

Bruxelles, 12. lipnja 2017.
(OR. en)

9296/17

ECOFIN 401
UEM 150
SOC 381
EMPL 295
COMPET 398
ENV 497
EDUC 225
RECH 181
ENER 220
JAI 479

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. dok. Kom.:	ST 9239/17 ECOFIN 372 UEM 121 SOC 350 EMPL 265 COMPET 367 ENV 467 EDUC 195 RECH 151 ENER 191 JAI 442 - COM(2017) 505 final
Predmet:	Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA o Nacionalnom programu reformi Njemačke za 2017. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Njemačke za 2017.

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeni nacrt preporuke Vijeća, kako su ga izmijenili i usuglasili različiti odbori Vijeća na temelju prijedloga Komisije COM(2017) 505 final.

PREPORUKA VIJEĆA

od ...

o Nacionalnom programu reformi Njemačke za 2017.

i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Njemačke za 2017.

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 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,

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

- (1) Komisija je 16. studenoga 2016. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak europskog semestra 2017. za koordinaciju ekonomske politike. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 9. i 10. ožujka 2017. Komisija je 16. studenoga 2016. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu je utvrdila da je Njemačka 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 9. i 10. ožujka 2017. Vijeće je 21. ožujka 2017. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja („Preporuka za europodručje”).³
- (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 SL C 92, 24.3.2017., str. 1.

- (3) Izvješće za Njemačku za 2017. objavljeno je 22. veljače 2017. U njemu je ocijenjen napredak Njemačke u rješavanju preporuka za tu zemlju koje je Vijeće donijelo 12. srpnja 2016., mjere poduzete kao odgovor na preporuke za tu zemlju donesene prethodnih godina te napredak Njemačke u pogledu ostvarivanja nacionalnih ciljeva u okviru strategije Europa 2020. Izvješće je sadržavalo i detaljno preispitivanje u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011, čiji su rezultati također objavljeni 22. veljače 2017. U svojoj analizi Komisija je zaključila da u Njemačkoj postoje makroekonomske neravnoteže. Konkretno, trajno visok suficit tekućeg računa od prekogranične je važnosti te je, osim jake integracije i dobrih rezultata visokokonzekventne industrije u međunarodnoj podjeli rada, odraz prekomjerne štednje i smanjenja ulaganja i u privatnom i javnom sektoru. U 2015. suficit tekućeg računa dodatno se povećao, dok je u 2016. uglavnom bio nepromijenjen te se očekuje da će ostati na visokoj razini. Rješavanje problema suficita može utjecati na mogućnosti rebalansiranja u ostatku europskog područja i Unije jer se dinamičnijom domaćom potražnjom u Njemačkoj mogu ublažiti potrebe razduživanja u visokozaduženim državama članicama. Usprkos niskim kamatnim stopama kojima se stvaraju povoljni uvjeti financiranja udio poslovnih ulaganja u BDP-u i dalje je nizak. Iako se oporavak privatne potrošnje nastavlja, štednja kućanstava dosegla je rekordno visoke razine u Uniji. Osobito je važna potreba za mjerama za smanjenje rizika od štetnih učinaka na njemačko gospodarstvo te, s obzirom na njegovu veličinu i prekograničnu važnost, na ekonomsku i monetarnu uniju.
- (4) Njemačka je 13. travnja 2017. dostavila svoj Program stabilnosti za 2017., a 28. travnja 2017. svoj Nacionalni program reformi za 2017. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.

- (5) Pri programiranju europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondovi) za razdoblje 2014. – 2020. u obzir su uzete relevantne preporuke za pojedine zemlje. 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 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 2017. planira proračunski suficit od $\frac{1}{4}$ do $\frac{1}{2}$ % BDP-a u razdoblju od 2017. do 2021. Tijekom programskog razdoblja srednjoročni proračunski cilj, tj. strukturni deficit od 0,5 % BDP-a, i dalje se ostvaruje s pozitivnom razlikom. Prema Programu stabilnosti očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u postupno smanjiti na 57 % u 2021. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije i koji nije odobrilo neovisno tijelo uvjerljiv je.

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.

- (7) Prema proljetnoj prognozi Komisije za 2017. očekuje se da će strukturni saldo zabilježiti suficit od 0,6 % BDP-a u 2017. i 0,3 % BDP-a u 2018., što je iznad srednjoročnog proračunskog cilja. Predviđa se da će se dug opće države stabilno smanjivati, izvan zahtjeva određenih pravilom o dugu. Općenito, Vijeće smatra da se predviđa da će Njemačka u 2017. i 2018. ispuniti odredbe Pakta o stabilnosti i rastu. Istodobno, ima još prostora za potporu domaćoj potražnji uporabom fiskalne politike, osobito za postizanje trajnog trenda rasta ulaganja, te stvaranjem uvjeta za viši rast realnih plaća.
- (8) Udio javnih ulaganja u BDP-u uglavnom stagnira i ispod je prosjeka europodručja. Zaostatak u javnim ulaganjima posebno je prisutan na općinskoj razini, na kojoj su neto ulaganja u 2016. ostala negativna. Stanje je takvo unatoč mjerama poduzetima u posljednjih nekoliko godina i znatnim povećanjima javnih ulaganja na razini opće države u 2015. i 2016. U 2016. poduzete su dodatne mjere kojima bi se trebao povećati prostor za javna ulaganja, među ostalim na razini savezne države i na općinskoj razini. Te mjere obuhvaćaju reformu saveznih fiskalnih odnosa koje će nakon donošenja stupiti na snagu 2020. Isto tako, proširivanjem usluga savjetovanja na planiranje ulaganja u infrastrukturu kako bi se uključile općine trebali bi se poboljšati planiranje i provedba ulaganja u infrastrukturu na općinskoj razini. To je posebno važno jer se projekti ulaganja u infrastrukturu u saveznim državama i općinama provode u vrlo ograničenom opsegu te su pod utjecajem ograničenja u pogledu kapaciteta i planiranja. Povoljno stanje proračuna općenito upućuje na postojanje fiskalnog prostora, primjerice kako bi se omogućila dodatna sredstva za povećanje javnih ulaganja na svim razinama vlasti.
- (9) Ukupni rashodi za javno i privatno obrazovanje te istraživanje posljednjih su godina prilično stabilni u odnosu na BDP, ali su za obrazovanje i dalje ispod prosjeka Unije. Kombinirana ukupna potrošnja na obrazovanje i istraživanje u 2015. iznosila je 9,1 %, što je manje od nacionalnog cilja od 10 % BDP-a. Dodatna ulaganja u obrazovanje, istraživanje i inovacije ključna su za budući gospodarski uspjeh Njemačke, a posebno kako bi se učinkovito integrirali nedavno pristigli tražitelji azila, izbjeglice i migranti. Njemačka je u pogledu integracije poduzela znatne napore, posebno u području strukovnog obrazovanja i izobrazbe. Narednih godina bit će potrebno održati napore u cijelom obrazovnom sektoru.

- (10) Njemački porezni sustav i dalje je složen, troškovi porezne uprave visoki su, a više odredaba o oporezivanju trgovačkih društava mogu ograničavajuće utjecati na privatna ulaganja. Unatoč znatnim smanjenjima kapitalni troškovi poduzeća u Njemačkoj i dalje su među najvišima u EU-28. Kad se uzmu u obzir lokalni porez na gospodarsku djelatnost (*Gewerbesteuer*) i solidarna naknada, najviša zakonska stopa poreza na dobit dosegla je 30,2 % u 2016. To je bilo znatno iznad neponderiranog prosjeka Unije od 22,8 %. Efektivna prosječna stopa poreza iznosi 28,2 %, za razliku od neponderiranog prosjeka Unije koji iznosi 21,1 %. Povlašteni porezni tretman duga pri oporezivanju trgovačkih društava bio je u 2016. sedmi po veličini u Uniji, a sličan je i na razini dioničara. To se posebno odnosi na MSP-e, koji obično imaju domaće dioničare. Smanjenjem kapitalne potrošnje na vlasnički kapital pojačala bi se privatna ulaganja i nedovoljno razvijeno njemačko tržište poduzetničkoga kapitala. Druge značajke poreznog sustava koje bi mogle ometati odluke o financiranju i ulaganjima jesu uključivanje neprofitnih elemenata u poreznu osnovicu lokalnog poreza na gospodarsku djelatnost, ograničavanja prijenosa gubitaka i narušavajući utjecaj poreza na izbor pravnog oblika. Daljnje odredbe kojima bi se mogla smanjiti pogodnost poreznog sustava za ulaganja uključuju režim amortizacije, kamatnu stopu kojom se izračunavaju rezervacije za mirovine koje se mogu odbiti, oporezivanje kapitalnih dobitaka i gotovinsko računovodstvo u svrhu naplate poreza na dodanu vrijednost. Ako se učinkovito primijeni, dodatnom nadležnošću za opća i IT pitanja savezne porezne uprave u odnosu na porezne uprave saveznih država, koja je dogovorena u okviru reforme saveznih fiskalnih odnosa, mogla bi se ubrzati modernizacija porezne uprave.
- (11) U Njemačkoj su se povećala ulaganja u poduzetnički kapital, ali je tržište u usporedbi s međunarodnim standardima i dalje nedovoljno razvijeno. Ulaganja u poduzetnički kapital u 2015. sačinjavala su otprilike 0,03 % BDP-a, što je malo iznad prosjeka Unije, ali i dalje ispod prosjeka država članica kao što su Finska, Ujedinjena Kraljevina, Švedska, Irska ili Francuska te znatno ispod prosjeka zemalja izvan Unije kao što su Izrael i Sjedinjene Američke Države. Konkretno, čini se da tržište poduzetničkoga kapitala u Njemačkoj ne uspijeva ostvariti veća ulaganja u kasnijim fazama. Savezna vlada poduzela je mnoge mjere za poticanje ulaganja u poduzetnički kapital. Primjerice, pojednostavnila je oporezivanje investicijskih fondova, poboljšala prijenos gubitaka u okviru sustava poreza na dobit i proširila program INVEST za poslovne anđele.

- (12) Za prelazak na obnovljivu energiju potrebna su znatna ulaganja u prijenosne i distribucijske mreže električne energije. Međutim, planirana ulaganja u domaću elektroenergetsku infrastrukturu uvelike kasne. Do kraja 2016. provedeno je samo oko 35 % projekata visokonaponske mreže iz Zakona o širenju energetske mreže iz 2009., uglavnom zbog protivljenja javnosti. Od ukupno 6100 km električnih vodova čija je izgradnja planirana u razdoblju do 2024./2025. u skladu sa Saveznim zakonom o planu, koji je 2015. stupio na snagu, samo ih je 6 % odobreno i 1 % izgrađen.
- (13) I dalje postoje prepreke potpunom iskorištavanju prednosti digitalizacije. Primjerice, Njemačka nema dovoljnu dostupnost brzih i vrlo brzih širokopojasnih veza, pogotovo u poluurbanim i ruralnim regijama. Uporaba računala među mladim Nijemcima relativno je niska i mnoge škole nemaju širokopojasni pristup. Digitalne javne usluge također su ispod prosjeka Unije. Posebno MSP-i moraju smanjiti zaostatak u digitalizaciji. Samo petina MSP-a ima strategiju digitalizacije. Uspostavljena je mreža centara izvrsnosti za MSP-e kako bi se pojačala i ubrzala digitalizacija MSP-a, a platforma „Industrie 4.0” okuplja sve relevantne dionike. Iako ulaganja poduzeća u istraživanje i razvoj rastu te se Njemačka približila ostvarenju cilja intenziteta istraživanja i razvoja iz strategije Europa 2020., ulaganja su sve više usredotočena na velika poduzeća, a doprinos MSP-a opada. Osim toga, u nadolazećim godinama starenje stanovništva također može utjecati na poduzetništvo.

