



Bruxelles, 2.6.2021.  
COM(2021) 505 final

Preporuka za

**PREPORUKU VIJEĆA**

**i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Njemačke za 2021.**

{SWD(2021) 501 final}

Preporuka za

## **PREPORUKU VIJEĆA**

### **i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Njemačke za 2021.**

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

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

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju<sup>2</sup> iz Pakta o stabilnosti i rastu<sup>3</sup>. U toj je komunikaciji iznijela svoje stajalište da su zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom i olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Godišnjoj strategiji održivog rasta najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.<sup>4</sup>
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. Njemačkoj<sup>5</sup> preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za djelotvoran odgovor na pandemiju, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Njemačka, kada to gospodarski uvjeti dopuste, nastavi provoditi fiskalne politike kako

---

<sup>1</sup> SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

<sup>2</sup> Tom se klauzulom olakšava koordinacija proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe (EZ) 1467/97.

<sup>3</sup> Komunikacija Komisije Vijeću o aktivaciji opće klauzule o odstupanju Pakta o stabilnosti i rastu, Bruxelles, 20.3.2020., COM(2020) 123 final.

<sup>4</sup> Komunikacija Komisije o godišnjoj strategiji održivog rasta 2021., Bruxelles, 17.9.2020., COM(2020) 575 final.

<sup>5</sup> Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Njemačke i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Njemačke za 2020., SL C 282, 26.8.2020., str. 27.

bi postigla razborite srednjoročne fiskalne pozicije i osigurala održivost duga, uz istodobno poticanje ulaganja.

- (3) Vijeće je u Preporuci o ekonomskoj politici europodručja naznačilo da bi fiskalne politike u svim državama članicama i dalje trebale ostati poticajne tijekom 2021. i da bi mjere politike trebale biti prilagođene okolnostima u pojedinim zemljama, pravodobne, privremene i ciljane<sup>6</sup>. Kada epidemiološki i gospodarski uvjeti to dopuste, trebalo bi početi postupno ukidati izvanredne mjere, istodobno nastojeći ublažiti socijalne posljedice krize i njezin učinak na tržište rada. Fiskalne politike trebalo bi nastaviti provoditi s ciljem da se postignu razborite srednjoročne fiskalne pozicije i osigura održivost duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Države članice trebale bi nastaviti provoditi reforme kojima se jačaju pokrivenost, primjerenost i održivost zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.
- (4) Komisija je 18. studenoga 2020. donijela mišljenja o nacrtima proračunskih planova država članica europodručja za 2021., koja su se temeljila na kvalitativnoj procjeni fiskalnih mjera. Komisija smatra da je nacrt proračunskog plana Njemačke općenito u skladu s preporukama za fiskalnu politiku koje je Vijeće donijelo 20. srpnja 2020. te da se većinom mjera iz plana podupire gospodarska aktivnost u kontekstu znatne neizvjesnosti.
- (5) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, zajamčit će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost<sup>7</sup> stupila je na snagu 19. veljače 2021. Tim instrumentom pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima EU-a. Pridonijet će gospodarskom oporavku, provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije te jačanju otpornosti gospodarstava i njihova potencijalnog rasta. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i pridonijeti jačanju njihove održivosti, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.
- (6) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica<sup>8</sup>. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, zadržati državna ulaganja te iskoristiti bespovratna sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih

---

<sup>6</sup> Čeka se konačno donošenje u Vijeću, nakon potvrde Europskog vijeća. Tekst koji je 16. prosinca 2020. dogovorila Euroskupina dostupan je na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/hr/pdf>

<sup>7</sup> [SL L57, 18.2.2021., str.17.](#)

<sup>8</sup> Komunikacija Komisije Vijeću „Godinu dana od izbijanja pandemije bolesti COVID-19: odgovor u okviru fiskalne politike”, Bruxelles, 3.3.2021., COM(2021) 105 final.

visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, pridonijet će srednjoročnoj fiskalnoj održivosti.

- (7) Komisija je u Komunikaciji od 3. ožujka 2021. iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze za 2021. Komisija je 2. lipnja zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinoj zemlji<sup>9</sup>.
- (8) Njemačka je 27. travnja 2021. dostavila svoj Program stabilnosti za 2021., u skladu s člankom 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (9) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Njemačkoj je u 2020. iznosio 4,2 % BDP-a, a dug opće države povećao se na 69,8 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je -5,9 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere u iznosu od -3,5 % BDP-a za potporu gospodarstvu te djelovanje automatskih stabilizatora. Njemačka je pružila i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na 25 % BDP-a.  
  
Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. UFEU-a. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Njemačke jer je njezin deficit opće države 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom, dok je njezin dug opće države premašio referentnu vrijednost od 60 % BDP-a utvrđenu Ugovorom i nije se smanjio zadovoljavajućim tempom. U izvješću je zaključeno da nije ispunjen kriterij deficita i da nije poštovan kriterij duga.
- (10) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije realan je za 2021. i oprezan za 2022. U njemačkom Programu stabilnosti predviđa se rast realnog BDP-a od 3,0 % u 2021. i 2,6 % u 2022., u usporedbi s predviđanjima iz Komisijine proljetne prognoze 2021. od 3,4 % odnosno 4,1 %. Razlika proizlazi iz očekivanja nadležnih tijela da će doći do većeg oporavka privatne potrošnje, ali manje snažnog rasta izvoza u 2021. Komisijina prognoza za 2022. potaknuta je zakašnjelim, ali snažnim oporavkom potrošnje. U Programu stabilnosti predviđa se tijekom 2022. povratak na razinu proizvodnje prije krize, dok se očekuje da će za oporavak zapošljavanja i privatne potrošnje trebati nešto dulje.
- (11) Vlada u Programu stabilnosti za 2021. predviđa povećanje deficita opće države s 4,2 % BDP-a u 2020. na 9 % BDP-a u 2021. te daljnje povećanje udjela duga na 74,5 % BDP-a u 2021. Prema programu, promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi -10,6 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere u iznosu od 6,25 % BDP-a za potporu gospodarstvu te

---

<sup>9</sup> Komunikacija Komisije „Koordinacija ekonomskih politika u 2021.: prevladavanje pandemije bolesti COVID-19, potpora oporavku i modernizacija gospodarstva”, Bruxelles, 2.6.2021., COM(2021) 500 final.

djelovanje automatskih stabilizatora. Komisija u svojoj proljetnoj prognozi 2021. očekuje manji proračunski učinak mjera za borbu protiv pandemije i potporu gospodarstvu, uz manji deficit nego u Programu stabilnosti, i to 7,5 % BDP-a u 2021. s udjelom duga od 73,1 % BDP-a.

- (12) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad, Njemačka je donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim političkim odgovorom ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebaju ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Njemačka poduzela u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Čini se da neke diskrecijske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. nisu privremene niti popraćene kompenzacijskim mjerama. Nakon razdoblja obuhvaćenog Komisijinom prognozom, tj. 2023., preostali učinak tih trajnih mjera preliminarno se procjenjuje na oko 1 % BDP-a. Te trajne mjere uključuju i ulaganja od oko 0,1 % BDP-a, za koja se očekuje da će pridonijeti srednjoročnom potencijalnom rastu, a time i održivosti.
- (13) Program stabilnosti za 2021. sadržava pretpostavku da ulaganja i reforme financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznose 0,03 % BDP-a u 2020., 0,3 % u 2021., 0,1 % u 2022., 0,1 % u 2023., 0,1 % u 2024., 0,1 % u 2025. i 0,04 % u 2026. U Komisijinoj proljetnoj prognozi ta su bespovratna sredstva uključena u proračunske projekcije.
- (14) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljne mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna EU-a (npr. iz Mehanizma za oporavak i otpornost), utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode potrebno je prilagoditi<sup>10</sup> i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.

Prvo, privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda, što je slično pristupu iz procjene nacрта proračunskih planova za 2021. Hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe. Tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji gospodarstva i javnog zdravlja.

Drugo, kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose iz proračuna EU-a (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode.

---

<sup>10</sup> Konkretno, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

U skladu s tim, smjer fiskalne politike mjeri se promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a.

Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.

- (15) U Programu stabilnosti za 2021. Njemačke predviđa se da će se deficit opće države smanjiti na 3 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog prestanka primjene privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021. Predviđa se smanjenje udjela duga opće države na 74 % BDP-a u 2022. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021.

Na temelju Komisijine prognoze procjenjuje se da opći smjer fiskalne politike kako je prethodno definiran (uključujući i učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnih proračuna i proračuna EU-a, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022.) iznosi +0,5 % BDP-a<sup>11</sup>. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a smanjiti za 0,1 postotni bod BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a<sup>12</sup>. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 0,3 postotna boda BDP-a.

- (16) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i pridonijeti dugoročnoj fiskalnoj održivosti, među ostalim zbog klimatskih promjena i zdravstvenih izazova. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.

- (17) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa predviđa se smanjenje deficita opće države s 1,5 % u 2023. na 0,5 % BDP-a u 2024. te uravnoteženi proračun od 0 % BDP-a u 2025.

Na temelju Programa opći smjer fiskalne politike (uključujući i učinak na ukupnu potražnju ulaganja koja se financiraju iz nacionalnih proračuna i proračuna EU-a, posebno iz Mehanizma za oporavak i otpornost) procijenjen je na prosječno +0,9 % BDP-a u 2023. i 2024. Predviđa se da će pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a ostati nepromijenjen. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira

---

<sup>11</sup> Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

<sup>12</sup> Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.

država biti neutralan<sup>13</sup>. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti kontrakcijski i iznositi 0,7 postotnih bodova BDP-a.

Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 2,75 %<sup>14</sup>. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru Plana za oporavak i otpornost koje mogu potaknuti potencijalni gospodarski rast Njemačke.

- (18) Predviđa se smanjenje udjela duga opće države sa 73,25 % BDP-a u 2023. na 72 % BDP-a u 2024. Njemačka se suočava s niskim rizicima za fiskalnu održivost u srednjoročnom razdoblju, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga<sup>15</sup>.
- (19) S obzirom na trenutačno iznimno visok stupanj neizvjesnosti, smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.

Vijeće je ocijenilo Program stabilnosti za 2021. i daljnje postupanje Njemačke po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.

#### PREPORUČUJE NJEMAČKOJ DA:

1. U 2022. zadrži poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država.
2. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti duga. Istodobno poveća ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.
3. Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija na prihodovnoj i rashodovnoj strani proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito onima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će pridonijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće  
Predsjednik*

---

<sup>13</sup> Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a.

<sup>14</sup> Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

<sup>15</sup> Vidjeti Radni dokument službi Komisije – Statistički prilog s popratnim podacima relevantnima za ocjenu Programa stabilnosti i konvergencije za 2021.