



Bruxelles, 18.5.2016.
COM(2016) 326 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Njemačke za 2016.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Njemačke za 2016.

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Njemačke za 2016.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Njemačke za 2016.

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) Europskog parlamenta i Vijeća br. 1176/2011 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) Komisija je 26. studenoga 2015. donijela Godišnji pregled rasta⁵, čime je označen početak Europskog semestra koordinacije ekonomske politike za 2016. Prioritete godišnjeg pregleda rasta odobrilo je Europsko vijeće 17. i 18. ožujka 2016. Komisija je 26. studenoga 2015. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja⁶, u kojem Njemačku smatra jednom od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Istog je dana Komisija donijela i preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja⁷. Tu je preporuku Europsko vijeće odobrilo 18. i 19. veljače 2016., a Vijeće donijelo 8. ožujka 2016.

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SL L 306, 20.12.2011., str. 25.

³ COM(2016) 326 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 i P8_TA(2016)0060.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

⁷ COM(2015) 692 final.

Kao zemlja čija je valuta euro te s obzirom na visoku međusobnu povezanost ekonomija u ekonomskoj i monetarnoj uniji, Njemačka bi trebala osigurati punu i pravovremenu provedbu tih preporuka.

- (2) Izvješće za Njemačku⁸ objavljeno je 26. veljače 2016. Njime je ocijenjen napredak Njemačke u odnosu na preporuke za Njemačku koje je Vijeće donijelo 14. srpnja 2015. te napredak te zemlje u pogledu ostvarivanja nacionalnih ciljeva strategije Europa 2020. Izvješće je sadržavalo i rezultate detaljnog preispitivanja u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011. Komisija je 8. ožujka 2016. donijela Komunikaciju⁹ u kojoj su predstavljeni rezultati detaljnog preispitivanja. U svojoj analizi Komisija zaključuje da u Njemačkoj postoje makroekonomske neravnoteže. Konkretno, velik i dugotrajan suficit tekućeg računa odraz je prekomjerne štednje i smanjenja ulaganja u privatnom i javnom sektoru. Smanjena domaća ulaganja kočje potencijalni rast, a pretjerano oslanjanje na vanjsku potražnju podrazumijeva makroekonomske rizike u kontekstu smanjene inozemne potražnje. Veličina suficita tekućeg računa nepovoljno utječe i na gospodarske rezultate europodručja. Smanjenjem suficita s pomoću povećanog ulaganja povećao bi se potencijal rasta Njemačke i podržao bi se oporavak u europodručju.
- (3) Njemačka je 15. travnja 2016. dostavila svoj program stabilnosti za 2016., a 29. travnja 2016. svoj nacionalni program reformi. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa istodobno ocijenjena.
- (4) Pri planiranju europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020. u obzir su uzete relevantne preporuke po državama članicama. Kako je predviđeno člankom 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013, ako je potrebna potpora pri provedbi relevantnih preporuka Vijeća, Komisija od države članice može zatražiti da preispita i predloži izmjene svojeg Sporazuma o partnerstvu i povezanih programa. Komisija je dostavila dodatne pojedinosti o tome kako bi iskoristila tu odredbu u smjernicama o primjeni mjera kojima se povezuju učinkovitost europskih strukturnih i investicijskih fondova i dobro ekonomsko upravljanje¹⁰.
- (5) Na Njemačku se trenutačno primjenjuju preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu i pravilo o dugu. Vlada u svojem programu stabilnosti za 2016. planira uravnoteženo stanje proračuna u nominalnom smislu u razdoblju 2016. – 2020. Tijekom programskog razdoblja i dalje će se u velikoj mjeri ispunjavati srednjoročni proračunski cilj – strukturni deficit od 0,5 % BDP-a. Prema programu stabilnosti očekuje se da će udio državnog duga u BDP-u postupno padati na 59,5 % BDP-a u 2020. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije i koji nije odobrilo neovisno tijelo uvjerljiv je. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2016. predviđa se da će strukturni saldo ostvariti višak od 0,4 % BDP-a u 2016. i 2017., što je iznad srednjoročnog proračunskog cilja. Moguća buduća odstupanja, među ostalim radi ispunjavanja potreba javnih ulaganja, ocjenjivala bi se u odnosu na zahtjev za održavanje strukturnog salda na razini srednjoročnog proračunskog cilja. Predviđa se da će se bruto dug stabilno smanjivati, izvan zahtjeva određenih pravilom o dugu. Time se stvara prostor za poticanje javnih ulaganja. Vijeće na temelju ocjene programa stabilnosti i uzimajući u obzir Komisijinu proljetnu

⁸ SWD(2016) 75 final.

