DOPORUČENÍ RADY

ze dne 11. července 2017

k národnímu programu reforem Německa na rok 2017 a stanovisko Rady k programu stability Německa z roku 2017

(2017/C 261/05)

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 121 odst. 2 a čl. 148 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik ([1]), a zejména na čl. 5 odst. 2 uvedeného nařízení,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy ([2]), a zejména na čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu,

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

s ohledem na stanovisko Hospodářského a finančního výboru,

s ohledem na stanovisko Výboru pro sociální ochranu,

s ohledem na stanovisko Výboru pro hospodářskou politiku,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Dne 16. listopadu 2016 přijala Komise roční analýzu růstu, jež zahájila evropský semestr pro koordinaci hospodářských politik pro rok 2017. Priority této roční analýzy potvrdila ve dnech 9. a 10. března 2017 Evropská rada. Dne 16. listopadu 2016 přijala Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 zprávu mechanismu varování, ve které je Německo uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum. Téhož dne přijala Komise rovněž doporučení pro doporučení Rady týkající se hospodářské politiky eurozóny, které bylo potvrzeno na zasedání Evropské rady ve dnech 9. a 10. března 2017. Rada přijala dne 21. března 2017 doporučení týkající se hospodářské politiky eurozóny („doporučení pro eurozónu“) ([3]).

(2) Vzhledem k úzké provázanosti ekonomik v hospodářské a měnové unii by Německo jakožto členský stát, jehož měnou je euro, mělo zajistit, aby doporučení pro eurozónu, jak je promítnuto do níže uvedených doporučení č. 1 a 2, bylo plně a včas provedeno.

(3) Dne 22. února 2017 byla zveřejněna zpráva o Německu pro rok 2017. V této zprávě byl posouzen pokrok, jejž Německo učinilo v plnění jemu určených doporučení přijatých Radou dne 12. července 2016, v přijímání opatření v návaznosti na doporučení přijatá v předchozích letech a v plnění národních cílů Německa v rámci strategie Evropa 2020. Součástí zprávy byl rovněž hloubkový přezkum podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011, jehož výsledky byly taktéž zveřejněny dne 22. února 2017. Komise na základě své analýzy dospěla k závěru, že se Německo potýká s makroekonomickými nerovnováhami. Zejména setrvale vysoký přebytek běžného účtu má přeshraniční význam

([1]) Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.
([2]) Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.
([3]) Úř. věst. C 92, 24.3.2017, s. 1.

a odráží kromě silné integrace a výkonnosti jeho vysoce konkurenčního průmyslu v mezinárodní dělbě práce rovněž nadměrné úspory a nedostatečné investice jak v soukromém, tak ve veřejném sektoru. Stávající vysoký přebytek běžného účtu se v roce 2015 dále zvýšil. V roce 2016 zůstal do velké míry nezměněn a očekává se, že zůstane vysoký. Řešení přebytku může ovlivňovat vyhlídky na obnovení rovnováhy ve zbytku eurozóny a v Unii, neboť dynamičtější domácí poptávka v Německu může překonávat potřebu snižování zadlužení ve vysoce zadlužených členských státech. Navzdory nízkým úrokovým sazbám, které vytvářejí příznivé podmínky financování, je poměr investic podniků jako poměr k HDP stále utlumený. Přestože pokračovalo oživení soukromé spotřeby, úspory domácností dosáhly rekordně vysokých úrovní v Unii. Mimořádně důležité je přijetí opatření, jež by snížilo riziko nepříznivých účinků na německé hospodářství, potažmo na hospodářskou a měnovou unii, vezme-li se v úvahu jeho velikost a přeshraniční význam.

(4) Dne 13. dubna 2017 předložilo Německo svůj program stability z roku 2017 a dne 28. dubna 2017 svůj národní program reforem na rok 2017. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.

(5) Relevantní doporučení pro jednotlivé země byla zohledněna při programování evropských strukturálních a investičních fondů (dále jen „ESI fondy“) na období 2014–2020. V souladu s článkem 23 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ([1]) může Komise členský stát požádat, aby svou dohodu o partnerství a příslušné programy přezkoumal a navrhl změny, je-li to nezbytné, aby se podpořilo provádění příslušných doporučení Rady. Podrobnosti o tom, jak bude Komise uvedené ustanovení používat, byly uvedeny v pokynech k uplatňování opatření propojujících účinnost ESI fondů s řádnou správou ekonomických záležitostí.

(6) Na Německo se v současné době vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu a pravidlo týkající se zadlužení. Ve svém programu stability z roku 2017 německá vláda plánuje na období 2017–2021 rozpočtový přebytek ve výši 0,25 až 0,5 % HDP. Střednědobý rozpočtový cíl – tj. strukturální schodek ve výši 0,5 % HDP – je v celém programovém období stále plněn s rezervou. Podle programu stability se očekává, že poměr veřejného dluhu k HDP bude postupně klesat a v roce 2021 dosáhne 57 %. Makroekonomický scénář, z něhož tyto rozpočtové projekce vycházejí a který nebyl potvrzen nezávislým subjektem, je reálný.

(7) Na základě prognózy Komise z jara 2017 se očekává, že strukturální saldo dosáhne v roce 2017 přebytku ve výši 0,6 % HDP a v roce 2018 0,3 % HDP, což je nad střednědobým rozpočtovým cílem. Veřejný dluh by si měl udržet jasnou sestupnou tendenci a klesat více, než požaduje pravidlo týkající se zadlužení. Celkově se Rada domnívá, že Německo ustanovení Paktu o stabilitě a růstu v roce 2017 a 2018 dodrží. Současně zde zůstává prostor pro podporu domácí poptávky využitím fiskální politiky, zejména k dosažení trvalého vzestupného trendu v oblasti investic, a vytvořením podmínek pro vyšší růst reálných mezd.

(8) Veřejné investice jako poměr k HDP zůstaly relativně konstantní a jsou pod průměrem eurozóny. Výpadky ve veřejných investicích přetrvávají zejména na úrovni obcí, kde čisté investice zůstaly v roce 2016 negativní, a to i navzdory opatřením přijatým v posledních několika letech a značnému nárůstu veřejných investic na úrovni vládních institucí v roce 2015 a 2016. V roce 2016 byla přijata další opatření, která by měla zvýšit rozsah veřejných investic, mimo jiné na úrovni spolkových států a obcí. Patří sem reforma fiskálních vztahů na spolkové úrovni, která po svém přijetí nabude účinku v roce 2020. Navíc rozšíření poradenských služeb v oblasti plánování investic do infrastruktury tak, aby zahrnovaly obce, by mělo zlepšit plánování a provádění investic do infrastruktury na úrovni obcí. To je zřejmě velmi důležité vzhledem ke skutečnosti, že projekty investic do infrastruktury ve spolkových státech a obcích jsou prováděny pouze v omezeném rozsahu a jsou ovlivněny omezeními v oblasti kapacit a plánování. Příznivý stav rozpočtu obecně naznačuje dostupný fiskální prostor, například pro poskytnutí dodatečných finančních prostředků na zvýšení veřejných investic na všech úrovních veřejné správy.

([1]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320).

(9) Celkové veřejné a soukromé výdaje na vzdělávání a výzkum jsou v posledních letech ve vztahu k HDP poměrně stabilní, avšak v oblasti vzdělávání zůstávají pod průměrem Unie. Kombinované celkové výdaje na vzdělávání a výzkum dosáhly v roce 2015 výše 9,1 %, a zaostaly tak za vnitrostátním cílem ve výši 10 % HDP. Další investice do vzdělávání, výzkumu a inovací mají pro budoucí ekonomický úspěch Německa, a zejména pro účinné začlenění nově příchozích žadatelů o azyl, uprchlíků a migrantů zásadní význam. Německo vynaložilo značné úsilí v oblasti začlenění migrantů, a to zejména v oblasti odborného vzdělávání a přípravy. Úsilí vyvíjené v celém odvětví vzdělávání nesmí v nadcházejících letech polevit.

(10) Německý daňový systém je stále složitý, administrativní náklady na daňovou správu jsou vysoké a některá ustanovení týkající se zdanění právnických osob mohou brzdit soukromé investice. I přes značná snížení patří kapitálové náklady podniků v Německu stále mezi jedny z nejvyšších v EU-28. Pokud jde o místní živnostenské daně (*Gewerbesteuer*) a solidární příspěvek, nominální nejvyšší sazba daně z příjmu právnických osob v roce 2016 dosáhla 30,2 %. To podstatně převyšovalo nevážený průměr Unie, který činil 22,8 %. Efektivní průměrná daňová sazba dosahuje 28,2 %, zatímco nevážený průměr pro Unii činí 21,1 %. Zvýhodnění dluhu ve zdanění právnických osob bylo v roce 2016 sedmé nejvyšší v Unii. Na úrovni akcionářů je míra zvýhodnění dluhu podobná. Platí to zejména pro malé a střední podniky, které mají většinou domácí akcionáře. Snížení kapitálových nákladů vlastního kapitálu by mohlo posílit soukromé investice a málo rozvinutý německý trh rizikového kapitálu. Mezi další rysy daňového systému, které by mohly narušit finanční a investiční rozhodnutí, patří započítání neziskových prvků do daňového základu místní živnostenské daně, omezení přenosu daňových ztrát a narušení způsobená daňovou politikou s ohledem na výběr právní formy. Dalšími ustanoveními, která by mohla snížit vstřícnost daňového systému k investicím, je systém odpisování, úroková míra používaná pro výpočet odečitatelných rezerv na důchody, zdanění kapitálových výnosů a hotovostní účetnictví pro účely daně z přidané hodnoty. Pokud bude účinně zaveden, mohl by všeobecný orgán zaměřený na IT při daňové správě na spolkové úrovni v souvislosti s daňovými správami jednotlivých spolkových zemí, který byl schválen jako součást reformy fiskálních vztahů na spolkové úrovni, pomoci urychlit modernizaci daňové správy.

(11) Investice rizikového kapitálu se v Německu zvýšily, avšak podle mezinárodních standardů zůstává trh stále málo rozvinutý. V roce 2015 tvořily investice rizikového kapitálu přibližně 0,03 % HDP, což je mírně nad průměrem Unie, avšak stále pod úrovní členských států jako třeba Finsko, Spojené království, Švédsko, Irsko nebo Francie a výrazně pod úrovní států, které nejsou členy Unie, jako např. Izrael nebo Spojené státy americké. Zdá se, že trh rizikového kapitálu v Německu neposkytuje větší investice v pozdější fázi. Spolková vláda přijala řadu opatření na podporu investic rizikového kapitálu. Například zjednodušila zdanění investičních fondů, zlepšila převod ztrát v rámci systému daně z příjmů právnických osob a rozšířila program INVEST na obchodní anděly.

(12) Přechod na obnovitelné zdroje energie vyžaduje značné investice do sítí pro přenos a distribuci elektřiny. Plánované investice do domácí elektrické infrastruktury však byly značně opožděny. Do konce roku 2016 bylo provedeno pouze přibližně 35 % projektů rozvodných sítí vysokého napětí uvedených v zákoně o rozšíření elektrických sítí z roku 2009, a to zejména kvůli odporu veřejnosti. Ze současných celkových 6 100 km vedení elektrické energie, jež mají být podle plánu v souladu se zákonem o spolkovém plánu potřeb, který vstoupil v platnost v roce 2015, vybudovány v období do roku 2024/2025, bylo schváleno pouze 6 % a pouze 1 % bylo vybudováno.

