Službeni list
Europske unije

HR
Serija C

C/2025/5635

22.10.2025.

PREPORUKA VIJEĆA

od 10. listopada 2025.

o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Njemačke i o dopuštanju Njemačkoj da odstupi od maksimalnih stopa rasta neto rashoda kako ih je utvrdilo Vijeće na temelju Uredbe (EU) 2024/1263 (aktivacija nacionalne klauzule o odstupanju)

(C/2025/5635)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) 2024/1263, a posebno njezine članke 17. i 26.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

budući da:

OPĆA RAZMATRANJA

(1) Reformirani okvir gospodarskog upravljanja EU-a stupio je na snagu 30. travnja 2024. Uredba (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru ([1]), izmijenjena Uredba (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita ([2]) i izmijenjena Direktiva Vijeća 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica ([3]) glavni su elementi reformiranog okvira gospodarskog upravljanja EU-a. Cilj je tog okvira promicanje zdravih i održivih javnih financija te održivog i uključivog rasta i otpornosti putem reformi i ulaganja te sprečavanje prekomjernih državnih deficita. Okvir je više usmjeren na srednjoročno razdoblje te se njime potiče odgovornost na nacionalnoj razini, zajedno s djelotvornijim i koherentnijim izvršenjem propisa.

(2) Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni planovi koje države članice trebaju dostaviti Vijeću i Komisiji okosnica su novog okvira gospodarskog upravljanja. Dva su cilja tih planova: i. osigurati da se, među ostalim, do kraja razdoblja prilagodbe dug opće države uvjerljivo smanjuje ili da ostane na razboritim razinama te da se državni deficit u srednjoročnom razdoblju smanji i zadrži ispod referentne vrijednosti od 3 % bruto domaćeg proizvoda (BDP) i ii. osigurati provedbu reformi i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra i doprinosi zajedničkim prioritetima EU-a. Zato se u svakom planu treba preuzeti srednjoročna obveza o maksimalnim stopama rasta neto rashoda ([4]), čime se u principu uvodi proračunsko ograničenje tijekom trajanja plana, odnosno četiri ili pet godina (ovisno o redovnom trajanju zakonodavnog razdoblja u državi članici). Osim toga, u planu treba objasniti kako će država članica provedbom reformi i ulaganja odgovoriti na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra, osobito u preporukama za pojedinu zemlju (što, ovisno o slučaju, uključuje i one koje se odnose na postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža) i kako će država članica doprinijeti zajedničkim prioritetima Unije. Razdoblje fiskalne prilagodbe traje četiri godine i može se produljiti za najviše tri godine ako se država članica obveže da će provesti relevantne reforme i ulaganja koji ispunjavaju kriterije iz članka 14. Uredbe (EU) 2024/1263.

([1]) Uredba (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 (SL L, 2024/1263, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L, 209, 2.8.1997., str. 6., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/2024-04-30).

([3]) Direktiva Vijeća 2011/85/EU od 8. studenoga 2011. o zahtjevima za proračunske okvire država članica (SL L, 306, 23.11.2011., str. 41., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/2024-04-30).

([4]) Neto rashodi kako su definirani u članku 2. Uredbe (EU) 2024/1263 znači državni rashodi bez i. izdataka za kamate, ii. diskrecijskih mjera na strani prihoda, iii. rashoda za programe Unije koji su u cijelosti pokriveni prihodima iz fondova Unije, iv. nacionalnih rashoda za sufinanciranje programa koji se financiraju sredstvima Unije, v. cikličkih elemenata rashoda za naknade za nezaposlenost te vi. jednokratnih i drugih privremenih mjera.

(3) Komisija nakon dostave plana treba ocijeniti ispunjava li plan zahtjeve iz Uredbe (EU) 2024/1263.

(4) Vijeće zatim na preporuku Komisije treba donijeti preporuku kojom se utvrđuju maksimalne stope rasta neto rashoda dotične države članice i, ako je primjenjivo, potvrđuje skup obveza u pogledu reformi i ulaganja koje su temelj za produljenje razdoblja fiskalne prilagodbe.

