

PREPORUKA VIJEĆA**od 13. srpnja 2018.****o Nacionalnom programu reformi Njemačke za 2018. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Njemačke za 2018.**

(2018/C 320/05)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža ⁽²⁾, a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

- (1) Komisija je 22. studenoga 2017. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika za 2018. Posebna je pozornost posvećena europskom stupu socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 22. ožujka 2018. Komisija je 22. studenoga 2017. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu se navodi da je Njemačka jedna od država članica za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Istog je dana Komisija donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Europsko vijeće potvrdilo 22. ožujka 2018. Vijeće je 14. svibnja 2018. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja ⁽³⁾ („Preporuka za europodručje”).
- (2) Kao država članica čija je valuta euro te s obzirom na blisku međusobnu povezanost ekonomija u ekonomskoj i monetarnoj uniji, Njemačka bi trebala osigurati punu i pravodobnu provedbu Preporuke za europodručje, koja je navedena u preporukama 1. i 2. u nastavku.
- (3) Izvješće za Njemačku za 2018. objavljeno je 7. ožujka 2018. U izvješću je ocijenjen napredak Njemačke u smislu preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo 11. srpnja 2017. ⁽⁴⁾, mjere poduzete kao odgovor na

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

⁽³⁾ SL C 179, 25.5.2018., str. 1.

⁽⁴⁾ SL C 261, 9.8.2017., str. 1.

preporuke za pojedinu zemlju donesene prethodnih godina te napredak Njemačke u ostvarenju njezinih nacionalnih ciljeva u okviru strategije Europa 2020. Izvješće sadržava i detaljno preispitivanje u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011, čiji su rezultati također objavljeni 7. ožujka 2018. Komisija u svojoj analizi zaključuje da u Njemačkoj postoje makroekonomske neravnoteže. Posebno, postojano visok suficit tekućeg računa od prekogranične je važnosti te je odraz smanjene razine ulaganja povezane sa štednjom u privatnom i javnom sektoru. Suficit, uglavnom s trećim zemljama, neznatno se smanjio od 2016. te se očekuje njegovo postupno smanjenje zbog povećanja domaće potražnje u narednim godinama, iako će se tijekom razdoblja prognoze zadržati na rekordno visokoj razini. Premda se rast trenutačno više temelji na domaćoj potražnji, udjeli potrošnje i ulaganja u BDP-u i dalje su slabi unatoč povoljnim cikličkim uvjetima i uvjetima financiranja te potrebama za ulaganjima u infrastrukturu za koja postoji fiskalni prostor. Iako je poduzet niz mjera za jačanje javnih ulaganja, ti naponi još nisu rezultirali održivim trendom rasta udjela javnih ulaganja u BDP-u. U provedbi preporuka u drugim područjima također je ostvaren ograničen napredak.

- (4) Njemačka je 30. travnja 2018. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2018., a 19. travnja 2018. svoj Program stabilnosti za 2018. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.
- (5) Pri programiranju u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova („ESI fondovi”) za razdoblje 2014. – 2020., u obzir su uzete relevantne preporuke za pojedine zemlje. Kako je predviđeno člankom 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽¹⁾, ako je pri provedbi relevantnih preporuka Vijeća potrebna potpora, Komisija može zatražiti od države članice da preispita i predloži izmjene svojeg sporazuma o partnerstvu i relevantnih programa. Komisija je dostavila dodatne pojedinosti o tome kako bi iskoristila tu odredbu u smjernicama o primjeni mjera kojima se učinkovitost ESI fondova povezuje s dobrim gospodarskim upravljanjem.
- (6) Njemačka je trenutačno obuhvaćena preventivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu te podliježe pravilu o dugu. Vlada u svojem Programu stabilnosti za 2018. planira proračunski suficit od 1 do 1,5 % BDP-a u razdoblju od 2018. do 2021. Tijekom programskog razdoblja i dalje će se srednjoročni proračunski cilj, odnosno strukturni deficit od 0,5 % BDP-a, ostvarivati s pozitivnom razlikom. Prema Programu stabilnosti očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u postupno smanjiti na 53 % u 2021. Iako je u Programu stabilnosti nabrojeno i opisano nekoliko planiranih mjera iz koalicijskog sporazuma iz ožujka 2018., čija vrijednost iznosi otprilike 1,5 % BDP-a u razdoblju od 2018. do 2021., one još nisu uključene u predviđanja iz Programa stabilnosti jer još nisu donesene. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije, koji nije odobrilo neovisno tijelo, vjerodostojan je ⁽²⁾. Na temelju proljetne prognoze Komisije za 2018. predviđa se da će strukturni saldo zabilježiti suficit od otprilike 1,2 % BDP-a u 2018. i 1,0 % BDP-a u 2019., što je iznad srednjoročnog proračunskog cilja. Predviđa se da će se dug opće države stabilno smanjivati. Općenito, Vijeće smatra da se očekuje da će Njemačka u 2018. i 2019. biti usklađena s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu. Ipak ima još prostora za postizanje održivog rasta javnih i privatnih ulaganja, posebice u području obrazovanja, istraživanja i inovacija, na temelju fiskalnih i strukturnih politika, uz istodobno poštovanje srednjoročnog cilja.
- (7) Realna javna ulaganja uvelike su se povećala u razdoblju od 2015. do 2017. To kretanje odražava nastojanja vlade da poveća ulaganja. Javna ulaganja se povećavaju, no njihov je rast u udjelu BDP-a još uvijek skroman, a postoje i veliki zaostaci na razini općina čija se vrijednost procjenjuje na 4 % BDP-a. Razina javnog kapitala izražena kao udio u BDP-u i dalje se smanjuje zbog negativnih neto ulaganja na razini općina (otprilike 6 milijardi EUR godišnje u razdoblju od 2010. do 2016.). Kako ulaganja na razini općina ne bi zaostajala, potrebna su dodatna godišnja javna ulaganja u vrijednosti od 0,3 % BDP-a tijekom idućeg desetljeća. Ulaganja kao postotak razine kapitala u državnom sektoru i javna ulaganja kao postotak javnih rashoda niža su od prosječne razine europodručja. Uslužna agencija koja je osnovana kako bi poticala javna ulaganja na razini općina počela je s radom 2017., no potrebni su dodatni naponi kako bi se izbjegla zaostajanja s ulaganjima. To zajedno s povoljnim stanjem proračuna pokazuje da postoji prostor za povećanje ulaganja na svim razinama uprave, a pogotovo na regionalnoj i općinskoj razini.

⁽¹⁾ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

⁽²⁾ U skladu s Uredbom o ekonomskim predviđanjima savezne vlade (*Vorausschätzungsverordnung*) koju je donijelo Ministarstvo ekonomije i energetike u suglasnosti s Ministarstvom financija i koja će biti na snazi od srpnja 2018., skupina zadužena za izradu zajedničkih ekonomskih prognoza (*Gemeinschaftsdiagnose*) proglašena je neovisnim tijelom nadležnim za procjenu ekonomskih projekcija na kojima se temelje nacrti proračunskog plana i Programi stabilnosti u smislu Zakona o ekonomskim projekcijama (*Vorausschätzungsgesetz*).

- (8) Javni rashodi za obrazovanje iznosili su 4,2 % BDP-a u 2016., što je manje od prosjeka Unije od 4,7 %. Rashodi za obrazovanje i istraživanje u 2016. iznosili su 9,0 % BDP-a, što je manje od nacionalnog cilja od 10 %. To odgovara procijenjenom nedostatku ulaganja od otprilike 33 milijarde EUR. Iako su se rashodi za obrazovanje realno povećali, i dalje se znatno zaostaje s ulaganjima. Istodobno će za rješavanje problema kao što su sve veći broj učenika, nedostatak nastavnika i daljnji razvoj ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja biti potrebna odgovarajuća javna financijska sredstva. Dodatni rashodi za obrazovanje te istraživanje i inovacije ključni su za potencijalni rast Njemačke.
- (9) Digitalizacija njemačkog gospodarstva napreduje sporo te je država suočena s brojnim izazovima. Postoje očigledne razlike između urbanih i ruralnih područja s obzirom na pokrivenost brzim internetom (pristup sljedeće generacije s brzinom do 30 Mbit-a, što je dostupno samo u 54 % ruralnih područja). Njemačka zaostaje u pogledu upotrebe širokopojasnog interneta vrlo velikog kapaciteta (> 100 Mbita). U usporedbi s prosjekom Unije od 26,8 % samo je mali udio državnog područja Njemačke (7,3 %) pokriven pristupnim mrežama visokih performansi na temelju svjetlovodne niti. Umjesto toga, poboljšavanje postojećih mreža bakrenih kablova (*vectoring*) i dalje je preferirano tehnološko rješenje koje primjenjuje glavni operater koji ima dominantan položaj na tržištu. Povezivost vrlo velike brzine bitna je za mnoge usluge te je 25,3 % njemačkih poduzeća u 2017. zaključilo da su im internetske veze prespore za njihove stvarne poslovne potrebe. Nedostatak takve povezivosti sprječava ulaganja, pogotovo malih i srednjih poduzeća od kojih se mnoga nalaze u ruralnim i polururalnim područjima. Digitalne javne usluge i e-zdravstvo također su daleko ispod prosjeka Unije.
- (10) Ulaganja poslovnog sektora u istraživanje i razvoj rastu te se Njemačka približila ostvarenju cilja intenziteta istraživanja i razvoja iz strategije Europa 2020. No, ulaganja se sve više koncentriraju u velikim poduzećima i u proizvodnom sektoru srednje i visoke tehnologije, dok se doprinos malih i srednjih poduzeća smanjuje. Poduzete su mnoge mjere za jačanje poduzetničke aktivnosti, pogotovo privlačenjem privatnih ulaganja u rizični kapital. No njemačko tržište poduzetničkoga kapitala i dalje je slabije razvijeno nego tržišta drugih međunarodnih predvodnika u inovacijama.
- (11) Unatoč nekim poboljšanjima prethodnih godina, porezni sustav Njemačke i dalje nije učinkovit, posebice zato jer je složen i otežava donošenje odluka, npr. o ulaganjima, financiranju i sudjelovanju na tržištu rada. Njemačka pri naplati prihoda stavlja relativno veliki naglasak na izravne poreze te postoji potencijal da se smanji izravno oporezivanje kojim se sustav narušava ili da se porezni sustav usmjeri na poreze na vlasništvo, nasljedstvo i potrošnju kojima se sustav narušava u manjoj mjeri. Kad je riječ o razinama poreza i socijalnih doprinosa na dohodak od rada Njemačka je 2015. bila na šestom mjestu u Uniji. Troškovi kapitala i efektivna prosječna stopa poreza na dobit, koji se razlikuju među regijama, među najvišima su u Uniji (28,2 % ukupno na nacionalnoj razini, u usporedbi s prosjekom Unije od 20,9 %). Zbog međuodnosa poreza na dobit trgovačkih društava, lokalnog poreza na gospodarsku djelatnost i solidarne naknade, sustav poreza na dobit je složen, uključuje velike troškove porezne uprave i narušava razinu i lokaciju ulaganja. Osim toga, porez na dobit trgovačkih društava negativno utječe na odluke o financiranju jer se osigurava povlaštenu poreznu tretman financiranja zaduživanjem. Taj povlaštenu tretman sedmi je po veličini u Uniji. Smanjenjem kapitalne potrošnje na vlasnički kapital povećala bi se privatna ulaganja i relativno nedovoljno razvijeno tržište poduzetničkoga kapitala. Nadalje, odredbe o prenošenju gubitaka i dalje su relativno stroge jer se iznos koji se može prenijeti ograničava na najviše 60 % oporezivog prihoda po godini.
- (12) Propisi u Njemačkoj još su uvijek vrlo restriktivni, pogotovo u pogledu poslovnih usluga, reguliranih profesija i administrativnih formalnosti za pružanje prekograničnih usluga. Glavna ograničenja odnose se, među ostalim, na pravni oblik i vlasničku strukturu. Stope fluktuacije u ključnim sektorima poslovnih usluga kao što su pravo, knjigovodstvene usluge, arhitektura i inženjerske usluge manje su od prosjeka Unije, dok su bruto stope iskorištenosti u tim sektorima iznad prosjeka, što upućuje na manji konkurentski pritisak. Zbog uloge usluga kao intermedijarnog inputa, manje ograničavajuće reguliranje usluga povećava produktivnost u industrijama na kraju proizvodnog lanca koje u sebi sadržavaju puno usluga.
- (13) Uspješnost njemačkog tržišta rada vrlo je velika. Nezaposlenost je u četvrtom tromjesečju 2017. pala na dosad najnižu razinu od 3,6 %, a zaposlenost je dosegla 79,8 %. Razina nezaposlenosti mladih (6,8 % u 2017.) među najnižima je u Uniji. Njemačkoj sve više nedostaje kvalificirane radne snage, a istovremeno potencijal određenih skupina na tržištu rada nije dovoljno iskorišten. Postotak osoba zaposlenih na nepuno radno vrijeme, a posebice žena i osoba migrantskog podrijetla te osoba s odgovornostima za skrb među najvećima je u Uniji. Kad je riječ o ženama, ključni čimbenici uključuju nepoticajne mjere za dulji ostanak na poslu u kombinaciji s nedostatkom usluga skrbi o djeci i mogućnosti cjelodnevnog ostanaka u školi. Specifična porezna pravila, pogotovo za primatelje drugog dohotka i radnike s niskim plaćama te ograničavajući učinak poreznog praga od 450 EUR na dohodak od malih poslova, dodatno su doprinijeli tome da se ne potiče dulji ostanak na poslu. Njemačka ima jedan od najvećih poreznih klinova za osobe s niskim dohotkom, među kojima većinu čine žene. Velika stopa

žena koje rade u nepunom radnom vremenu popraćena je jednom od najvećih stopa razlike među spolovima u pogledu rada u nepunom radnom vremenu u Uniji (37,5 % u odnosu na prosjek Unije od 23,1 %). Time se doprinosi vrlo velikoj razlici u plaćama između žena i muškaraca u Njemačkoj.

- (14) Rast nominalnih plaća u 2017. ostao je umjeren i iznosio je 2,4 % unatoč dosad najnižim stopama nezaposlenosti i visokim stopama slobodnih radnih mjesta. Ta relativno niska stopa djelomično je rezultat sporog povećanja produktivnosti u području usluga, niske pokrivenosti kolektivnim pregovaranjem u nekim sektorima i smanjenja strukturne nezaposlenosti. Reakcija na povećanje inflacije je ograničena, a rast realnih plaća smanjio se s 1,8 % u 2016. na 0,7 % u 2017. Kolektivni sporazumi sklopljeni početkom 2018. mogli bi dovesti do izvjesnog povećanja plaća: potrebno je pratiti razvoj situacije u tom području. Postotak osoba s niskim dohotkom i dalje je velik, te u decilima nižih plaća ima prostora za povećanje broja odrađenih sati. Povećana imigracija nije spriječila rast plaća u segmentima nižih plaća. Uvođenjem obavezne opće minimalne plaće u 2015. i njezinim naknadnim porastom u 2017. povećale su se plaće u donjem dijelu distribucije plaća. Osim na povećanje plaća, socijalni partneri u tekućoj rundi pregovora o plaćama stavljaju naglasak na fleksibilnost radnog vremena.
- (15) Njemačka općenito ima jak sustav socijalne zaštite. Međutim, stopa rizika od siromaštva ukupnog stanovništva bila je u stalnom porastu do 2015., a u 2016. počela je bilježiti blaga suprotna kretanja. Nejednakost prihoda također se počela smanjivati u 2015., što pokazuje umjereno smanjenje omjera S80/S20 zahvaljujući poboljšanju dohotka siromašnijih domaćinstava. Nedavno poboljšanje u pogledu siromaštva zaposlenih u 2016. također je bilo neznatno i od njega su koristi imali samo muškarci.
- (16) Njemačka može poboljšati povezanost starijih radnika s tržištem rada, čime bi se povećao dohodak u starijoj dobi, pojačalo potencijalni output, pomoglo u prilagodbi smanjenja tržišta rada i smanjilo potrebu da se preventivno štedi za život u starijoj dobi. Rizici za fiskalnu održivost trenutačno su niski, uglavnom zbog relativno velikog primarnog suficita. No, prema Izvješću o starenju stanovništva iz 2018. očekuje se da će Njemačka imati jedno od najvećih povećanja rashoda za mirovine u Uniji do 2070. Rizik od siromaštva u starosti (tj. nakon 65. godine) iznosio je u 2016. 17,6 %, što je iznad prosjeka Unije koji je iznosio 14,7 %. Očekuje se da će se budućim smanjenjima adekvatnosti mirovina u obaveznom prvom stupu povećati rizik od siromaštva u starosti, pogotovo za osobe s niskim dohotkom, osobe s atipičnim ugovorima i one koji su u tijeku svojeg radnog vijeka imali prekide u radu. Razlika u mirovinama na temelju spola i dalje je među najvećima u Uniji. Istovremeno, dok je stopa zaposlenosti za radnike u dobi od 60 do 64 godine bila među najvišima u Uniji (58,4 % u 2017.), stopa zaposlenosti radnika u dobi od 65 do 69 godina bila je u srednjoj trećini među državama članicama (16,1 %).
- (17) Socioekonomski položaj i dalje u velikoj mjeri određuje obrazovne rezultate i integraciju na tržište rada. Prema Programu za međunarodnu procjenu učenika iz 2015., time se u području znanosti doprinosi razlikama u rezultatima koji odgovaraju trima godinama obrazovanja između najnižih i najviših socijalnih kvartila. Nacionalni podaci potvrđuju da i u primarnom obrazovanju postoji znatna korelacija. Učenici migrantskog podrijetla suočeni su s posebnim izazovima. U usporedbi s učenicima rođenim u Njemačkoj, puno je vjerojatnije da će njihovi rezultati u osnovnim vještinama biti ispodprosječni i da će oni ranije napustiti školovanje ili prekinuti studij. Ni potencijal osoba migrantskog podrijetla na tržištu rada nije u potpunosti iskorišten. Stopa zaposlenosti državljana trećih zemalja u 2017. (u dobi od 20 godina do 64 godine) bila je za više od 27 postotnih bodova niža od stope zaposlenosti njemačkih državljana (a u slučaju žena podrijetlom iz trećih zemalja gotovo 32 postotna boda niža). Sudjelovanje zaposlenih u obrazovanju odraslih razlog je zabrinutosti za buduće rezultate radnika na tržištu rada, posebno za odraslo niskokvalificirano stanovništvo koje broji 7,5 milijuna osoba koje nemaju ni osnovne vještine čitanja i pisanja.
- (18) Komisija je u okviru europskog semestra 2018. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Njemačke i objavila je u Izvješću za Njemačku za 2018. Ocijenila je i Program stabilnosti za 2018. i Nacionalni program reformi za 2018. i mjere poduzete kao odgovor na preporuke upućene Njemačkoj prethodnih godina. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Njemačkoj, nego i njihovu usklađenost s pravilima i smjernicama Unije, a s obzirom na potrebu jačanja ukupnoga gospodarskog upravljanja u Uniji na način da se na razini Unije doprinosi budućim nacionalnim odlukama.
- (19) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2018., i prema njegovu mišljenju ⁽¹⁾ očekuje se da će Njemačka biti usklađena s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu.

⁽¹⁾ U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.

- (20) Uzimajući u obzir detaljno preispitivanje koje je provela Komisija i tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Nacionalni program reformi za 2018. i Program stabilnosti za 2018. Preporuke Vijeća donesene u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama 1. i 2. u nastavku,

PREPORUČUJE da Njemačka u 2018. i 2019. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Primijeniti fiskalne i strukturne politike za postizanje održivog rasta javnih i privatnih ulaganja, posebice u području obrazovanja, istraživanja i inovacija, na svim razinama uprave, a posebice na regionalnoj i općinskoj razini, uz istodobno poštovanje srednjoročnog cilja. Pojačati nastojanja kako bi se osiguravala dostupnost infrastrukture za širokopolasni internet vrlo velikog kapaciteta na razini cijele države. Poboljšati učinkovitost poreznog sustava te da se njime potiču ulaganja. Ojačati tržišno natjecanje u području poslovnih usluga i reguliranih profesija.
2. Smanjiti nepoticajne mjere za dulji ostanak na poslu, uključujući i veliki porezni klin, a posebno za radnike s niskim plaćama i primatelje drugog dohotka. Poduzeti mjere za poticanje duljeg radnog vijeka. Stvoriti uvjete za poticanje većeg rasta plaća uz istovremeno poštovanje uloge socijalnih partnera. Poboljšati rezultate obrazovanja i razinu vještina skupina u nepovoljnom položaju.

Sastavljeno u Bruxellesu 13. srpnja 2018.

Za Vijeće
Predsjednik
H. LÖGER