- (14) U sektoru poslovnih usluga i u reguliranim profesijama i dalje postoje velike regulatorne prepreke. Razina ograničenja viša je od prosjeka Unije, posebno za arhitekate, inženjere, odvjetnike i računovođe / porezne savjetnike. Osim toga, stopa fluktuacije poduzetnika u tim zanimanjima znatno je niža od prosjeka Unije, što upućuje na to da su dinamika i tržišno natjecanje u području profesionalnih usluga u Njemačkoj relativno slabi. Te prepreke uključuju ograničenja u pogledu vlasničke strukture i oblika društva za arhitekate i inženjere te multidisciplinarna ograničenja za arhitekate, inženjere i odvjetnike. Uklanjanjem tih prepreka natjecanje na tržištu bilo bi intenzivnije, što bi dovelo do ulaska većeg broja poduzeća na tržište, a tako i do nižih cijena i većeg izbora za potrošače. Komisija je u siječnju 2017. objavila preporuke za reformu regulative u području profesionalnih usluga, što je dio paketa mjera za uklanjanje prepreka na tržištima usluga.
- (15) Zaposlenost i dalje raste, a nezaposlenost je pala na povijesno nisku razinu. Međutim, do povećanja zaposlenosti došlo je djelomično zbog povećanog rada u nepunom radnom vremenu, posebno kod žena, te se ono samo djelomično odrazilo u agregatnom rastu realnih plaća, koji se u 2016. usporio. Nepotica jnim mjerama za rad za primatelje drugog dohotka i raširenim radom u nepunom radnom vremenu sprječava se potpuno iskorištavanje potencijala tržišta rada. Bolje pružanje kvalitetne i povoljne cjelodnevne skrbi za djecu, cjelodnevni škola i nedavno reformirane dugotrajne skrbi ključno je za povećanje sudjelovanja žena na tržištu rada. Zajedničko oporezivanje dohotka za vjenčane parove i besplatno zdravstveno osiguranje za nezaposlenog bračnog druga destimuliraju primatelje drugog dohotka, najčešće žene, da se zaposle ili povećaju broj radnih sati. Isto tako, niža povezanost s tržištem rada popraćena je velikim rodni m jazom u plaćama koji iznosi 22 %, za razliku od prosjeka Unije koji je u 2015. iznosio 16,3 %.
- (16) Unatoč blagom smanjenju mali poslovi i dalje su rašireni, a u rujnu 2016. za 4,8 milijuna ljudi mali posao bio je jedini posao. Broj zaposlenih posredstvom poduzeća za privremeno zapošljavanje utrostručio se od 2005. te je u lipnju 2016. dosegao 1 milijun (gotovo 3 % svih zaposlenih). Očekuje se da će se zaštita od moguće zlouporabe u pogledu rada posredstvom poduzeća za privremeno zapošljavanje i ugovora o radu poboljšati, ali je potrebno pratiti razvoj situacije. Osim toga, čini se da između ugovora na određeno vrijeme i stalnih ugovora postoji relativno velika neusklađena razlika u plaćama.

- (17) Porezni klin za osobe s niskim dohotkom velik je u usporedbi s drugim državama članicama, čime se smanjuju poticaji za rad, neto plaće i mogućnosti potrošnje. Njemačka je povećala minimalne olakšice za porez na osobni dohodak i dječji doplati te je prilagodila porezne razrede za osobni dohodak. Od tih će mjera koristiti imati skupine s niskim i srednjim primanjima, ali će sveukupni utjecaj na porezni klin biti ograničen. Usprkos nedavnim znatnim povećanjima realnog raspoloživog dohotka razvoj plaća i produktivnosti u duljem je razdoblju različit, što je dovelo do znatnog akumuliranog jaza. Višim rastom realnih plaća pridonijelo bi se i smanjenju velikih vanjskih neravnoteža.
- (18) Njemačka je poduzela znatne napore u prihvatanju tražitelja azila te integraciji izbjeglica i ostalih migranata. Čini se da su moguća i dodatna poboljšanja jer je u 2016. broj izbjeglica koji su tražili zaposlenje dosegao 9 % svih tražitelja zaposlenja. Integracija osoba migrantskog podrijetla na tržište rada, osobito žena, i dalje je velik izazov koji se, među ostalim i putem obrazovnog sustava, odnosi i na djecu rođenu u Njemačkoj čiji su roditelji rođeni izvan Unije.
- (19) Svi članovi društva nisu imali jednaku korist od općenito pozitivnih kretanja u gospodarstvu i na tržištu rada posljednjih godina. Nakon razdoblja povećanja dohodovna se nejednakost tek nedavno ublažila, a nejednaka raspodjela bogatstva i dalje je među najvećima u europodručju. Isto tako, dobri rezultati na tržištu rada nisu doveli do smanjenja rizika od siromaštva. Stopa rizika od siromaštva u starijoj dobi iznad je prosjeka Unije te se očekuje da će sljedećih godina vjerojatno rasti. Predviđa se da će se stopa zamjene zakonskog mirovinskog sustava dodatno smanjivati. Istodobno, stope uključivanja u drugi i treći stup mirovinskog osiguranja suviše su niske da bi se njima nadoknadilo smanjenje stope zamjene prvog stupa za sve. Ako se to ne riješi, očekuje se da će se adekvatnost mirovina pogoršati. S vremenom će se pokazati koliko nedavne reforme za poboljšanje poticaja za kasnije umirovljenje mogu biti učinkovite (tzv. „Flexi-Rente”) u suzbijanju poticaja za rano umirovljenje koji su uvedeni 2014.

- (20) Komisija je u okviru europskog semestra 2017. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Njemačke i objavila je u Izvješću za tu zemlju za 2017. Ocijenila je i Program stabilnosti za 2017. i Nacionalni program reformi za 2017. te mjere poduzete kao odgovor na preporuke upućene Njemačkoj u proteklim godinama. 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 Unije s obzirom na potrebu jačanja ukupnoga gospodarskog upravljanja Unijom pružanjem doprinosa budućim nacionalnim odlukama s razine Unije.
- (21) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2017. i smatra⁵ da se očekuje da će Njemačka ispuniti odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.
- (22) Uzimajući u obzir detaljno preispitivanje koje je provela Komisija i tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Nacionalni program reformi za 2017. i Program stabilnosti za 2017. 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 2017. i 2018. poduzme djelovanja kojima je cilj:

- (1) Istodobno poštujući srednjoročni cilj, upotrijebiti fiskalnu i strukturnu politiku za potporu potencijalnom rastu i domaćoj potražnji te postići trajni trend rasta ulaganja. Ubrzati javna ulaganja na svim razinama vlasti, a posebno u području obrazovanja, istraživanja i inovacija te riješiti ograničenja u pogledu kapaciteta i planiranja za ulaganja u infrastrukturu. Dodatno poboljšati učinkovitost poreznog sustava i učiniti ga pogodnim za ulaganja. Potaknuti tržišno natjecanje u području poslovnih usluga i reguliranih profesija.

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

- (2) Smanjiti nepoticajne mjere za rad za primatelje drugog dohotka i olakšati prelazak na standardni oblik zaposlenja. Smanjiti velik porezni klin za osobe s niskim dohotkom. Stvoriti uvjete za promicanje višeg rasta realnih plaća uz poštovanje uloge socijalnih partnera.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik
