ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.6.2014 г.
COM(2014) 406 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Германия за 2014 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Германия за 2014 г.

{SWD(2014) 406 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Германия за 2014 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Германия за 2014 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 политики[1], и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 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 постигна съгласие по предложението на Комисията да се започне изпълнението на нова стратегия за растеж и работни места — Стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическите политики, която стратегия е съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване 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(2014) 406 final.
[4] P7_TA(2014)0128 и P7_TA(2014)0129.

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, като заедно двата акта представляват т.нар. „интегрирани насоки“. Държавите членки бяха приканени да се съобразят с интегрираните насоки при провеждането на националната си икономическа политика и политика за заетост.

(3) На 29 юни 2012 г. държавните и правителствените ръководители взеха решение относно Пакт за растеж и работни места, с който се предоставя съгласувана рамка за действие на равнището на отделните държави, ЕС и еврозоната, като се използват всички възможни лостове, инструменти и политики. Те взеха решение относно действията, които да бъдат предприети на равнището на държавите членки, като по-конкретно изразиха пълната си ангажираност с постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ и с изпълнението на специфичните за държавите препоръки.

(4) На 9 юли 2013 г. Съветът прие препоръка относно националната програма за реформи на Германия за 2013 г. и даде становището си относно актуализираната програма за стабилност на Германия за периода 2012—2017 г. На 15 ноември 2013 г., в съответствие с Регламент (ЕС) № 473/2013[5], Комисията представи своето становище относно проекта за бюджетен план на Германия за 2014 г.[6]

(5) На 13 ноември 2013 г. Комисията прие годишния обзор на растежа[7], с което постави началото на европейския семестър за 2014 г. за координация на икономическите политики. На същия ден въз основа на Регламент ЕС № 1176/2011 Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение[8], в който беше посочено, че Германия е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.

(6) На 20 декември 2013 г. Европейският съвет одобри приоритетите, насочени към осигуряване на финансова стабилност, фискална консолидация и действия за стимулиране на растежа. Той подчертава необходимостта от провеждане на диференцирана и благоприятстваща растежа фискална консолидация, възстановяване на нормалните условия за отпускане на заеми за икономиката, насърчаване на растежа и конкурентоспособността, справяне с безработицата и социалните последици от кризата и модернизиране на публичната администрация.

(7) На 5 март 2014 г. Комисията публикува резултатите от задълбочения преглед за Германия[9] съгласно член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. Анализът на Комисията дава основание да се заключи, че Германия е засегната от макроикономически дисбаланси, които изискват мониторинг и политически действия. По-специално текущата сметка отбелязва постоянно много висок излишък, което отразява положителните въздействия на силната конкурентоспособност, като голяма част от спестяванията се инвестират в чужбина. Това също е признак на продължаващ слаб вътрешен растеж и на вероятно неефективно разпределение на икономическите ресурси. Въпреки че

---

5 ОВ L 140, 27.5.2013 г., стр. 11.
6 C(2013) 8001 final
7 COM(2013) 800 final
8 COM(2013) 790 final
9 SWD(2014) 78 final.

излишъците по текущата сметка не пораждат рискове от рода на големи дефицити, поради размера и постоянството си излишъкът по текущата сметка на Германия заслужава да му се обърне голямо внимание. Изключително подчертана е необходимостта от мерки за намаляване на риска от неблагоприятни последици за функционирането на националната икономика и на еврозоната, като се има предвид мащабът на германската икономика.

(8) На 14 април 2014 г. Германия представи националната си програма за реформи за 2014 г., а на 8 април 2014 г. — програмата си за стабилност за 2014 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

(9) Целта на представената в програмата за стабилност за 2014 г. бюджетна стратегия е да осигурява постоянно постигането на средносрочната цел. В програмата за стабилност се потвърждава средносрочната цел от –0,5 % от БВП, която отразява изискванията на Пакта за стабилност и растеж. Съгласно програмата за стабилност (преизчисленото) структурно салдо ще остане положително през 2014 г. и след нея, а брутният дълг се предвижда да спадне до 76 % от БВП през 2014 г. и след това да продължи да намалява. Следователно бюджетната стратегия, представена в програмата, е в съответствие с изискванията на Пакта за стабилност и растеж. Макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози на програмата, който не е официално одобрен от независим орган, е реалистичен, тъй като до голяма степен е в съответствие с прогнозата на Комисията от пролетта на 2014 г. Въз основа на своята оценка на програмата за стабилност и въз основа на прогнозата на Комисията, в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета, Съветът е на мнение, че публичните финанси в Германия продължават като цяло да са в добро състояние, тъй като се очаква, че постигането на средносрочната цел ще бъде осигурено и че правилото за дълга ще бъде спазено.

