германия през предходните години. Тя взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Германия, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на национално равнище. Препоръките в рамките на европейския семестър са отразени в препоръки 1 — 3 по-долу.

(13) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност на Германия и е на мнение[10], че Германия спазва Пакта за стабилност и растеж.

(14) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и на тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи и програмата за стабилност. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени по-специално в препоръки 1—3 по-долу.

(15) В рамките на европейския семестър Комисията също така извърши анализ на икономическата политика на еврозоната като цяло. Въз основа на този анализ Съветът отправи специфични препоръки към държавите членки, чиято парична единица е еврото. Германия следва също така да гарантира цялостното и навременно изпълнение на тези препоръки,

ПРЕПОРЪЧВА на Германия да предприеме следните действия през 2015 г. и 2016 г.:

1. Да увеличи допълнително публичните инвестиции в инфраструктурата, образованието и научните изследвания, включително чрез използване на наличния фискален капацитет. Да насърчи частните инвестиции, да предприеме мерки за подобряване на ефективността на данъчната система, по-специално чрез преразглеждане на местния занаятчийски данък и корпоративното данъчно облагане и чрез модернизиране на данъчната администрация. Да използва текущия преглед, за да подобри модела на фискалните отношения между федерацията, провинциите (*Länder*) и общините, по-конкретно с цел да се осигурят адекватни публични инвестиции на всички равнища на управление.

2. Да увеличи стимулите за по-късно пенсиониране. Да предприеме мерки за намаляване на високите данъци върху труда и на социалноосигурителните вноски, особено за нископлатените работници, и за справяне с въздействието на фискалната спирачка. Да преразгледа данъчното третиране на „mini-jobs“, за да се улесни преходът към други форми на заетост.

3. Да предприеме по-амбициозни мерки за стимулиране на конкуренцията в сектора на услугите, по-специално в сектора на професионалните услуги, като премахне неоправданите ограничения, като правната форма и изискванията за капиталово участие, както и фиксираните тарифи. За тази цел да приключи текущия вътрешен преглед на тези пречки и да предприеме последващи мерки. Да премахне оставащите пречки пред конкуренцията на железопътните пазари, особено в железопътния превоз на пътници на дълги разстояния.

[10] Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател