



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 2.6.2014.
COM(2014) 406 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o nacionalnom programu reformi Njemačke za 2014.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o programu stabilizacije Njemačke za 2014.

{SWD(2014) 406 final}

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o nacionalnom programu reformi Njemačke za 2014.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o programu stabilizacije Njemačke za 2014.

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 politika¹, 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 neravnoteža², a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije³,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta⁴,

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) Europsko vijeće prihvatilo je 26. ožujka 2010. prijedlog Komisije o pokretanju nove strategije za rast i radna mjesta, Europa 2020., temeljene na pojačanom usklađivanju ekonomskih politika, kojom će se usredotočiti na glavna područja u kojima je potrebno djelovanje kako bi se potaknuo europski potencijal održivog rasta i konkurentnosti.
- (2) Vijeće je 13. srpnja 2010. na temelju prijedloga Komisije donijelo preporuku o općim smjernicama za ekonomske politike država članica i Unije (2010. – 2014.), a 21. listopada 2010. donijelo je odluku o smjernicama za politike zapošljavanja država članica, koje zajedno čine „integrirane smjernice”. Države članice pozvane su

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

³ COM(2014) 406 završna verzija.

⁴ P7_TA(2014)0128 i P7_TA(2014)0129.

da integrirane smjernice uzmu u obzir u nacionalnim ekonomskim politikama i politikama zapošljavanja.

- (3) Predsjednici država i vlada donijeli su 29. lipnja 2012. odluku o Paktu za rast i zapošljavanje, uspostavivši dosljedan okvir za djelovanje na nacionalnoj razini te na razini EU-a i europodručja koristeći se svim mogućim sredstvima, instrumentima i politikama. Odlučili su da je potrebno poduzeti mjere na razini država članica, a posebno su istaknuli potpunu predanost ostvarenju ciljeva strategije „Europa 2020.” i provedbi preporuka po državama članicama.
- (4) Vijeće je 9. srpnja 2013. donijelo preporuku o nacionalnom programu reformi Njemačke za 2013. i dostavilo mišljenje o njemačkom ažuriranom programu stabilizacije za razdoblje 2012. – 2017. Komisija je u skladu s Uredbom (EU) br. 473/2013⁵ 15. studenoga 2013. iznijela mišljenje o nacrtu proračunskog plana Njemačke za 2014.⁶
- (5) Komisija je 13. studenoga 2013. donijela Godišnji pregled rasta⁷, čime je označen početak Europskog semestra koordinacije ekonomske politike za 2014. Istog je dana Komisija na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja⁸, u kojemu Njemačku smatra državom članicom za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje.
- (6) Europsko vijeće podržalo je 20. prosinca 2013. prioritete za osiguravanje financijske stabilnosti, fiskalne konsolidacije i mjera za poticanje rasta. Pritom je istaknulo potrebu za diferenciranom fiskalnom konsolidacijom koja potiče rast, ponovnom uspostavom uobičajenih uvjeta kreditiranja gospodarstva, promicanjem rasta i konkurentnosti, rješavanjem problema nezaposlenosti i socijalnih posljedica krize te modernizacijom javne uprave.
- (7) Komisija je 5. ožujka 2014. objavila rezultate detaljnog preispitivanja za Njemačku⁹, u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011. Na temelju svoje analize Komisija je utvrdila makroekonomske neravnoteže u Njemačkoj, koje zahtijevaju praćenje i političke mjere. Osobito se na tekućem računu stalno bilježi vrlo velik suficit, što se pozitivno odražava na jaku konkurentnost, pri čemu se veliki iznosi uštede ulažu u inozemstvo. To je i znak da je domaći rast ostao prigušen te da financijska sredstva nisu učinkovito raspodijeljena. Iako suficiti na tekućem računu ne stvaraju rizike kao veliki deficiti, na veličinu i postojanost suficita na tekućem računu u Njemačkoj treba usmjeriti posebnu pozornost. Potreba djelovanja u svrhu smanjenja rizika od negativnog utjecaja na funkcioniranje domaćega gospodarstva i europodručja posebno je važan zbog veličine njemačkoga gospodarstva.
- (8) Njemačka je 14. travnja 2014. podnijela svoj nacionalni program reformi za 2014., a 8. travnja 2014. i program stabilizacije za 2014. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa istodobno ocijenjena.
- (9) Cilj je proračunske strategije iz programa stabilizacije za 2014. osigurati stalno postizanje srednjoročnog cilja. U programu stabilizacije potvrđuje se srednjoročni cilj od -0,5 % BDP-a, što odražava zahtjeve Pakta o stabilnosti i rastu. Prema programu stabilizacije (ponovno izračunani) strukturni saldo bit će i dalje pozitivan u

⁵ SL L 140, 27.5.2013., str.11.