⁹ COM(2016) 95 final.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

prognozu 2016. smatra da se očekuje da će Njemačka ispuniti odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.

- (6) Iako je savezna vlada donijela niz mjera radi povećanja ulaganja u infrastrukturu u nadolazećim godinama, čini se da ta sredstva još nisu dovela do trajnog povećanja javnih ulaganja i da ne ispunjavaju zahtjeve ulaganja u infrastrukturu. Rashodi za obrazovanje i istraživanje proteklih su godina tek neznatno porasli i vjerojatno nije ostvaren nacionalni cilj od 10 % BDP-a u 2015. Trajna ulaganja u obrazovanje, istraživanje i inovacije ključna su za osiguravanje konkurentnog položaja Njemačke u budućnosti. Budući da se očekuje da će proračun u razdoblju 2016. – 2017. ostati uravnotežen u nominalnom i strukturnom smislu, i dalje postoji dovoljno fiskalnog prostora za veća javna ulaganja bez kršenja pravila Pakta o stabilnosti i rastu te nacionalne kočnice duga. Reformom mirovinskog sustava pridonijelo bi se osiguravanju dugoročne održivosti javnih financija. Trenutačna je struktura fiskalnog uravnoteženja složena i vodi do smanjenja poticaja kako bi se povećali prihodi u pojedinim saveznom državama. Tekućom revizijom saveznih fiskalnih odnosa može se ojačati okvir, među ostalim osiguravanjem dostatnih javnih ulaganja na svim razinama vlasti, prije svega u općinama. Trenutačni kompromisni prijedlog koji su dogovorile savezne države uključivao bi pojednostavnjeno horizontalno fiskalno uravnoteženje. Međutim, prijedlog nije dovoljno definiran u pogledu daljnjeg razdvajanja troškovnih kompetencija, a njime se ne povećava ni autonomija prihoda. S druge strane, alternativni instrumenti za tradicionalno državno financiranje prometne infrastrukture, među ostalim s pomoću javno-privatnih partnerstava, primjenjuju se samo u ograničenoj mjeri. Nadalje, složen sustav nadležnosti za planiranje na različitim razinama vlasti, uska grla povezana s administrativnim kapacitetom i složeni postupci odobravanja i dalje ometaju ulaganja. Učinkovitija uporaba javne nabave mogla bi se također pozitivno odraziti na ulaganja jer je broj postupaka javne nabave koji se objavljuju u EU-u i dalje ispod prosjeka EU-a.
- (7) Složenost sustava oporezivanja dobiti poduzeća i dalje sprečava ulaganja privatnog sektora, a i dalje je visoko i porezno opterećenje na dohodak poduzeća, uključujući lokalni porez na gospodarsku djelatnost (*Gewerbesteuer*) i solidarnu naknadu. Lokalni porez na gospodarsku djelatnost nije učinkovit zbog toga što u poreznu osnovicu uključuje neprofitne elemente. Budući da se u poreznom sustavu daje prednost financiranju zaduživanjem, a ne financiranju vlasničkim kapitalom, odgovarajući pokazatelj naklonjenosti zaduživanju osmi je po visini u EU-u u 2015. U ukupnom oprezivanju udio poreza na potrošnju i periodičnih poreza na imovinu, koji relativno pogoduju rastu, ostao je u razdoblju 2007. – 2014. stabilan na 28 – 29 %, što je niže od prosjeka EU-a od 32 – 33 %. Nadalje, nastavio se trend povećanja poreza na promet nekretninama, umjesto veće usredotočenosti na periodične poreze na imovinu s manje narušavajućim učinkom. Jedine mjere modernizacije porezne uprave bile su povezane s donošenjem propisa savezne vlade za pojednostavnjenje postupaka porezne uprave. Automatska razmjena poreznih podataka među poreznim upravama 16 saveznih država, kojom bi se poboljšala učinkovitost poreznih revizija, i dalje ne postoji. Sveukupno, strukturni nedostaci i zakašnjela modernizacija dovode do relativne neuspješnosti porezne uprave i neučinkovitosti ubiranja poreza.
- (8) Uvjeti financiranja u Njemačkoj uglavnom su povoljni. Međutim, tržište poduzetničkog kapitala u globalnoj usporedbi nije dovoljno razvijeno, a okvirni uvjeti povezani s porezom mogli bi ograničiti njegovu veličinu. Poboljšanje pristupa poduzetničkom kapitalu važan je čimbenik poticanja poduzetničke djelatnosti, među

ostalim u sektorima visoke tehnologije i uslugama temeljenima na znanju. Njemačka vlada pokrenula je niz mjera radi poboljšanja uvjeta za poduzetnički kapital, a u tijeku je rasprava o daljnjim mjerama. Osim toga, revizijom regulatornog okvira za poduzetnički kapital moglo bi se pridonijeti poticanju privatnih ulaganja, uključujući ulaganja stranih ulagača.

- (9) Djelovanje u području politika radi poticanja tržišnog natjecanja u uslužnim sektorima, pogotovo u području profesionalnih usluga, bilo je ograničeno. Njemačka je među državama članicama koje imaju velike regulatorne prepreke u uslugama. Strogi propisi u području tržišta proizvoda utječu na cijene i produktivnost. Niska produktivnost rada i visoke marže upućuju na činjenicu da Njemačka mora znatno poboljšati uspješnost profesionalnih usluga. Problemi u području poslovnih usluga nastaju zbog zahtjeva za izdavanje odobrenja, ograničenja multidisciplinarnih djelatnosti, zahtjeva u pogledu osiguranja i fiksnih tarifa. Zahtjevi u pogledu pravnog oblika i vlasničke strukture također su i dalje nametnuti. Akcijskim planom koji je Njemačka dostavila kao rezultat uzajamnog ocjenjivanja pristupa reguliranim profesijama i njihova obavljanja predlaže se tek ograničen broj mjera, a postoji jasan prostor za ambicioznije prijedloge.
- (10) Iako je sveukupna uspješnost tržišta rada vrlo visoka, posebno zbog razine nezaposlenosti koja je niža nego ikad prije, nazire se nestašica radne snage i vještina zbog starenja stanovništva, zbog čega bi se u potpunosti morala iskoristiti postojeća radna snaga. Budući da ti trendovi nisu samo izazov za tržište rada, već i za održivost i primjerenost mirovinskog sustava, čini se da su jači poticaji za kasnije umirovljenje neophodni. Očekuje se da će porasti rizik od siromaštva u starijoj dobi i postupno se smanjuje stopa zamjene zakonskog mirovinskog sustava, a stope uključivanja u drugi i treći stup mirovinskog osiguranja suviše su niske da bi se znatnije smanjio taj rizik. Broj korisnika naknade minimalnog dohotka za umirovljenike uvjetovanog imovinskim statusom gotovo se udvostručio u razdoblju od 2003. do 2014. Međutim, prijedlozi za povećanje poticaja za kasnije umirovljenje (*Flexi-Rente*) još nisu formalizirani. Treba vidjeti koliko će biti učinkoviti u suzbijanju poticaja za rano umirovljenje koji su uvedeni 2014.
- (11) Potencijal određenih skupina na tržištu rada, prije svega žena i osoba migrantskog podrijetla, i dalje je nedovoljno iskorišten, a nepoticajne mjere za rad za primatelje drugog dohotka još su prisutne. Posebne značajke poreznog sustava i zdravstveno osiguranje odvraćaju primatelje drugog dohotka da se zaposle ili povećaju broj radnih sati. To pridonosi niskom udjelu žena koje rade u punom radnom vremenu, čime je dosegnut prosječan broj radnih sati žena koji je među najnižima u EU-u, usprkos njihovoj visokoj stopi zaposlenosti. Iako je došlo do laganih prelazaka s „malih poslova” na standardni oblik zaposlenja kao posljedica uvođenja minimalne plaće, male poslove i dalje obavlja oko sedam milijuna zaposlenih. Izuzimanjem malih poslova od poreza na osobni dohodak, a u mnogim slučajevima i od svih socijalnih davanja zaposlenika, radnici se odvraćaju od prelaska na poslove s dohotkom koji prelazi prag malih poslova od 450 EUR mjesečno. Te su nepoticajne mjere u mnogo slučajeva još veće za bračne partnere koji podliježu zajedničkom oporezivanju dohotka. Pozitivan učinak laganog porasta nekoliko naknada i kompenzacije fiskalnog iscrpljivanja na primanja i potrošnju kućanstava mogao bi uvelike biti umanjen povećanjem socijalnih doprinosa zaposlenika. Porezni klin na razini minimalne plaće visok je u usporedbi s ostalim državama članicama i stvara niže dohotke na dnu ljestvice plaća. Smanjenjem doprinosa zaposlenika za socijalnu sigurnost ili poreza na osobni dohodak, među ostalim ciljanim naknadama i