(13) Stále existují překážky v dosažení maximálního přínosu digitalizace. Německo například nedosahuje dobrých výsledků v dostupnosti rychlých a superrychlých širokopásmových připojení, zejména v příměstských a venkovských oblastech. Používání počítačů mladými lidmi v Německu je relativně nízké a mnoho škol nemá širokopásmové připojení. Výkonnost digitálních veřejných služeb je rovněž pod průměrem Unie. Zejména malé a střední podniky zaostávají v digitalizaci. Pouze jeden z pěti středních a malých podniků má strategii digitalizace. Byla vytvořena síť středisek excelence malých a středních podniků za účelem posílení a urychlení digitalizace malých a středních podniků a platforma „Industrie 4.0“ sdružuje všechny příslušné zúčastněné strany. Investice podniků do výzkumu a vývoje rostou a Německo je blízko dosažení svého cíle intenzity výzkumu a vývoje v rámci strategie Evropa 2020. Investice jsou stále více koncentrovány ve velkých společnostech a příspěvky malých a středník podniků klesají. V nadcházejících letech může mít na podnikatelské aktivity dopad rovněž stárnoucí populace.

(14) Regulativní překážky v odvětví podnikatelských služeb a regulovaných povolání zůstávají vysoké. Míra regulace je vyšší než průměr v Unii, a to zejména u architektů, inženýrů, právníků a účetních/daňových poradců. Navíc míra fluktuace zákazníků u těchto profesí je značně nižší než průměr v Unii, což patrně naznačuje relativně nízkou dynamiku a konkurenci odborných služeb v Německu. Mezi tyto překážky patří omezení týkající se držení podílů a forem společností u architektů a inženýrů a multidisciplinární omezení pro architekty, inženýry a právníky. Snížení těchto překážek by mohlo vést k intenzivnější konkurenci, díky níž by na trh vstupovalo více podniků a spotřebitelé by mohli těžit z nižších cen a větší nabídky. V lednu 2017 Komise představila doporučení k reformám v oblasti regulace odborných služeb jako součást balíčku opatření, která mají odstranit překážky na trzích služeb.

(15) Zaměstnanost nadále roste a míra nezaměstnanosti klesla na historicky nejnižší úrovně. Růst zaměstnanosti byl však částečně způsobem nárůstem práce na částečný úvazek, zejména mezi ženami, a v agregovaném růstu reálných mezd, který v roce 2016 zpomalil, je zohledněn pouze částečně. Demotivační faktory odrazující od práce osoby přinášející druhý příjem do domácnosti a široce rozšířená práce na částečný úvazek brání plnému využití potenciálu trhu práce. Lepší zajištění kvalitní a finančně dostupné celodenní péče o děti, celodenních škol a nedávno reformované dlouhodobé péče jsou zásadní hybnou silou pro zvyšování účasti žen na trhu práce. Společné zdanění příjmu sezdaných párů a bezplatné zdravotní pojištění pro nepracující manželku/nepracujícího manžela odrazují osoby přinášející druhý příjem do domácnosti, v mnoha případech ženy, od nástupu do práce nebo zvýšení počtu odpracovaných hodin. Menší spojení s trhem práce je navíc kombinováno s vysokým rozdílem v odměňování žen a mužů, který v roce 2015 dosahoval 22 %, přičemž průměr v Unii byl 16,3 %.

(16) Přes mírné snížení zůstávají stále rozšířeny tzv. minijoby, přičemž v září 2016 mělo minijob jako své jediné zaměstnání přibližně 4,8 milionu lidí. Počet zaměstnanců agentur práce se od roku 2005 ztrojnásobil a v červnu roku 2016 dosáhl 1 milionu (téměř 3 % z celkové zaměstnanosti). Očekává se, že ochrana před potenciálním zneužíváním agenturního zaměstnávání a pracovních smluv se zlepší, nicméně vývoj je nutné sledovat. Navíc se zdá, že smlouvy na dobu určitou mají oproti smlouvám na dobu neurčitou poměrně vysoký neupravený rozdíl v odměňování.

(17) Daňové zatížení osob s nízkými příjmy je ve srovnání s ostatními členskými státy vysoké a snižuje tak pobídky k práci, čisté mzdy zaměstnanců a příležitosti v oblasti spotřeby. Německo zvýšilo minimální částku osvobozenou od daně z příjmu fyzických osob a přídavky na děti a upravilo daňová pásma. Z těchto opatření mají obvykle prospěch skupiny s nízkými a středními příjmy, avšak celkový dopad na daňové zatížení bude omezený. Navzdory nedávnému značnému nárůstu reálného disponibilního příjmu se mzdy a produktivita již dlouhou dobu vzdalují, což vede ke značné akumulované mezeře. Vyšší růst reálných mezd by rovněž přispěl ke snížení vysokých vnějších nerovnováh.

(18) Německo vyvinulo značné úsilí při přijímání žadatelů o azyl a integraci uprchlíků a dalších migrantů. Další zlepšení se jeví jako možná, neboť v roce 2016 se počet uprchlíků hledajících zaměstnání zvýšil na 9 % z celkového počtu uchazečů o zaměstnání. Začlenění osob pocházejících z přistěhovaleckého prostředí na trhu práce, zejména žen, zůstává hlavní výzvou, mimo jiné i pro vzdělávací systém, a vztahuje se rovněž na děti narozené v Německu, jejichž rodiče se narodili mimo území Unie.

(19) Všichni členové společnosti neměli z celkového pozitivního ekonomického vývoje a vývoje na trhu práce za posledních několik let stejný prospěch. Po období růstu se příjmová nerovnost teprve nedávno zmírnila a nerovnost rozdělení bohatství patří v eurozóně k jedné z nejvyšších. Dobré výsledky na trhu práce nevedly k poklesu ohrožení chudobou. Míra ohrožení chudobou ve stáří je nad průměrem Unie a počet lidí ohrožených rizikem chudoby ve stáří v nadcházejících letech pravděpodobně vzroste. Předpokládá se, že náhradový poměr státního důchodového systému bude dále snižován. Současně je však počet nových účastníků druhého nebo třetího pilíře důchodového systému příliš nízký na to, aby kompenzoval pokles náhradového poměru prvního pilíře pro všechny. Pokud nedojde k vyrovnání, očekává se zhoršení přiměřenosti důchodů. Je nutno zjistit, nakolik mohou být nedávné reformy zaměřené na zlepšení pobídek pro pozdější odchod do důchodu (*Flexi-Rente*) účinné jako protiváha pobídek k předčasnému odchodu do důchodu, které byly zavedeny v roce 2014.

(20) V kontextu evropského semestru 2017 provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Německa, kterou zveřejnila ve své zprávě o Německu pro rok 2017. Posoudila také program stability z roku 2017 a národní program reforem na rok 2017, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Německu adresována v předchozích letech. Vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku v Německu, ale také jejich soulad s unijními pravidly a pokyny, neboť celkovou správu ekonomických záležitostí v Unii je třeba posílit tím, že do rozhodování členských států v budoucnu budou zahrnuty vstupy na úrovni Unie.

(21) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada program stability z roku 2017 a dospěla ke stanovisku ([1]), že Německo zřejmě Pakt o stabilitě a růstu dodrží,

(22) Na základě hloubkového přezkumu Komise a tohoto posouzení projednala Rada národní program reforem na rok 2017 a program stability z roku 2017. Její doporučení podle článku 6 nařízení (EU) č. 1176/2011 jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 a 2,

DOPORUČUJE Německu v období 2017–2018:

1. Při respektování střednědobého cíle využít fiskální a strukturální politiky na podporu potenciálního růstu a domácí poptávky a k dosažení trvalého vzestupného trendu v oblasti investic. Urychlit veřejné investice na všech úrovních veřejné správy, zejména v oblasti vzdělávání, výzkumu a inovací, a řešit omezení v oblasti kapacit a plánování u investic do infrastruktury. Dále zvýšit účinnost daňového systému a jeho vstřícnost k investicím. Podnítit konkurenci v odvětví podnikatelských služeb a regulovaných povolání.

2. Omezit demotivační faktory odrazující od práce pro osoby přinášející druhý příjem do domácnosti a usnadnit přechod na standardní zaměstnání. Snížit vysoké daňové zatížení osob s nízkými příjmy. Vytvořit podmínky pro vyšší růst reálných mezd a respektovat roli sociálních partnerů.

V Bruselu dne 11. července 2017.

Za Radu

předseda

T. TÕNISTE

([1]) Podle čl. 5 odst. 2 nařízení (ES) č. 1466/97.