⁶ C(2013) 8001 završna verzija.

⁷ COM(2013) 800 završna verzija.

⁸ COM(2013) 790 završna verzija.

⁹ COM(2014) 78 završna verzija.

2014. i poslije, a planira se da će bruto dug pasti na 76 % BDP-a u 2014. i nakon toga nastaviti padati u dovoljnoj mjeri. Stoga je proračunska strategija iz programa u skladu sa zahtjevima Pakta o stabilnosti i rastu. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje projekcije proračuna u programu, a koji nije potvrdilo neovisno tijelo, vjerodostojan je jer je većinom u skladu s proljetnom prognozom Komisije 2014. Na temelju ocjene programa stabilizacije i prognoze Komisije te u skladu s Uredbom Vijeća (EZ) br. 1466/97 mišljenje je Vijeća da su javne financije u Njemačkoj i dalje općenito zdrave jer se predviđa da će se srednjoročni cilj zadržati, a pravilo o dugu poštovati.

- (10) Njemačka je ostvarila tek ograničen napredak u povećanju ekonomičnosti javne potrošnje u području zdravstva i dugotrajne skrbi iako su najavljene nove inicijative. Iako je njihov cilj poboljšati učinkovitost zdravstva, ti planovi možda neće biti dovoljni kako bi se obuzdala očekivana povišenja budućih troškova. Cilj nedavno donesene mirovinske reforme olakšati je uvjete za prijevremenu mirovinu („mirovina sa 63 godine“) i poboljšati razinu mirovina za određene skupine, uključujući dodatak na mirovinu za osobe koje su odgajale djecu rođenu prije 1992. (*Mütterrente*, majčinska mirovina). Reformom se stvara dodatni pritisak na održivost javnog mirovinskog sustava, a trebala bi se financirati višom stopom mirovinskog doprinosa, što bi imalo negativan utjecaj na raspoloživ dohodak za aktivnu radnu snagu. Reformom bi se moglo negativno utjecati i na odabir dobrovoljnog drugog i trećeg mirovinskog stupa. Njemačka je ostvarila ograničen napredak u povećanju potrošnje na obrazovanje i određen napredak u pogledu veće potrošnje na istraživanje. Potrebno je uložiti daljnje napore na svim razinama vlade kako bi se do 2015. ostvario cilj da sveukupni javni i privatni rashodi za obrazovanje i istraživanje iznose 10 % BDP-a, a nakon toga bi se trebali postići još ambiciozniji ciljevi kako bi se dosegla najinovativnija gospodarstva. Posljednjih su godina u Njemačkoj porasla ulaganja u infrastrukturu i postoje planovi da ona još više rastu, no čini se da je potrebno uložiti dodatne napore.
- (11) Njemačka je općenito ostvarila ograničen napredak u poboljšanju učinkovitosti poreznog sustava i njegova pogodovanja rastu te u smanjenju velikog poreznog opterećenja na rad. Veće mjere prelaska na izvore prihoda koji više pogoduju rastu nisu predviđene. Primjena smanjene stope PDV-a (trenutačno 7 %) mogla bi se suziti, a opća osnovica PDV-a proširiti. Relativno mali prihodi od periodičnog oporezivanja imovine naznačuju da postoji prostor za povećanja te da bi raspodjela poreznog opterećenja mogla biti pravednija kada bi se preispitala porezna osnovica za općinski porez na nekretnine (*Grundsteuer*). Uvjeti za ulaganja u Njemačkoj mogli bi se poboljšati reformom lokalnog poreza na gospodarsku djelatnost (*Gewerbesteuer*) smanjenjem administrativnog opterećenja povezanog s naplatom poreza te smanjenjem postojećih poreznih olakšica za trgovačka društva koja se financiraju zaduživanjem.
- (12) Fiskalni okvir dopunjen je nacionalnim pravilom o uravnoteženom proračunu i uspostavom neovisnog savjetodavnog odbora. Čini se da su posebna pravila provedbe ustavnog pravila o uravnoteženom proračunu („kočnica duga“) i dalje potrebna u nekoliko saveznih pokrajina kako bi se osigurala učinkovita primjena kočnice duga u godišnjem proračunskom ciklusu. Jačanje fiskalne odgovornosti trebalo bi se postići s pomoću planirane revizije fiskalnih odnosa između federacije, saveznih pokrajina i općina.
- (13) Posljednjih su godina plaće porasle nakon duljeg razdoblja umjerenosti plaća, ali je u 2013. realni rast plaća bio umjereniji nego u 2012. Njemačka 2015. planira uvesti

opću minimalnu plaću u iznosu od 8,50 EUR po satu, koja će se u potpunosti početi primjenjivati od 2017. Utjecaj uvođenja planirane opće minimalne plaće, čiji je cilj osigurati odgovarajući minimalni dohodak za radnike, zahtijeva posebno praćenje, posebno na zaposlenost. Ograničeni naponi uloženi su u smanjenje visokog poreznog klina, osobito za radnike s niskim primanjima. Donesena mirovinska reforma i trenutačni planovi reforme u području dugotrajne skrbi, koji uključuju veće stope doprinosa za socijalno osiguranje, opet bi mogli povišati porezni klin. Njemačka je ostvarila određeni napredak u poboljšanju obrazovnih rezultata osoba u nepovoljnom položaju, ali veza između obrazovnih rezultata i društveno-gospodarskih prilika i dalje je jaka te je prisutna tijekom cijelog radnog vijeka osobe. Usprkos određenom napretku u pogledu poticajnih i integracijskih mjera dugotrajna nezaposlenost i dalje je problem, pa su potrebne dodatne mjere. Tek je ograničen napredak postignut u poduzimanju mjera radi lakšeg prelaska s malih poslova u oblik zaposlenja koje podliježe punim obvezatnim doprinosima za socijalno osiguranje. U području smanjenja nepotica jnih fiskalnih mjera za primatelje drugog dohotka u kućanstvu nije postignut napredak. Njemačka je postigla određeni napredak u povećanju dostupnosti mjesta za predškolsko obrazovanje i dječju skrb u punom vremenu, a napredak u povećanju broja cjelodnevnih škola ograničen je. Istovremeno u ustanovama za čuvanje djece i cjelodnevnim školama i dalje postoje regionalne razlike i problemi s kvalitetom.

- (14) Cilj je prijedloga vlade da se revidira Zakon o obnovljivoj energiji usporiti povećanje ukupnih troškova energije, ravnomjernije rasporediti troškove po korisnicima, nadzirati širenje obnovljivih izvora i promicati tržišnu integraciju. Treba pažljivo pratiti provedbu reforme u smislu njezina utjecaja na ekonomičnost sustava podrške. U pogledu širenja mreže i suradnje sa susjednim zemljama potrebno je uložiti daljnje napore.
- (15) Političko djelovanje radi daljnjeg poticanja konkurentnosti u uslužnim sektorima ograničeno je iako se u određenim zanimanjima i regijama pokrenute pojedinačne reforme, primjerice u pogledu odobrenja i poslovne komunikacije u građevinskom sektoru. Rast produktivnosti strukturno je niži u uslužnim sektorima nego u industriji, no on je osobito nizak u određenim uslužnim sektorima, posebice u profesionalnim uslugama. I dalje postoje prepreke ulasku na tržište i pružanju profesionalnih usluga, kao što su ograničenja pravnog oblika i vlasničkog udjela te uvjeti stručnih kvalifikacija. Raznolikost pravnih okvira za profesionalne usluge u saveznim pokrajinama pokazuju na činjenicu da postoji mogućnost prepoznavanja najmanje opterećujućih regulatornih pristupa i njihova širenja na cijelu zemlju. Vrijednost ugovora koje njemačka nadležna tijela objavljuju na temelju propisa EU-a o javnoj nabavi i dalje je među najnižima u EU-u. Sveobuhvatni prijelaz na transparentno e-tržište javne nabave mogao bi ojačati konkurentnost. U sektoru maloprodaje propisima povezanima s planiranjem u određenim saveznim pokrajinama i dalje se ograničavaju novi ulasci na tržište. Napredak u poboljšanju konkurentnosti željezničkog tržišta ograničen je.
- (16) Njemačka je ostvarila ograničen napredak u mjerama koje se poduzimaju radi konsolidacije bankarskog sektora, posebice poboljšanjem okvira upravljanja. Odlukama Komisije o državnim potporama znatno se potaknulo restrukturiranje pokrajinskih banaka (Landesbanken) posljednjih godina, a sektor je i dalje fragmentiran. Potrebno je uložiti daljnje napore radi rješavanja strukturnih i upravnih prepreka koje sprečavaju tržišno usmjerenu konsolidaciju, što bi pojačalo i sveukupnu učinkovitost financijskog sektora. Revizijom pravnog okvira drugog

bankarskog stupa mogla bi se dati daljnja podrška konsolidaciji u javnom bankarskom sektoru.

- (17) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu njemačke ekonomske politike. Ocijenila je program stabilizacije i nacionalni program reformi. U obzir je uzela njihov značaj za održivu fiskalnu i društveno-ekonomsku politiku u Njemačkoj, ali i poštovanje pravila i smjernica EU-a zbog potrebe jačanja sveopćeg ekonomskog upravljanja Europskom unijom uključivanjem iskustva na razini EU-a u buduće nacionalne odluke. Komisijine preporuke iz europskog semestra navedene su u preporukama 1. do 4. u nastavku.
- (18) Vijeće je u okviru ocjenjivanja preispitalo njemački program stabilizacije, a njegovo je mišljenje¹⁰ navedeno u preporuci 1. u nastavku.
- (19) U svjetlu detaljnog preispitivanja i ocjenjivanja Komisije Vijeće je preispitalo nacionalni program reformi i program stabilizacije. Njegove preporuke na temelju članka 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama 1. do 4. u nastavku.
- (20) Komisija je u kontekstu europskog semestra provela i analizu ekonomske politike europodručja kao cjeline. Vijeće je na temelju te analize donijelo posebne preporuke po državama članicama europodručja. Njemačka bi trebala osigurati potpunu i pravovremenu provedbu tih preporuka.

OVIME PREPORUČUJE Njemačkoj da u razdoblju 2014. – 2015. poduzme mjere kako bi:

1. provela fiskalnu politiku usmjerenu na rast i zadržala dobar fiskalni položaj, jamčeći da će se držati srednjoročnog proračunskog cilja tijekom razdoblja obuhvaćenog programom stabilizacije te da će se udio duga opće države zadržati na trajno silaznoj putanji; posebice iskoristila manevarski prostor za veća i učinkovitija javna ulaganja u infrastrukturu, obrazovanje i istraživanje; poboljšala učinkovitost poreznog sustava, osobito širenjem porezne osnovice, posebno na potrošnju, preispitivanjem osnovice općinskog poreza na nekretnine, poboljšanjem porezne uprave i revizijom lokalnog poreza na gospodarsku djelatnost, među inim i radi poticanja privatnog ulaganja; uložila dodatne napore radi povećanja ekonomičnosti javne potrošnje u području zdravstva i dugotrajne skrbi; osigurala održivost javnog mirovinskog sustava i. financiranjem novih neosiguravajućih ili vanjskih naknada (*Mütterrente*) iz poreznih prihoda, među inim i kako bi se izbjeglo daljnje povećanje doprinosa za socijalno osiguranje, ii. povećanjem poticaja za kasnije umirovljenje te iii. povećanjem pokrivenosti u drugom i trećem mirovinskom stupu; dovršila dosljednu provedbu kočnice duga u svim saveznom pokrajinama, jamčeći pravovremenost i relevantnost postupaka praćenja i korektivnih mehanizama; poboljšala oblik fiskalnih odnosa između federacije, saveznih pokrajina i općina među inim i kako bi osigurala odgovarajuća javna ulaganja na svim razinama vlasti;
2. poboljšala uvjete za daljnju podršku domaćoj potražnji, među inim smanjenjem visokih poreza i doprinosa za socijalno osiguranje, posebice za radnike s niskim primanjima; pri primjeni opće minimalne plaće pratila njezin utjecaj na zaposlenost; poboljšala zapošljavanje radnika daljnjim poboljšanjem obrazovnih rezultata osoba u nepovoljnom položaju i provođenjem ambicioznijih poticajnih i integracijskih mjera na tržištu rada, posebice za dugotrajno nezaposlene osobe; poduzela mjere smanjenja nepoticaajnih fiskalnih mjera, osobito za primatelje drugog dohotka u kućanstvu, i olakšala prelazak s malih poslova u oblik zaposlenja koje podliježe punim

¹⁰ Na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.

obvezatnim doprinosima za socijalno osiguranje; riješila regionalnu nedostatnu dostupnost ustanova za cjelodnevno čuvanje djece i cjelodnevnih škola, poboljšavajući pritom sveukupnu kvalitetu obrazovanja;

3. zadržala minimalne sveukupne troškove preoblikovanja energetskeg sustava; posebice pratila utjecaj reforme Zakona o obnovljivoj energiji na ekonomičnost sustava podrške za obnovljive izvore energije; uložila veće napore u ubrzanje širenja nacionalne i prekogranične elektroenergetske i plinske mreže; poboljšala suradnju u području energetske politike sa susjednim zemljama;
4. poduzela ambicioznije mjere daljnjeg poticanja konkurentnosti u uslužnom sektoru, uključujući određene profesionalne usluge, među inim i revizijom postojećeg pravnog okvira te objedinjujući najbolje prakse svih saveznih pokrajina; utvrdila razloge niske vrijednosti javnih ugovora za javnu nabavu na temelju propisa EU-a; uložile veće napore uklanjanja postojećih propisa povezanih s planiranjem kojima se ograničavaju novi ulasci u maloprodajni sektor; poduzela mjere uklanjanja preostalih prepreka konkurentnosti u željezničkom sektoru; poduzela konsolidacijske napore u sektoru pokrajinskih banaka, među inim i poboljšanjem okvira upravljanja.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*