

Брюксел, 23.5.2018
COM(2018) 405 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

**относно Националната програма за реформи на Германия за 2018 г.
и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на
Германия за 2018 г.**

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Германия за 2018 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Германия за 2018 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) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики¹, 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 дисбаланси², и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия³,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент⁴,

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 22 ноември 2017 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2018 г. Съветът надлежно взе предвид европейския стълб на социалните права, обявен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 22 март 2018 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011, на 22 ноември 2017 г. Комисията прие също Доклада за механизма за предупреждение, в който беше посочено, че Германия ще бъде една от

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

³ COM (2018) 405 final.

⁴ P8_TA(2018)0077 и P8_TA(2018)0078.

държавите членки, за които ще бъде извършен задълбочен преглед. На същия ден Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, която беше одобрена от Европейския съвет на 22 март 2018 г. На 14 май 2018 г. Съветът прие Препоръката относно икономическата политика на еврозоната (наричана оттук нататък „препоръка за еврозоната“).

- (2) Като държава членка, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тясната взаимнообвързаност между икономиките в икономическия и паричен съюз, Германия следва да гарантира пълното и своевременното изпълнение на препоръката относно икономическата политика за еврозоната в съответствие с препоръки 1 и 2 по-долу.
- (3) Докладът за Германия⁵ за 2018 г. беше публикуван на 7 март 2018 г. В него бе оценен напредъкът на Германия в изпълнението на специфичните за държавата препоръки, приети от Съвета на 11 юли 2017 г., последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Германия през предходните години, както и напредъкът на страната по националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“. В него бе включен и задълбоченият преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011, чиито резултати също бяха публикувани на 7 март 2018 г.⁶ Анализът на Комисията ѝ дава основание да заключи, че в Германия са налице прекомерни дисбаланси. По-специално, продължаващият голям излишък по текущата сметка има трансгранично значение и отразява понижено равнище на инвестициите спрямо спестяванията в частния и публичния сектор. Излишъкът по текущата сметка, който до голяма степен е с държави извън ЕС, леко намаля от 2016 г. насам и се очаква постепенно да спадне поради нарастване на вътрешното търсене през следващите години, като същевременно остане на рекордно високо ниво през прогнозния период. Въпреки че понастоящем се преминава към растеж, обусловен в по-голяма степен от вътрешното търсене, потреблението и инвестициите остават ограничени като дял от БВП, независимо от благоприятните циклични и финансови условия и нуждите от инфраструктурни инвестиции, за които има фискално пространство. Въпреки че бяха предприети редица мерки за укрепване на публичните инвестиции, тези усилия все още не са довели до устойчива тенденция към повишаване на публичните инвестиции като дял от БВП. Постигнатият напредък по изпълнението на препоръките в други области също е ограничен.
- (4) На 30 април 2018 г. Германия представи своята национална програма за реформи за 2018 г. и своята програма за стабилност за 2018 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (5) Съответните специфични за всяка държава препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета⁷, когато това е необходимо за

⁵ SWD(2018) 204 final.

⁶ COM(2018) 120 final.

⁷ 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,

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 управление⁸.

- (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 2018 г. правителството планира бюджетен излишък между 1 и 1 ½% от БВП през периода 2018—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 държавен дълг/БВП се очаква да намалее постепенно до 53 % през 2021 г. Макар в програмата за стабилност да се изброяват и описват редица мерки, предвидени в коалиционното споразумение от март 2018 г., възлизащи като цяло на около 1 ½% от БВП за периода 2018—2021 г., те все още не са включени в прогнозите на програмата за стабилност, тъй като те все още не са приети. Макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози, който не е потвърден от независим орган, е реалистичен⁹. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2018 г. структурното салдо се очаква да отчете излишък от около 1,2 % от БВП през 2018 г. и 1,0 % от БВП през 2019 г., което е над средносрочната бюджетна цел. Очаква се консолидираният държавен дълг да продължи да намалява устойчиво. Като цяло Съветът е на мнение, че се предвижда Германия да спазва разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж през 2018 г. и 2019 г. Същевременно, придържайки се към средносрочната цел, остава възможност да се използва фискалната и структурната политика, за да постигне устойчива възходяща тенденция в публичните и частните инвестиции, по-специално за образование, научни изследвания и иновации.
- (7) Реалните публични инвестиции силно се увеличиха през периода 2015—2017 г. Тази тенденция отразява усилията на правителството за засилване на инвестициите. Публичните инвестиции, оценени на 4 % от БВП, се увеличават, но като дял от БВП увеличението е все още скромно, а на общинско равнище остава значително забавяне. Публичният капитал продължава да намалява като дял от БВП, което се дължи на отрицателните нетни инвестиции на общинско равнище (около 6 милиарда евро годишно през периода 2010—2016 г.). За да се навакса изоставането на общинско равнище ще са нужни допълнителни годишни публични инвестиции в размер на 0,3 % от БВП през следващото десетилетие. Инвестициите като процент от основния капитал в сектор „Държавно

Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

⁸ COM(2014) 494 final.

⁹ Съгласно Наредбата за икономическите прогнози на федералното правителство (Vorausschätzungsverordnung) издадена от Министерството на икономиката и енергетиката и съгласувана с Министерството на финансите, влязла в сила от юли 2018 г., съвместната проектна група за икономически прогнози (Gemeinschaftsdiagnose) бе обявена за независимия орган, отговарящ за оценката на икономическите прогнози, залегнали в проекта на бюджетни планове и програмите за стабилност по смисъла на Закона за икономически прогнози (Vorausschätzungsgesetz).

управление“ и публичните инвестиции, изразени като процент от публичните разходи, са под средните за еврозоната. През 2017 г. започна работа агенция за услуги, създадена в подкрепа на публичните инвестиции на общинско равнище, но са необходими допълнителни мерки за наваксване на изоставането в инвестициите. Заедно с благоприятната бюджетна позиция това показва, че е налице възможност за увеличаване на инвестициите на всички равнища на управление, особено на регионално и общинско равнище.

- (8) Публичните разходи за образование останаха 4,2 % от БВП през 2016 г., което е под средното за ЕС равнище от 4,7 %. Разходите за образование и научни изследвания останаха 9,0 % от БВП през 2016 г., което е под националната цел от 10 %. Това съответства на недостиг на инвестиции в размер на около 33 милиарда евро. Макар разходите за образование да са се увеличили в реално изражение, остава значително изоставане в областта на инвестициите. Същевременно поради предизвикателства, като все по-големият брой студенти, недостигът на учители и по-нататъшното разширяване на образованието и грижите в ранна детска възраст ще продължава да има нужда от подходящо публично финансиране. Допълнителните разходи за образование и научни изследвания и иновации са изключително важни за потенциалния растеж на Германия.
- (9) Цифровизацията на германската икономика напредва бавно и страната е изправена пред значителни предизвикателства. Очевидно съществува цифрово разделение между градските и селските райони по отношение на покритието с бърз интернет (достъп от следващо поколение до 30 Mbit) (само 54 % в селските райони). Германия изостава в разгръщането на широколентов достъп с много голям капацитет (> 100 Mbits). Само малка част от територията на Германия (7,3 %) е покрита от висококачествени оптични кабелни мрежи за достъп, в сравнение със средната стойност за ЕС от 26,8 %. Вместо това, модернизирването на съществуващите медни кабелни мрежи (*векторирание*) продължи да бъде предпочитаното технологично решение на доминиращия заварен оператор. Много от услугите се основават на високоскоростна свързаност и през 2017 г. 25,3 % от германските предприятия са считали своите интернет връзки за прекалено бавни спрямо действителните им нужди. Липсата на такава връзка пречи на инвестициите, особено от малките и средните предприятия, много от които са разположени в селските и крайградските райони. Резултатите при цифровите публични услуги и електронното здравеопазване също са под средните за ЕС.
- (10) Инвестициите на предприятията в научноизследователска и развойна дейност се увеличават и Германия е близо до постигането на целта си от стратегията „Европа 2020“ по отношение на интензитета на научноизследователската и развойна дейност. Въпреки това инвестициите се съсредоточават все повече в големите предприятия и средно/високотехнологичното производство, а приносът на малките и средни предприятия намалява. Бяха предприети редица мерки за укрепване на предприемаческата дейност, по-специално чрез привличане на частни инвестиции в рисков капитал. Германският пазар на рисков капитал продължава обаче да е по-слабо развит, отколкото тези на други международни лидери в областта на иновациите.
- (11) Въпреки някои подобрения през последните години данъчната система на Германия продължава да бъде неефекасна, по-специално защото е сложна и възпрепятства процеса на вземане на решения, например относно инвестициите,

