EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 13.5.2015.
COM(2015) 256 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Njemačke za 2015.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Njemačke za 2015.

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Njemačke za 2015.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Njemačke za 2015.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno 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 politika[1], 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 neravnoteža[2], a posebno članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije[3],

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta[4],

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.*, koja se temelji na pojačanom usklađivanju ekonomskih politika. Strategija je usredotočena na ključna područja u kojima je potrebno jačati europski potencijal za održivi rast i konkurentnost.

(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. One zajedno čine „integrirane smjernice”, a države članice pozvane su da ih uzmu u obzir u svojim nacionalnim ekonomskim politikama i politikama zapošljavanja.

---

1 SL L 209, 2.8.1997., str. 1.
2 SL L 306, 23.11.2011., str. 25.
3 COM(2015) 256
4 P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

(3) Vijeće je 8. srpnja 2014. donijelo preporuku o Nacionalnom programu reformi Njemačke za 2014. i dostavilo mišljenje o ažuriranom Programu stabilnosti Njemačke za 2014. Komisija je 28. studenoga 2014. dostavila mišljenje o nacrtu proračunskog plana Njemačke za 2015.[5] u skladu s Uredbom (EU) br. 473/2013[6].

(4) Komisija je 28. studenoga 2014. donijela Godišnji pregled rasta[7], čime je označen početak Europskog semestra koordinacije ekonomske politike za 2015. Istog je dana Komisija na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja[8], u kojem Njemačku smatra jednom od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje.

(5) Europsko vijeće podržalo je 18. prosinca 2014. prioritete za poticanje ulaganja, ubrzanje strukturnih reformi i provedbu odgovorne fiskalne konsolidacije kojom se potiče rast.

(6) Dana 26. veljače 2015. Komisija je objavila izvješće za Njemačku za 2015.[9] Njime je ocijenjen napredak Njemačke u vezi s preporukama po državama članicama donesenima 8. srpnja 2014. Izvješćem su obuhvaćeni i rezultati detaljnog preispitivanja u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011. U svojoj analizi Komisija zaključuje da u Njemačkoj postoje makroekonomske neravnoteže koje zahtijevaju snažne mjere politike i praćenje. Rizici su se povećali u svjetlu daljnjih nedovoljnih privatnih i javnih ulaganja, čime se usporuje rast i pridonosi vrlo visokom višku na tekućem računu kojem je i dalje potrebno posvetiti posebnu pozornost. Postoji posebno velika potreba za mjerama za smanjenje rizika štetnih učinaka na njemačko gospodarstvo i, s obzirom na njezinu veličinu, na ekonomsku i monetarnu uniju u širem smislu.

(7) Njemačka je 28. travnja 2015. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2015., a 16. travnja 2015. Program stabilnosti za 2015. Kako bi se u obzir uzela njihova međusobna povezanost, oba su programa istodobno ocijenjena.

(8) Njemačka je trenutačno obuhvaćena preventivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu i pravilom o dugu. U svojem Programu stabilnosti za 2015. vlada namjerava održati proračunski višak. Tijekom programskog razdoblja i dalje će se ispunjavati srednjoročni cilj – strukturni deficit od 0,5 % BDP-a. Očekuje se da će se udio duga države u BDP-u postupno smanjivati na 61,5 % u 2019. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije, a koji nije potvrdilo neovisno tijelo, koristi se opreznim pretpostavkama o rastu. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2015. očekuje se da će strukturni saldo ostati iznad srednjoročnog plana. Predviđa se da će se bruto dug stabilno smanjivati, čak i izvan okvira određenih pravilom o dugu. Time se otvara fiskalni prostor za poticanje ulaganja. Na temelju svoje procjene Programa stabilnosti te uzimajući u obzir Komisijinu proljetnu prognozu 2015., Vijeće smatra da se očekuje da će Njemačka ispuniti odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.

(9) Savezna vlada povećala je izdatke za obrazovanje i istraživanje, ali udio javne potrošnje na obrazovanje kao udio BDP-a i dalje je ispod prosjeka EU-a, a moguće je da ukupni izdaci za obrazovanje i istraživanje neće dostići nacionalni cilj od 10 %

[5] SL L 140, 27.5.2011., str. 11.
[6] C(2014) 8801 završna verzija.
[7] COM(2014) 902
[8] COM(2014) 904 završna verzija.
[9] COM(2015) 25 završna verzija.

BDP-a do 2015. Njemačka namjerava do 2018. povećati javna ulaganja, uključujući dodatne iznose od 10 milijardi EUR za infrastrukturu i 5 milijardi EUR za potporu ulaganjima financijski slabih općina. Međutim, te povoljne mjere nisu dovoljne za rješavanje ukupnih investicijskih zaostataka. Iskorištavanjem fiskalnog prostora Njemačkoj bi se omogućilo ulaganje u budući potencijal rasta gospodarstva i rješavanje zaostataka u javnim ulaganjima, što je osobito vidljivo u infrastrukturi i na razini općina. Njemačka nije napredovala u poboljšanju učinkovitosti poreznog sustava. Prostor za prelazak s poreza na izvore prihoda koji više potiču rast uglavnom je nedovoljno iskorišten. Prihodi od periodičnog poreza na imovinu i dalje su razmjerno niski (0,5 % BDP-a u 2012. u usporedbi sa 1,5 % u EU-28), a vrednovanje nekretnina je zastarjelo i temelji se na tržišnim vrijednostima iz 1963./1964. u zapadnim saveznim pokrajinama i iz 1935. u istočnim saveznim pokrajinama. Iako je reforma općinskog poreza na nekretnine (*Grundsteuer*) bila dio koalicijskog sporazuma i najavljena u nacionalnim programima reformi za 2014. i 2015., do sada nisu poduzete konkretne mjere. Umjesto veće usredotočenosti na periodične poreze na imovinu s manje narušavajućim učinkom nastavlja se trend povećanja poreza na promet nekretninama. Nije preispitan lokalni porez na gospodarsku djelatnost (*Gewerbesteuer*). Zbog uključivanja neprofitnih elemenata u poreznu osnovicu dolazi do neučinkovitosti. Administrativno opterećenje oporezivanja poduzeća i trošak ubiranja poreza u Njemačkoj su i dalje razmjerno visoki, a upotreba elektroničkog podnošenja poreznih prijava u području poreza na dohodak i poreza na dobit manja je od prosjeka EU-a. Preispitivanjem fiskalnih odnosa između državne razine te razina saveznih pokrajina i općina koje je u tijeku omogućuje se jačanje okvira za održivu fiskalnu politiku, uključujući osiguranje odgovarajućeg javnog ulaganja na svim razinama upravljanja. Preispitivanje je i prilika da se poboljša raspodjela nadležnosti za prihode i rashode te učinkovitost horizontalnog sustava za fiskalno uravnoteženje i porezne uprave.

(10) Nisu utvrđene mjere za povećanje poticaja za kasnije umirovljenje, nužne zbog predviđenog znatnog smanjenja radno sposobnog stanovništva Njemačke i mogućeg nedostatka kvalificirane radne snage u srednjoročnom razdoblju. Porezni klin za radnike s dohotkom između 50 % i 67 % prosječne plaće ostao je u velikoj mjeri nepromijenjen od 2001. te je i dalje među najvišima u EU-u. Nedavne reforme sustavâ socijalnog osiguranja vjerojatno će uključivati daljnji porast stopa doprinosa i dodatno povećati porezni klin. To bi imalo potencijalno negativan učinak na sudjelovanje na tržištu rada i raspoloživi dohodak. Učinak fiskalnog iscrpljivanja trenutačno ublažava niska inflacija. Međutim, uz dinamičan rast plaća i donekle više stope inflacije u narednim godinama, fiskalno iscrpljivanje moglo bi dovesti do znatnih nediskrecijskih povećanja poreza. To bi pak moglo utjecati i na raspoloživi dohodak. Postignut je ograničen napredak u poboljšanju obrazovnih rezultata osoba u nepovoljnom položaju. U slučaju mladih osoba migrantskog podrijetla postoji dvostruko veća vjerojatnost ranog prekida školovanja. Nepoticajne fiskalne mjere vjerojatno će biti važan čimbenik u odvraćanju drugog primatelja plaće od pronalaženja posla ili rada s dužim radnim vremenom. To pridonosi niskom udjelu žena koje rade u punom radnom vremenu, a broj radnih sati žena među najnižima je u EU-u. Izuzimanje mini-poslova od poreza na dohodak, a u mnogim slučajevima i od svih socijalnih davanja zaposlenika također odvraća radnike od prelaska na poslove s dohotkom koji prelazi prag mini-poslova od 450 EUR mjesečno.

(11) Mjere politike za poticanje tržišnog natjecanja u sektorima usluga, osobito u profesionalnim uslugama, ograničenih su razmjera. Stope rasta produktivnosti rada u profesionalnim uslugama u Njemačkoj već su više od desetljeća negativne ili

svedene gotovo na nulu. Njemačka je među državama članicama u kojima propisi najmanje pogoduju tržišnom natjecanju u sektoru profesionalnih usluga. Ograničenja uključuju zahtjeve u pogledu stručnih kvalifikacija, pravnog oblika i vlasničke strukture. U pogledu vlasničke strukture u nekim saveznim državama u tijeku su promjene ograničenih razmjera, ali i dalje nedostaje sveobuhvatno preispitivanje tih ograničenja. Njemačka sudjeluje u uzajamnom ocjenjivanju propisanom direktivom kojom se izmjenjuje Direktiva o stručnim kvalifikacijama. Situacija u pogledu tržišnog natjecanja na njemačkim željezničkim tržištima nije se znatno poboljšala od prošle godine. Osobito u segmentu željezničkog putničkog prometa na velikim udaljenostima zahtjevno konkurentno okruženje ima odvraćajući učinak za nove sudionike. Naknade za pristup pruzi za putnički promet na velikim udaljenostima među najvišima su u EU-u. Tržišni udio novih sudionika na tržištu željezničkog putničkog prometa na velikim udaljenostima i dalje je ispod 1 % i nastavlja se smanjivati.

(12) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu njemačke ekonomske politike, koju je objavila u izvješću za Njemačku za 2015. Ocijenila je i Program stabilnosti i Nacionalni program reformi te provedbu preporuka upućenih Njemačkoj prethodnih godina. U obzir je uzela njihov značaj za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Njemačkoj, ali i poštovanje pravila i smjernica EU-a zbog potrebe jačanja sveopćeg ekonomskog upravljanja Europskom unijom pružanjem doprinosa na razini EU-a budućim nacionalnim odlukama. Preporuke iz europskog semestra navedene su u preporukama 1. do 3. u nastavku.

(13) Vijeće je u okviru te ocjene preispitalo Program stabilnosti Njemačke i njegovo je mišljenje[10] da je Njemačka usklađena s Paktom o stabilnosti i rastu.

(14) Uzimajući u obzir detaljno preispitivanje Komisije i tu ocjenu, Vijeće je ispitalo 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.

(15) Komisija je u kontekstu europskog semestra provela i analizu ekonomske politike europodručja kao cjeline. Vijeće je na temelju te analize izdalo posebne preporuke za države članice čija je valuta euro. Njemačka bi trebala osigurati i potpunu i pravovremenu provedbu tih preporuka,

OVIME PREPORUČUJE Njemačkoj da u 2015. i 2016. poduzme mjere kojima je cilj:

1. Dodatno povećati javna ulaganja u infrastrukturu, obrazovanje i istraživanje, među ostalim upotrebom raspoloživog fiskalnog prostora; poticati privatna ulaganja, poduzeti mjere za poboljšanje učinkovitosti poreznog sustava, posebno preispitivanjem lokalnog poreza na gospodarsku djelatnost i poreza na dobit te moderniziranjem porezne uprave; upotrijebiti preispitivanje u tijeku za poboljšanje strukture fiskalnih odnosa između državne razine te razina saveznih pokrajina i općina, osobito u cilju osiguranja odgovarajućeg javnog ulaganja na svim razinama upravljanja.

2. Povećati poticaje za kasnije umirovljenje; poduzeti mjere za smanjenje visokog poreza na rad i doprinosa za socijalno osiguranje, osobito za radnike s niskim primanjima, i rješavati pitanje učinka poreznog iscrpljivanja; preispitati fiskalni postupak za mini-poslove kako bi se olakšao prelazak na druge oblike zaposlenja.

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

3. Poduzeti ambicioznije mjere za poticanje tržišnog natjecanja u sektoru usluga, osobito u profesionalnim uslugama, uklanjanjem neopravdanih ograničenja poput zahtjeva u pogledu pravnog oblika, vlasničke strukture i fiksnih tarifa; u tom cilju potrebno je dovršiti domaće postupke preispitivanja tih prepreka koji su u tijeku i nakon toga poduzeti mjere; ukloniti preostale prepreke tržišnom natjecanju na željezničkim tržištima, posebno u putničkom prometu na velikim udaljenostima.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik