

Bruxelles, 13. lipnja 2016.
(OR. en)

9196/16

ECOFIN 448
UEM 195
SOC 312
EMPL 208
COMPET 282
ENV 327
EDUC 182
RECH 174
ENER 190
JAI 436

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. dok. Kom.:	9123/16 ECOFIN 415 UEM 165 SOC 279 EMPL 175 COMPET 252 ENV 296 EDUC 152 RECH 144 ENER 157 JAI 402 - COM(2016) 326 final
Predmet:	Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA o Nacionalnom programu reformi Njemačke za 2016. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Njemačke za 2016.

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeni Nacrt preporuke Vijeća, kako su ga izmijenili i usuglasili različiti odbori Vijeća na temelju prijedloga Komisije COM(2016) 326 završna verzija.

PREPORUKA VIJEĆA

od ...

o Nacionalnom programu reformi Njemačke za 2016. i davanje 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 komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SL L 306, 20.12.2011., str. 25.

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 rasta, čime je označen početak europskog semestra 2016. za koordinaciju ekonomske politike. Prioritete godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 17. i 18. ožujka 2016. Komisija je 26. studenoga 2015. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, 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 europodručja. Tu je Preporuku Europsko vijeće potvrdilo 18. i 19. veljače 2016., a Vijeće donijelo 8. ožujka 2016.³ Kao zemlja čija je valuta euro te s obzirom na visoku međusobnu povezanost gospodarstava u ekonomskoj i monetarnoj uniji, Njemačka bi trebala osigurati punu i pravovremenu provedbu Preporuke.

³ SL C 96, 11.3.2016., str. 1.

- (2) Izvješće za Njemačku objavljeno je 26. veljače 2016. U njemu 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 u okviru 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 Komunikaciju 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 koče 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 za 2016. 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 za pojedinu zemlju. Kako je predviđeno u članku 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća⁴, 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 povezuju učinkovitost europskih strukturnih i investicijskih fondova i dobro ekonomsko upravljanje.

⁴ 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.).

- (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 pasti 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 proljetne prognoze Komisije za 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 proljetnu prognozu Komisije za 2016. smatra da se očekuje da će Njemačka ispuniti odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.

- (6) Iako je savezna vlada donijela niz mjera za povećanje ulaganja u infrastrukturu u godinama koje dolaze, čini se da ta sredstva još nisu dovela do trajnog povećanja javnih ulaganja i da ne ispunjavaju zahtjeve ulaganja u infrastrukturu. Neto investicije u fiksni kapital ostale su izrazito negativne na razini općina, što ukazuje na nedovoljna ulaganja. Ukupni 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 doprinijelo 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 Uniji u 2015. U ukupnom oporezivanju 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 Unije 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 pojednostavljenje 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 za poboljšanje uvjeta za poduzetnički kapital, a u tijeku je rasprava o daljnjim mjerama. Osim toga, revizijom regulatornog okvira za poduzetnički kapital moglo bi se doprinijeti 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. I dalje se nameću i zahtjevi u pogledu pravnog oblika i vlasničke strukture. 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. Stopa opasnosti od siromaštva u starijoj dobi (16,3 % u 2014.) veća je od prosjeka EU-a (13,8 %) 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. S vremenom će se pokazati 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 doprinosi niskom udjelu žena koje rade u punom radnom vremenu, čime je dosegnut prosječan broj radnih sati žena koji je među najnižima u Uniji, usprkos njihovoj visokoj stopi zaposlenosti. Iako je došlo do blagog prelaska s „malih poslova” na standardni oblik zaposlenja kao posljedica uvođenja minimalne plaće, male poslove i dalje obavlja otprilike sedam milijuna zaposlenih (od kojih pet milijuna mali posao obavljaju kao jedino plaćeno zaposlenje). 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 doprinijeti 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 socijalno-ekonomsku politiku u Njemačkoj nego i njihovo poštovanje pravila i smjernica EU-a, a s obzirom na potrebu jačanja ukupnog gospodarskog upravljanja EU-om pružanjem doprinosa budućim nacionalnim odlukama s razine EU-a. Preporuke u okviru europskog semestra navedene su u preporukama od 1. do 3. u nastavku.
- (14) Uzimajući u obzir tu ocjenu Vijeće je preispitalo Program stabilnosti i njegovo je mišljenje⁵ da se očekuje da će Njemačka biti usklađena s Paktom o stabilnosti i rastu.
- (15) S obzirom na detaljno preispitivanje koje je provela Komisija 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 od 1. do 3. u nastavku,

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

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, istodobno poštujući srednjoročni cilj. Poboljšati strukturu saveznih fiskalnih odnosa s ciljem povećanja 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 za poticanje 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.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*