(10) Германия е постигнала само ограничен напредък относно увеличаването на ефективността на публичните разходи за здравеопазване и дългосрочни грижи, въпреки че бяха обявени нови инициативи. Макар че целта на тези инициативи е да подобрят разходната ефективност на здравеопазването, те могат да не са достатъчни, за да възпрат очакваното бъдещо нарастване на разходите. Наскоро приетата пенсионна реформа има за цел да подобри условията за ранно пенсиониране („*Rente mit 63*“) и равнищата на пенсиите за определени групи лица, включително лицата, отгледали деца, родени преди 1992 г., и получаващи в това си качество пенсионна добавка („*Mütterrente*“). Реформата създава допълнителна тежест за обществената пенсионна система и се планира да бъде финансирана посредством по-висок процент на вноската за пенсия, което ще има отрицателни последствия за разполагаемия доход на активната работна сила. Реформата може също така да има отрицателно въздействие върху участието в схеми за получаване на пенсии по втория и третия стълб. Германия отбеляза ограничен напредък в увеличаването на разходите за образование и известен напредък по отношение на увеличаването на разходите за научни изследвания. Изглежда, че са необходими допълнителни усилия на всички равнища на управление за постигане на целта за общи публични и частни разходи за образование и научни изследвания, възлизащи на 10 % от БВП, до 2015 г., а следващите цели трябва да бъдат още по-амбициозни, за да бъдат настигнати най-иновативните икономики. През последните години

инфраструктурните инвестиции в Германия се увеличиха и съществуват планове за тяхното по-нататъшно засилване, но изглежда, че са необходими допълнителни усилия.

(11) Като цяло Германия отбеляза ограничен напредък относно подобряването на ефективността и положителното отражение на данъчната система върху растежа, както и относно намаляването на голямата данъчна тежест върху трудовите доходи. Не се предвиждат съществени мерки за пренасочване към източници на приходи, които благоприятстват повече растежа. Приложението на намалената ставка за данък добавена стойност (ДДС) (понастоящем 7 %) би могло да се ограничи, а общата облагаема основа за ДДС — да се увеличи. Наличието на твърде ниски приходи от постоянните данъци върху недвижимата собственост показва, че съществува възможност за тяхното увеличение и че данъчната тежест може да бъде по-справедлива, ако данъчната основа за общинския данък върху недвижимото имущество (*Grundsteuer*) бъде преоценена. Условията за инвестиции в Германия могат да бъдат допълнително подобрени посредством реформа на местния занаятчийски данък (*Gewerbesteuer*), намаляване на административната тежест, свързана със събирането на данъците, и ограничаване на съществуващите стимули в корпоративното облагане към финансиране чрез задлъжняване.

(12) Фискалната рамка бе допълнена с правило за балансиран национален бюджет и със създаването на независим консултативен съвет. Изглежда все още се изискват специфични правила за прилагане на конституционното правило за балансиран бюджет („дългова спирачка“) в няколко провинции, така че да се осигури ефективното прилагане на дълговата спирачка в рамките на годишния бюджетен цикъл. Планираният преглед на фискалните отношения между федерацията, федералните провинции и общините следва да се използва за засилване на фискалната отговорност и отчетност.

(13) През последните години заплатите нараснаха след продължителен период на задържане нарастването им, но през 2013 г. ръстът на реалните заплати бе по-умерен в сравнение този през 2012 г. Германия планира да въведе обща минимална заплата в размер на 8,50 EUR на час, която ще влезе изцяло в действие, считано от 2017 г. Планираното въвеждане на общата минимална заплата, с което се цели да се осигури достатъчен минимален доход за работниците, трябва да бъде следено отблизо по отношение на неговото въздействие, особено върху заетостта. Бяха положени ограничени усилия за намаляване на високата данъчна тежест, особено за нископлатените работници. Приетата пенсионна реформа и настоящите планове за реформа в областта на дългосрочните грижи, включващи повишаване на размера на социалноосигурителните вноски, могат отново да увеличат данъчната тежест. Германия постигна известен напредък в повишаването на образователните постижения на хората в неравностойно положение, но връзката между образователните постижения и социално-икономическия произход остава силна и продължава да съществува през целия трудов живот на хората. Въпреки че е постигнат известен напредък в посока към подходящи мерки за активиране и интеграция, дълготрайната безработица продължава да буди безпокойство, което е сигнал за необходимостта от допълнителни мерки. Беше постигнат ограничен напредък в предприемането на мерки, улесняващи прехода от работни места с ниско заплащане (т.нар. „mini-jobs“) към форми на заетост, изискващи внасяне на задължителни социалноосигурителни вноски в

пълен размер. Не е постигнат напредък в ограничаването на фискалните демотивиращи фактори за работа за вторите работещи членове на домакинството. Германия постигна известен напредък в увеличаването на наличността на местата за целодневно предоставяне на образование и грижи в ранна детска възраст, докато напредъкът в осигуряването на повече целодневни училища бе ограничен. Същевременно все още съществуват причини за загриженост във връзка с качеството на детските заведения и целодневните училища и регионалните различия.

(14) Предложението на правителството за преразглеждане на Закона за енергията от възобновяеми източници има за цел да забави общото нарастване на разходите за енергията, да разпредели по-равномерно разходите между потребителите, да контролира разширяването на използването на възобновяеми източници на енергия и да насърчава интеграцията на пазара. Необходимо е изпълнението на реформата да бъде следено внимателно с оглед на нейното въздействие върху разходната ефективност на системата за поддръжка. Необходими са допълнителни усилия по отношение на разширяването на мрежата и координацията със съседните страни.

(15) Политическите действия за допълнително стимулиране на конкуренцията в секторите на услугите бяха ограничени, въпреки че бяха приети изолирани реформи по отношение на отделни професии и региони, например относно разрешителните и търговските съобщения в строителния сектор. Макар че растежът на производителността може да е структурно по-нисък в секторите на услугите в сравнение с този в промишлеността, той е особено нисък в някои сектори на услугите, по-специално в сектора на професионалните услуги. Все още съществуват пречки пред навлизането на пазара и предоставянето на професионални услуги. Тези пречки включват ограничения по отношение на правната форма, притежаването на акции или дялове и изискванията за професионални квалификации. Разнообразната нормативна уредба на професионалните квалификации в различните федералните провинции предполага, че съществува възможност за идентифициране на най-малко обременителните регулаторни подходи и за разширяване на приложението им в цялата страна. Стойността на поръчките, за които са публикувани обявления от германските органи съгласно правото на Съюза в областта на обществените поръчки, продължава да бъде една от най-ниските в ЕС. Цялостният преход към прозрачен пазар на електронно възлагане на обществени поръчки може да увеличи конкуренцията. В сектора на търговията на дребно разпоредбите за устройственото планиране в някои федерални провинции продължават да ограничават новото навлизане на пазара. Напредъкът по подобряването на конкуренцията на пазара на услугите за железопътен превоз е ограничен.

(16) Германия постигна ограничен напредък във връзка с мерките, предприети за консолидация на банковия сектор, по специално чрез подобряване на рамката за управление. През последните години решенията за държавна помощ на Комисията в голяма степен стимулираха преструктурирането на банките на федералните провинции (*Landesbanken)* и този сектор продължава да бъде фрагментиран. Необходими са допълнителни усилия за преодоляване на структурните и управленските пречки, възпрепятстващи пазарно ориентираната консолидация, вследствие на което също така ще се увеличи общата ефективност на финансовия сектор. Преразглеждането на правната

рамка за втория стълб на банките може да подкрепи допълнително консолидацията в публичния банков сектор.

(17) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Германия. Комисията оцени програмата за стабилност и националната програма за реформи. Тя 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 ЕС предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнището на ЕС към бъдещите национални решения. Препоръките ѝ в рамките на европейския семестър са изразени в препоръки 1—4 по-долу.

(18) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност на Германия, като становището му[10] е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.

(19) 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 изразени в препоръки 1—4 по-долу.

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

ПРЕПОРЪЧВА на Германия да предприеме следните действия през периода 2014—2015 г.:

1. Да провежда благоприятстваща растежа фискална политика и да запази стабилна бюджетна позиция, като продължи да осигурява спазването на средносрочната бюджетна цел през целия период в рамките на програмата за стабилност и трайното намаляване на съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП. По-специално да използва наличната възможност за повече и по-ефективни публични инвестиции в инфраструктура, образование и научни изследвания. Да подобри ефективността на данъчната система, по-специално чрез разширяване на данъчната основа, особено на данъците върху потреблението, чрез преоценка на основата на общинския данък върху недвижимата собственост, чрез подобряване на данъчната администрация и чрез преразглеждане на местния занаятчийски данък предвид също така на насърчаването на частните инвестиции. Да положи допълнителни усилия за увеличаване на ефективността на публичните разходи за здравеопазване и дългосрочни грижи. Да осигури устойчивост на обществената пенсионна система посредством i) промяна на финансирането на новите неосигурителни/допълнителни обезщетения („*Mütterrente*“), така че то да се извършва с данъчни приходи с оглед също на избягване на допълнително увеличаване на социалноосигурителните вноски, ii) увеличаване на стимулите за по-късно пенсиониране и iii) увеличаване на покритието във пенсионните схеми от втория и третия стълб. Да завърши по последователен начин прилагането на „дълговата спирачка" във всички федерални провинции, като

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

осигури навременни и подходящи процедури за мониторинг и коригиращи механизми. Да подобри модела на фискалните отношения между федерацията, федералните провинции и общините с цел също така да се осигурят достатъчни публични инвестиции на всички равнища на управление.

2. Да осигури условия за допълнителна подкрепа на вътрешното търсене, наред с другото, чрез намаляване на високия размер на данъците и на социалноосигурителните вноски, особено за нископлатените работници. При прилагането на общата минимална заплата да следи за нейното въздействие върху заетостта. Да подобри пригодността за заетост на работниците чрез допълнително повишаване на образователните постижения на хората в неравностойно положение и чрез прилагане на по-амбициозни мерки за активиране и интегриране на пазара на труда, особено на дълготрайно безработните лица. Да предприеме мерки за ограничаване на фискалните демотивиращи фактори за работа, особено за вторите работещи членове на домакинството, и да улесни прехода от работни места с ниско заплащане (т.нар. „mini-jobs“) към форми на заетост, изискващи внасяне на задължителни социалноосигурителни вноски в пълен размер. Да намери разрешение на проблема с недостига в определени региони на целодневни детски заведения и целодневни училища, като същевременно повиши цялостното качество на предоставяното от тях образование.

3. Да поддържа минимално равнище на общите разходи за трансформиране на енергийната система. Да следи по-специално въздействието на реформата на Закона за енергията от възобновяеми източници върху разходната ефективност на системата за поддръжка на системите за енергия от възобновяеми източници. Да засили усилията за ускоряване на разширяването на националните и трансграничните електроенергийни и газови мрежи. Да засили тясната координация на енергийната политика със съседните страни.

4. Да предприеме по-амбициозни мерки за допълнително стимулиране на конкуренцията в сектора на услугите, включително някои професионални услуги, чрез преглед също така на съществуващите регулаторни подходи и съсредоточаване върху най-добрите практики от всички федерални провинции. Да установи причините за ниската стойност на обществените поръчки, за които има открити процедури съгласно законодателството на ЕС. Да повиши усилията за премахване на съществуващите разпоредби за устройствено планиране, които ограничават новото навлизане на пазара. Да предприеме действия за премахване на оставащите пречки пред конкуренцията на пазара на услугите за железопътен превоз. Да продължи усилията за консолидация в сектора на банките на федералните провинции (*Landesbanken)*, включително чрез подобряване на рамката за управление.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател