ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от 11 юли 2017 година

относно Националната програма за реформи на Германия за 2017 г. и съдържаща становище на Съвета относно Програмата за стабилност на Германия за 2017 г.

(2017/C 261/05)

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) № 1466/97 на Съвета от 7 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,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

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 16 ноември 2016 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за 2017 г. за координация на икономическите политики. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 9—10 март 2017 г. На 16 ноември 2016 г., въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011, Комисията прие Доклада за механизма за предупреждение, в който беше посочено, че Германия е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед. На същата дата Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, която беше одобрена от Европейския съвет на 9—10 март 2017 г. На 21 март 2017 г. Съветът прие Препоръката относно икономическата политика на еврозоната (наричана оттук нататък „препоръка за еврозоната“) ([3]).

(2) Като държава членка, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тясната взаимообвързаност между икономиките в икономическия и паричен съюз, Германия следва да гарантира пълното и навременно изпълнение на препоръката за еврозоната, както е посочено в препоръки 1 и 2 по-долу.

(3) Докладът за Германия за 2017 г. беше публикуван на 22 февруари 2017 г. В него бяха оценени напредъкът на Германия в изпълнението на специфичните за страната препоръки, приети от Съвета на 12 юли 2016 г., последващите действия във връзка със специфичните за страната препоръки, приети през предходните години, и напредъкът на Германия по отношение на националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“. В него беше включен и задълбоченият преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011, чиито резултати също бяха публикувани на 22 февруари 2017 г. Анализът на Комисията ѝ дава основание да заключи, че в Германия са налице макроикономически дисбаланси. По-специално постоянно големият излишък по текущата сметка е от трансгранично значение и отразява — освен силната

([1]) ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.
([2]) ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.
([3]) ОВ C 92, 24.3.2017 г., стр. 1.

интеграция и ефективността на нейната силно конкурентоспособна промишленост в международното разделение на труда — прекомерните спестявания и намалените инвестиции в частния и публичния сектор. Излишъкът по текущата сметка се увеличи допълнително през 2015 г., остана до голяма степен непроменен през 2016 г. и се очаква да се задържи на високо равнище. Справянето с излишъка може да окаже въздействие върху перспективите за възстановяване на баланса на останалата част от еврозоната и Съюза, тъй като по-динамичното вътрешно търсене в Германия може да намали нуждата от намаляване на задлъжнялостта в държавите членки с големи дългове. Въпреки ниските лихвени проценти, които създават благоприятни условия за финансиране, инвестициите като дял от БВП са все още слаби. Въпреки че икономическото възстановяване в частното потребление продължи, спестяванията на домакинствата достигнаха рекордно високи равнища в Съюза. От решаващо значение е да се предприемат действия за намаляване на риска от неблагоприятни последици за германската икономика и — предвид нейния мащаб и трансгранично значение — от отрицателен ефект върху икономическия и паричен съюз.

(4) Германия представи програмата си за стабилност за 2017 г. на 13 април 2017 г., а националната си програма за реформи за 2017 г. — на 28 април 2017 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

(5) Съответните специфични за страната препоръки бяха отразени при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове) за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета ([1]), когато това е необходимо за подпомагане на изпълнението на съответните препоръки на Съвета, Комисията може да поиска от дадена държава членка да преразгледа своето споразумение за партньорство и съответните програми и да предложи промени в тях. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоките относно прилагането на мерките, обвързващи ефективността на европейските структурни и инвестиционни фондове с доброто икономическо управление.

(6) Спрямо Германия понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и тя подлежи на правилото за дълга. В своята програма за стабилност за 2017 г. правителството планира бюджетен излишък между ¼ и ½ % от БВП за периода 2017—2021 г. Средносрочната бюджетна цел — структурен дефицит от 0,5 % от БВП — продължава да се спазва с марж през целия период на програмата. Съгласно програмата за стабилност съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да спадне постепенно до 57 % през 2021 г. Макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози, който не е потвърден от независим орган, е реалистичен.

(7) Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2017 г. структурното салдо се очаква да отчете излишък от 0,6 % от БВП през 2017 г. и 0,3 % от БВП през 2018 г., което е над средносрочната бюджетна цел. Очаква се консолидираният държавен дълг да продължи да намалява устойчиво, надхвърляйки изискванията на правилото за дълга. Като цяло Съветът е на мнение, че се предвижда Германия да спази разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж през 2017 и 2018 г. Същевременно все още има възможности за подкрепа на вътрешното търсене, чрез използване на фискалната политика, по-специално за постигане на устойчива възходяща тенденция в инвестициите, и чрез създаване на условия за по-висок реален ръст на заплатите.

(8) Публичните инвестиции като дял от БВП останаха до голяма степен постоянни и са под средното за еврозоната равнище. Изоставането в публичните инвестиции продължава, особено на общинско равнище, където нетните инвестиции през 2016 г. останаха отрицателни. Това е така въпреки предприетите през последните няколко години мерки и значителното нарастване на публичните инвестиции на равнището на държавното управление през 2015 и 2016 г. През 2016 г. бяха предприети допълнителни мерки, които следва да увеличат възможностите за публични инвестиции, включително на равнището на федералната държава и на общинско равнище. Те включват реформа на федералните фискални отношения, която след като бъде приета, ще влезе в сила през 2020 г. Нещо повече, разширяването на консултантските услуги относно планирането на инфраструктурни инвестиции, така че да обхванат и общините, следва да подобри планирането и реализирането на инфраструктурни инвестиции на общинско равнище. Това е особено важно, като се има предвид, че инфраструктурните инвестиционни проекти във федералните провинции и общини се изпълняват само в ограничена степен и се влияят от ограничения в капацитета и планирането. Благоприятната бюджетна позиция като цяло показва наличие на фискални възможности, например за осигуряване на допълнителни средства за увеличаване на публичните инвестиции на всички равнища на управление.

([1]) Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

(9) През последните години като цяло публичните и частните разходи за образование и научни изследвания останаха почти непроменени спрямо БВП, но в сферата на образованието все още са под средната за Съюза стойност. Съвкупните общи разходи за образование и научни изследвания възлизат на 9,1 % през 2015 г., което е под националната цел от 10 % от БВП. Допълнителните инвестиции в образованието, научните изследвания и иновациите са от решаващо значение за бъдещия икономически успех на Германия, и по-специално за ефективното интегриране на наскоро пристигналите лица, търсещи убежище, бежанци и мигранти. За да постигне това, Германия положи значителни усилия, особено в областта на професионалното образование и обучение. През следващите години ще трябва да се поддържат усилията в целия сектор на образованието.

(10) Германската данъчна система продължава да е сложна, данъчните административни разходи са големи, а няколко разпоредби в корпоративното облагане могат да възпрепятстват частните инвестиции. Въпреки значителните намаления корпоративните капиталови разходи в Германия все още са сред най-високите в ЕС-28. Като се вземат предвид местният занаятчийски данък (*Gewerbesteuer*) и допълнителният данък „солидарност“, най-високата законоустановена данъчна ставка за корпоративния данък достигна 30,2 % през 2016 г. Тази стойност бе значително над непретеглената средна стойност за Съюза от 22,8 %. Средната ефективна данъчна ставка е 28,2 % в сравнение с непретеглената средна стойност от 21,1 % за Съюза. Склонността към задлъжнялост в корпоративното облагане е седма по големина в Съюза за 2016 г. На равнище акционери степента на склонност към задлъжнялост е подобна. Това е от значение по-специално за МСП, чиито акционери обикновено са местни. Намаляването на капиталовите разходи за собствен капитал могат да укрепят частните инвестиции и недостатъчно развития германски пазар на рисков капитал. Други особености на данъчната система, които биха могли да възпрепятстват решенията за финансиране и инвестиции, са включването на елементи с нестопанска цел в данъчната основа на местния занаятчийския данък, ограниченията върху пренасянето на загуби, както и данъчните смущения по отношение на избора на правна форма. Сред допълнителните разпоредби, които биха могли да намалят инвестиционната привлекателност на данъчната система, са амортизационният режим, лихвеният процент, който се използва за изчисляване на подлежащите на приспадане провизии за пенсии, данъчното облагане на капиталовия прираст и касовата отчетност за целите на облагането с данък добавена стойност. Ако бъде въведено ефективно, допълнителното общо и специфично за ИТ функционално пълномощие на федералната данъчна администрация спрямо данъчните администрации на провинциите, което бе договорено в рамките на реформата на федералните фискални взаимоотношения, може да спомогне за ускоряването на процеса на модернизиране на данъчната администрация.

(11) В Германия се увеличиха инвестициите в рисков капитал, но пазарът е все още е слабо развит спрямо международните стандарти. През 2015 г. инвестициите в рисков капитал са възлизали на около 0,03 % от БВП, което е малко над средното за Съюза, но все още под държави членки като Финландия, Обединеното кралство, Швеция, Ирландия или Франция и далеч зад държави извън ЕС като Израел и Съединените щати. По-специално пазарът на рисков капитал в Германия, изглежда, не успява да предостави по-големи инвестиции на по-късен етап. Федералното правителство предприе редица мерки в подкрепа на инвестициите в рисков капитал. Например то опрости данъчното облагане на инвестиционните фондове, подобри пренасянето на загуби в рамките на системата за корпоративното облагане и разшири програмата INVEST за „бизнес ангели“.

(12) Преминаването към енергия от възобновяеми източници изисква значителни инвестиции в електропреносните и електроразпределителните мрежи. Въпреки това значително се забавиха планираните инвестиции в инфраструктурата за електричество за вътрешно потребление. Само около 35 % от проектите за мрежата за високо напрежение, определени в Закона от 2009 г. за разширяване на енергийна мрежа, са били изпълнени до края на 2016 г., най-вече поради противопоставяне от страна на обществеността. Понастоящем от общо 6 100 км далекопроводи, чието изграждане е планирано за периода 2024—2025 г. в съответствие с федералния закон за планиране на нуждите, който влезе в сила през 2015 г., само около 6 % са одобрени, а само 1 % са изградени.

(13) Все още съществуват пречки пред пълноценното използване на предимствата на цифровизацията. Така например Германия не се представя добре в наличието на високоскоростни и свръхвисокоскоростни широколентови връзки, по-специално в полуградските и селските райони. Използването на компютри от младите германци е сравнително слабо и много училища нямат достъп до широколентов интернет. Резултатите при цифровите публични услуги също са под средните за Съюза. По-специално МСП трябва да наваксат изоставането по отношение на цифровизацията. Само едно на всеки пет МСП разполага със стратегия за цифровизация. Бе създадена мрежа от центрове за високи постижения на МСП с цел да бъде подсилена и ускорена цифровизацията на МСП, а платформата „Industrie 4.0“ обединява всички заинтересовани участници. Макар инвестициите на предприятията да се увеличават и Германия да е близо до постигането на целта си за интензитет на НИРД по стратегията „Европа 2020“, инвестициите все повече се концентрират в големите дружества, докато приносът на МСП намалява. Освен това застаряването на населението също може да окаже въздействие върху предприемаческата дейност през идните години.

(14) Продължават да съществуват значителни регулаторни пречки в сектора на услугите за предприятията и регулираните професии. Равнището на ограниченията е по-високо в сравнение със средното за Съюза, по-специално за архитекти, инженери, юристи и счетоводители/данъчни консултанти. Освен това броят на навлизащи и напускащи пазара предприятия в тези професии е значително по-малък от средното за Съюза, което показва относително слаба динамика и конкуренция в сектора на професионалните услуги в Германия. Сред тези пречки са ограниченията за притежаването на дялове и дружествената форма за архитекти и инженери, и мултидисциплинарните ограничения за архитекти, инженери и адвокати. Намаляването на тези пречки би могло да предизвика по-интензивна конкуренция, която да накара повече предприятия да навлязат на пазара, и да донесе ползи на потребителите под формата на по-ниски цени и по-богат избор. През януари 2017 г. Комисията представи препоръки за реформа на регулирането в областта на професионалните услуги като част от пакета от мерки, с който да се преодолеят пречките на пазарите на услуги.

(15) Заетостта продължи да нараства, а безработицата е спаднала до исторически ниски равнища. Същевременно нарастването на заетостта се дължи отчасти на увеличаването на работата на непълно работно време, особено сред жените, и е отразено само частично в съвкупния реален ръст на заплатите, който забави темпове през 2016 г. Наличието на демотивиращи фактори за работа за вторите работещи членове в домакинството и широко разпространената работа на непълно работно време са пречка за пълноценното оползотворяване на потенциала на пазара на труда. По-доброто предоставяне на качествени и достъпни целодневни грижи за деца, целодневни училища и неотдавна реформираната система за дългосрочни грижи е решаващ фактор за увеличаване на участието на жените в работната сила. Съвместното данъчно облагане за брачните двойки и безплатното здравно застрахователно покритие за неработещи съпрузи демотивират втория работещ член в домакинството, в много случаи жени, да започнат работа или да увеличат броя на работните часове. Освен това по-слабата връзка с трудовия пазар се комбинира с голямата разлика в заплащането на жените и мъжете, която е 22 % в сравнение с 16,3 % средно за Съюза през 2015 г.

(16) Въпреки лекото намаление работните места с ниско заплащане (т.нар. „mini-jobs“) все още са широко разпространени, като през септември 2016 г. те са били единствен източник на доходи от работа за около 4,8 милиона души. Броят на наетите чрез агенции за временна заетост работници се е утроил от 2005 г. насам, достигайки около 1 милион души (почти 3 % от общата заетост) през юни 2016 г. Защитата срещу евентуални злоупотреби при работа чрез агенции за временна заетост и трудови договори се очаква да се подобри, но промените трябва да бъдат следени. Освен това некоригираната разлика в заплащането при срочните трудови договори изглежда е относително голяма в сравнение с постоянните договори.

(17) Данъчната тежест за лицата с ниски заплати е голяма в сравнение с други държави членки, което намалява стимулите за работа, нетното заплащане и възможностите за потребление. Германия увеличи минималното облекчение за подоходния данък на физическите лица, детските надбавки и адаптира доходните интервали на облагането. От тези мерки се възползват групите с ниски и средни доходи, но общото въздействие върху данъчната тежест ще бъде ограничено. Въпреки неотдавнашното съществено нарастване на реалния разполагаем доход развитието на заплатите и производителността се разминаваха през дълъг период, което доведе до натрупването на значителна разлика. Един по-голям реален ръст на заплатите също би допринесъл за намаляване на високите външни дисбаланси.

(18) Германия положи значителни усилия за приемането на лица, търсещи убежище, и за интегрирането на бежанците и на други мигранти. Изглежда са възможни допълнителни подобрения, тъй като през 2016 г. броят на бежанците, търсещи работа, нарасна до близо 9 % от всички търсещи работа лица. Интегрирането на пазара на труда на лицата с мигрантски произход, по-специално жените, продължава да бъде сериозно предизвикателство, което, включително чрез образователната система, важи и за децата, родени в Германия, чиито родители са родени извън Съюза.

(19) Не всички членове на обществото са имали еднаква полза от цялостното положително развитие на икономиката и на пазара на труда през последните няколко години. След период на увеличение, неравенството в доходите стана умерено едва наскоро, докато неравенство в разпределението на богатствата продължава да е сред най-големите в еврозоната. Освен това добрите резултати на пазара на труда не доведоха до намаляване на населението в риск от бедност. Процентът на изложените на риск от бедност в напреднала възраст е над средното равнище за Съюза, а броят на хората, изложени на риск от бедност при достигане на напреднала възраст, има вероятност да нарасне през идните години. Коефициентът на заместване на доходите съгласно задължителната пенсионна схема се очаква да продължи да намалява. В същото време степента на участие в пенсионните схеми от втория и третия стълб е твърде ниска, за да компенсира напълно спада в коефициента на заместване от първия стълб за всички. Без тази компенсация адекватността на пенсиите се очаква да се влоши. Остава да се види колко ефективно неотдавнашните реформи за подобряване на стимулите за по-късно пенсиониране (*Flexi-Rente*) могат да противодействат на стимулите за ранно пенсиониране, въведени през 2014 г.

(20) В контекста на европейския семестър за 2017 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Германия и го публикува в доклада за страната за 2017 г. Тя извърши и оценка на програмата за стабилност за 2017 г., на националната програма за реформи за 2017 г. и на последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Германия през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика в Германия, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на Съюза предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнище Съюз към бъдещите решения на държавите членки.

(21) Предвид тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност за 2017 г. и е на мнение ([1]), че се очаква Германия да спази разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж.

(22) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и на тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи за 2017 г. и програмата за стабилност за 2017 г. Неговите препоръки, направени по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011, са отразени в препоръки 1 и 2 по-долу.

ПРЕПОРЪЧВА на Германия да предприеме следните действия през 2017 и 2018 г.:

1. Като зачита средносрочната цел, да използва фискалната и структурната политика, за да подкрепя потенциалния растеж и вътрешното търсене, както и да постигне устойчива възходяща тенденция в инвестициите. Да ускори публичните инвестиции на всички равнища на управление, особено в областта на образованието, научните изследвания и иновациите, и да отстрани ограниченията на капацитета и планирането на инвестициите в инфраструктура. Да подобри още повече ефикасността и привлекателността за инвестиции на данъчната система. Да стимулира конкуренцията в сектора на услугите за предприятията и регулираните професии.

2. Да намали демотивиращите фактори за работа за вторите работещи членове на домакинството и да улесни прехода към стандартна заетост. Да намали голямата данъчна тежест за лицата с ниски доходи. Да създаде условия за насърчаване на по-голям растеж на реалните заплати при зачитане на ролята на социалните партньори.

Съставено в Брюксел на 11 юли 2017 година.

За Съвета

Председател

T. TÕNISTE

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