финансирането и участието на пазара на труда. Германия поставя относително силен акцент върху преките данъци, за да повиши приходите, но е налице потенциал за намаляване на влияещото отрицателно пряко данъчно облагане или за преминаване към по-малко отрицателни данъци, като тези върху имуществото, наследството и потребление. Равнищата на данъците и осигурителните вноски върху доходите от трудови правоотношения бяха шестите по големина в ЕС през 2015 г. Цената на капитала и средната ефективна ставка на корпоративния данък, която се различава в отделните региони, са сред най-високите в ЕС (28,2 % в съвкупно изражение за страната, в сравнение с 20,9% средно за ЕС). Поради взаимовръзката между корпоративния подоходен данък, местния занаятчийски данък и данък „солидарност“, системата за корпоративно данъчно облагане е сложна, изисква много големи административни разходи и пречи на равнището и местоположението на инвестициите. Освен това корпоративният данък се отразява отрицателно на решенията за финансиране и е със склонност към задлъжняване. Този склонност е седмата по големина в ЕС. Намаляването на капиталовите разходи за собствен капитал могат да укрепят частните инвестиции и относително недостатъчно развития пазар на рисков капитал. Освен това разпоредбите за пренасяне на загуби остават относително строги, като ограничават сумите до 60 % от облагаемия доход за дадена година.

- (12) Регламентирането в Германия все още е много ограничаващо, особено що се отнася до услугите за предприятия, регулираните професии и административните формалности във връзка с трансграничното предоставяне на услуги. Основните ограничения се отнасят до, наред с другото, правната форма и капиталовото участие. Броят на навлизащите и напускащите пазара предприятия в основните сектори на услугите за предприятия, като например правните, счетоводните, архитектурните и инженерните дейности е под средния за ЕС, а брутните оперативни ставки в тези сектори са над средното равнище, което предполага по-слаб конкурентен натиск. Поради ролята на услугите като междинни производствени фактори не толкова ограничителното регулиране на услугите повишава производителността в отрасли на пазара надолу по веригата, прибягващи интензивно до услуги.
- (13) Функционирането на пазара на труда в Германия бе много солидно. Безработицата спадна до рекордно ниските 3,6 % през четвъртото тримесечие на 2017 г., а заетостта достигна 79,8 %. Равнището на младежката безработица (6,7 % през 2017 г.) е сред най-ниските в ЕС. Германия изпитва все по-голям недостиг на квалифицирана работна ръка, докато потенциалът на пазара на труда на някои групи продължават да не се използва недостатъчно. Сред най-високите в ЕС е делът на лицата, работещи на непълно работно време, по-специално жените и лицата с мигрантски произход и с отговорности за полагане на грижи. За жените сред възловите фактори е демотивацията да работят повече часове в съчетание с липсата на достатъчно детски заведения и целодневни училища. Специфичните данъчни правила, по-специално за втория работещ член на домакинството и за работниците с ниски заплати, както и блокиращите ефекти на прага от 450 евро възнаграждение за мини-работните места още повече обезкуражават лицата да работят повече часове. В Германия данъчната тежест е сред най-високите за нископлатените работници, повечето от които са жени. Големият процент жени, работещи на непълен работен ден, се придружава от една от най-големите разлики между половете в заетостта на непълно работно

време в ЕС (37,5 % спрямо 23,1 % средно за ЕС). Това допринася за голямата разлика в заплащането между жените и мъжете в Германия.

- (14) Номиналният растеж на заплатите остана умерен през 2017 г. — 2,4 %, въпреки рекордно ниската безработица и многобройните свободните работни места. Този сравнително нисък процент се дължи отчасти на бавното нарастване на производителността в услугите, ниската степен на покритие на колективното договаряне в някои сектори и намаляването на структурната безработица. Реакцията след повишаването на инфлацията бе ограничена, като реалният растеж на заплатите отбеляза спад от 1,8 % през 2016 г. на 0,7 % през 2017 г. Колективните споразумения от началото на 2018 г. могат да доведат до известно ускоряване в растежа на заплатите и развитието в тази област заслужават да бъдат наблюдавани. Делът на лицата с ниски доходи продължава да е голям и е налице възможност да се увеличи броят на работните часове в децилите с по-ниско заплащане. Нарастващата имиграция не пречи на растежа на заплатите в сегментите с по-ниско заплащане. Въвеждането на задължителна обща минимална работна заплата през 2015 г. и нейното последващо повишение през 2017 г. увеличи най-ниските заплати. В текущия кръг от преговорите за работната заплата, освен върху увеличенията на заплатите, социалните партньори са съсредоточават върху гъвкавостта на работното време.
- (15) Германия разполага като цяло със солидна система за социална закрила. При все това, процентът на застрашените от бедност за населението като цяло се е повишавал неотклонно от 2005 до 2015 г. (16,7 %), преди тази тенденцията леко да се обърне през 2016 г. Неравнопоставеността по отношение на доходите също започна да спада през 2015 г., като показва умерено намаление на съотношението S80/S20, благодарение на подобрение в доходите на домакинствата с по-ниски доходи. Отбелязаното напоследък подобрение на бедността сред работещите през 2016 г. също бе слабо и от него се възползваха само мъжете.
- (16) Германия може да подобри връзката на възрастните работници с пазара на труда, което ще увеличи доходите на възрастните хора, ще стимулира потенциалния БВП, ще помогне за адаптирането към напрежението на пазара на труда и ще намали необходимостта от буферни спестяване за старост. Понастоящем рисковете за фискалната устойчивост са слаби, което се дължи до голяма степен на относително големия първичен излишък. Въпреки това, според доклада относно застаряването от 2018 г. очаква се в Германия увеличенията на разходите за пенсии да са едни от най-големите в ЕС до 2070 г. Достигайки 17,6 % през 2016 г., рискът от бедност сред хората в напреднала възраст (т.е. над 65) бе над средното за ЕС равнище от 14,7 %. Бъдещото влошаване на адекватността на пенсиите в задължителния първи стълб се очаква да увеличи риска от бедност сред хората в напреднала възраст, особено за хората с ниски доходи, лицата с нетипични трудови договори и тези с прекъсвания в трудовия си стаж. Разликата в пенсиите между жените и мъжете е една от най-големите в ЕС. В същото време, макар процентът на заетост при работниците на възраст между 60 и 64 години (58,4 % през 2017 г.) да е един от най-високите в ЕС, процентът на заетост при работниците на възраст между 65 и 69 години бе в средната третина сред държавите членки (16,1 %).
- (17) Социално-икономическият произход остава значителен фактор за резултатите в сферата на образованието и интеграцията на пазара на труда. Съгласно Програмата за международно оценяване на учениците през 2015 г. на него се

дължи разликата от 3 години училищно образование в областта на научните дисциплини между най-ниските и най-високите социални квартали. Националните данни потвърждават съществената връзка и в началното образование. Особени предизвикателства има пред учениците с мигрантски произход. В сравнение с родените в съответната държава ученици за тях е много по-вероятно да са с ниска успеваемост по отношение на основните умения и да напуснат преждевременно училище или да отпаднат от университетите. Също така потенциалът на пазара на труда на хората с мигрантски произход не се използва в пълна степен. През 2017 г. процентът на заетост сред лицата, които не са граждани на ЕС (на възраст 20—64 години) бе с над 27 процентни пункта по-ниска, отколкото тази на германски граждани (почти 33 процентни пункта по-ниска при жените, които не са граждани на ЕС). Повод за безпокойство относно бъдещето функциониране на пазара на труда за работниците е, че обучението за възрастни е под средното за ЕС и продължава да бъде особено предизвикателство за нискоквалифицираното възрастно население от 7,5 милиона души, което не разполага с основни умения за четене и писане.

- (18) В контекста на европейския семестър за 2018 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Германия и го публикува в доклада за страната за 2018 г. Тя оцени също програмата за стабилност за 2018 г., националната програма за реформи за 2018 г., както и предприетите последващи действия във връзка с препоръките към Германия, отправени 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.
- (19) Предвид тази оценка Съветът разглежда програмата за стабилност за 2018 г. и е на мнение¹⁰, че се очаква Германия да спазва разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж.
- (20) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и на тази оценка Съветът разглежда националната програма за реформи и програмата за стабилност. Неговите препоръки 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 2018 и 2019 г.:

- 1. Придържайки се към средносрочната цел, да използва фискалната и структурната политика, за да постигне устойчива възходяща тенденция в публичните и частните инвестиции, по-специално за образование, научни изследвания и иновации на всички равнища на управление, особено на регионално и общинско равнище. Да увеличи усилията, за да гарантира наличието в национален мащаб на инфраструктура за ширококолов достъп с много голям капацитет. Да подобри ефикасността и привлекателността за инвестициите на данъчната система. Да укрепи конкуренцията в сектора на услугите за предприятия и регулираните професии.
- 2. Да намали демотивиращите фактори за тези, които искат да работят повече часове, включително голямата данъчна тежест, особено за ниските

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

възнаграждения и втория работещ член на домакинството. Да предприеме мерки за насърчаването на по-дълъг професионален живот. Да създаде условия за насърчаване на по-голям растеж на заплатите, като се зачита ролята на социалните партньори. Да подобри резултатите от образованието и уменията на групите в неравностойно положение.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*