povratima novca, smanjio bi se porezni klin i povećao raspoloživi dohodak za osobe s niskim primanjima, čime bi se povećale mogućnosti potrošnje.

- (12) Velik priljev izbjeglica u protekloj godini imao je brojne socijalne i gospodarske posljedice za Njemačku. Iako će se zbog priljeva izbjeglica kratkoročno povećati javni rashodi i stvoriti dodatna domaća potražnja te će to dovesti do rasta BDP-a, srednjoročni učinak na zapošljavanje i rast ovisi o uspješnoj integraciji izbjeglica na tržište rada i socijalnoj integraciji, čemu može pridonijeti i obrazovna potpora. To pitanje zauzima visoko mjesto u političkim programima na razini EU-a i država članica te će ga se pomno pratiti i analizirati, uključujući i u izvješću za Njemačku za 2017.
- (13) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu njemačke ekonomske politike i objavila je u izvješću za tu zemlju za 2016. Ocijenila je i program stabilnosti, nacionalni program reformi te 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 EU-a s obzirom na potrebu doprinosa na razini EU-a budućim nacionalnim odlukama, a time i jačanja sveopćeg ekonomskog upravljanja Europskom unijom. Preporuke u okviru europskog semestra navedene su u preporukama 1. do 3. u nastavku.
- (14) Uzimajući u obzir tu ocjenu Vijeće je preispitalo program stabilnosti i njegovo je mišljenje¹¹ da se očekuje da će Njemačka biti usklađena s Paktom o stabilnosti i rastu.
- (15) S obzirom na detaljno preispitivanje od strane Komisije i tu ocjenu Vijeće je preispitalo nacionalni program reformi i program stabilnosti. Njegove preporuke u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama 1. do 3. u nastavku.

PREPORUČUJE Njemačkoj da u 2016. i 2017. poduzme mjere kojima je cilj:

1. Postići trajni trend rasta javnih ulaganja, prije svega u infrastrukturu, obrazovanje, istraživanje i inovacije, iskorištavajući raspoloživ fiskalni prostor i dajući prioritet rashodima. Poboljšati strukturu saveznih fiskalnih odnosa, među ostalim u cilju rješavanja trajno niske razine javnih ulaganja, pogotovo na razini općina.
2. Smanjiti neučinkovitost poreznog sustava, posebno revizijom oporezivanja poduzeća i lokalnog poreza na gospodarsku djelatnost, modernizirati poreznu upravu i revidirati regulatorni okvir za poduzetnički kapital. Pojačati mjere poticanja tržišnog natjecanja u uslužnom sektoru, pogotovo u području poslovnih usluga i reguliranih profesija.
3. Povećati poticaje za kasnije umirovljenje i smanjiti nepoticajne mjere za rad za primatelje drugog dohotka. Smanjiti visoki porezni klin na rad za osobe s niskim dohotkom i olakšati prelazak s malih poslova na standardni oblik zaposlenja.

¹¹ U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*