(5) Okvir pruža fleksibilnost u primjeni pravila u slučaju iznimnih okolnosti koje su izvan kontrole država članica i koje imaju goleme posljedice na javne financije, u skladu s člankom 26. Uredbe (EU) 2024/1263. U tom slučaju, na zahtjev države članice i na preporuku Komisije utemeljenu na njezinoj analizi Vijeće može, u roku od četiri tjedna od preporuke Komisije, donijeti preporuku kojom se državi članici dopušta odstupanje od njezinih maksimalnih stopa rasta neto rashoda kako ih je utvrdilo Vijeće ako i. iznimne okolnosti koje su izvan kontrole te države članice ii. ostave goleme posljedice na njezine javne financije i iii. pod uvjetom da se takvim odstupanjem ne ugrozi srednjoročna fiskalna održivost. Vijeće treba odrediti rok za takvo odstupanje.

RAZMATRANJA O NACIONALNOM SREDNJOROČNOM FISKALNO-STRUKTURNOM PLANU NJEMAČKE

(6) Njemačka je 17. srpnja 2025. Vijeću i Komisiji dostavila svoj nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan, nakon što je u dogovoru s Komisijom zbog razloga koje je navela Njemačka produljen rok iz članka 36. Uredbe (EU) 2024/1263. Produljenje roka je odobreno jer je prethodna nacionalna vlada izgubila parlamentarnu većinu, nakon čega su za 23. veljače 2025. raspisani parlamentarni izbori te su uslijedili višetjedni koalicijski pregovori, koji su doveli do sklapanja koalicijskog sporazuma 9. travnja 2025., a nova je vlada formirana 6. svibnja 2025.

Proces prije dostave plana

(7) Kako bi utvrdila okvir za dijalog koji prethodi dostavljanju nacionalnih srednjoročnih fiskalno-strukturnih planova, Komisija je Njemačkoj 17. lipnja 2025., u skladu s člankom 9. Uredbe (EU) 2024/1263, dostavila svoje prethodne smjernice koje sadrže referentni smjer kretanja ([5]). Komisija je 24. srpnja 2025. objavila referentni smjer kretanja ([6]). Referentni smjer kretanja temelji se na rizicima i njime će se osigurati da se do kraja razdoblja fiskalne prilagodbe i bez daljnjih proračunskih mjera nakon razdoblja prilagodbe dug opće države uvjerljivo smanjuje ili da u srednjoročnom razdoblju ostane na razboritim razinama te da se deficit opće države smanji ispod 3 % BDP-a tijekom razdoblja prilagodbe i u srednjoročnom razdoblju zadrži ispod te referentne vrijednosti. Srednjoročno razdoblje definirano je kao razdoblje od deset godina nakon isteka razdoblja prilagodbe. U skladu s člancima 7. i 8. Uredbe (EU) 2024/1263, referentni smjer kretanja usklađen je i sa zaštitnom mjerom za održivost duga te zaštitnom mjerom za otpornost na deficit.

Na temelju pretpostavki Komisije i uz pretpostavku sedmogodišnjeg razdoblja prilagodbe, u referentnom smjeru kretanja dostavljenom Njemačkoj utvrđuje se da rast neto rashoda ne bi smio premašiti vrijednosti iz tablice 1. To odgovara godišnjem prosječnom rastu neto rashoda od 1,8 % tijekom sedmogodišnjeg razdoblja prilagodbe (2025. – 2031.) i 1,7 % tijekom petogodišnjeg razdoblja obuhvaćenog planom (2025. – 2029.). Plan obuhvaća pet godina (2025. – 2029.) umjesto uobičajene četiri godine jer će zbog saveznih izbora iznimno održanih u veljači 2025. sadašnja savezna vlada biti odgovorna za izradu pet proračunskih zakona, umjesto četiri.

([5]) Prethodne smjernice koje su dostavljene državama članicama i Gospodarskom i financijskom odboru sadržavaju smjer kretanja bez produljenja razdoblja prilagodbe od četiri godine i s produljenjem razdoblja prilagodbe na sedam godina. Sadržavaju i glavne početne uvjete i temeljne pretpostavke koje je Komisija upotrijebila u okviru za srednjoročne projekcije državnog duga. Referentni smjer kretanja izračunan je na temelju metodologije opisane u Izvješću Komisije o održivosti duga za 2023. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Temelji se na Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. i njezinu srednjoročnom produljenju do 2034., a dugoročni rast BDP-a i troškovi starenja stanovništva u skladu su sa zajedničkim izvješćem Komisije i Vijeća o starenju stanovništva za 2024. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_hr).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#Germany.

Tablica 1: Referentni smjer kretanja koji je Komisija Njemačkoj dostavila 17. lipnja 2025.

	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.	2031.	Prosjek 2015. – 2029.	Prosjek 2025. – 2031.
Maksimalni rast neto rashoda (godišnje, %)	1,8	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9	1,9	1,7	1,8

Izvor: izračuni Komisije.

(8) U skladu s člankom 12. Uredbe (EU) 2024/1263 Njemačka i Komisija organizirale su tehnički dijalog u lipnju i srpnju 2025. Glavne su teme dijaloga bile maksimalne stope rasta neto rashoda prema predviđanjima Njemačke i temeljne pretpostavke za ta predviđanja kao i predviđeni skup obveza u pogledu reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja prilagodbe, uključujući reforme koje omogućuju ulaganja i mjere usmjerene na pojednostavnjenje, učinkovitost i poboljšanje ponude radne snage. Osim toga, u dijalogu su Njemačka i Komisija razmatrale planiranu provedbu reformi i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra te doprinosi zajedničkim prioritetima Unije, odnosno pravednoj zelenoj i digitalnoj tranziciji, socijalnoj i gospodarskoj otpornosti, energetskoj sigurnosti i izgradnji obrambenih sposobnosti.

(9) Njemačka je u srpnju 2025. u skladu s člankom 11. stavkom 3. i člankom 36. stavkom 1. točkom (c) Uredbe (EU) 2024/1263 i prema informacijama koje je dostavila u svojem planu započela postupak savjetovanja sa socijalnim partnerima i regionalnim tijelima.

(10) Vijeće za stabilnost, zajedničko tijelo njemačke savezne vlade i saveznih zemalja, dalo je mišljenje ([7]) o makroekonomskoj prognozi i makroekonomskim pretpostavkama na kojima se temelje višegodišnje maksimalne stope rasta neto rashoda. Općenito se smatra da je kretanje rashoda u srednjoročnom planu u skladu s pravilima EU-a i da potiče gospodarski rast. Vijeće za stabilnost utvrdilo je da bi se pouzdana ocjena mogla provesti tek nakon preispitivanja projekcije za cijelu državu u listopadu 2025. te je naglasilo važnost provedbe mjera za poticanje rasta, rashodovne discipline i strukturnih reformi za postizanje ciljeva.

(11) Plan je predstavljen Parlamentu 20. i 21. srpnja 2025. putem relevantnih parlamentarnih odbora.

Drugi povezani procesi

(12) Njemačka je 15. listopada 2024. dostavila svoj nacrt proračunskog plana za 2025. Komisija je 26. studenoga 2024. donijela mišljenje o tom nacrtu proračunskog plana ([8]). Zbog političke situacije u Njemačkoj nacionalni parlament nije izglasao niti odobrio nacrt proračuna za 2025. na temelju kojeg je Komisija donijela mišljenje te on stoga nije stupio na snagu. Nakon saveznih izbora savezna vlada pripremila je revidirani nacrt proračuna za 2025., koji je nacionalni parlament trebao donijeti krajem rujna 2025. Osim toga, savezna vlada je 30. srpnja 2025., nakon podnošenja plana, donijela nacrt proračuna za 2026. Očekuje se da će ga nacionalni parlament donijeti početkom prosinca 2025. Očekuje se da će Njemačka svoj nacrt proračunskog plana za 2026. dostaviti do 15. listopada 2025.

(13) Njemačka je 24. travnja 2025. zatražila aktivaciju nacionalne klauzule o odstupanju kako bi se uzeli u obzir veći rashodi za obranu, u skladu s člankom 26. stavkom 1. Uredbe (EU) 2024/1263 i u skladu s Komunikacijom Komisije (C(2025) 2000 final) od 19. ožujka 2025. Stoga je taj zahtjev podnesen prije podnošenja srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana. Zahtjev za aktivaciju nacionalne klauzule o odstupanju Komisija je ocijenila istodobno s ocjenom srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana. Stoga se u ocjeni plana uzima u obzir aktivacija nacionalne klauzule o odstupanju, posebno u pogledu učinka zaštitne mjere za održivost duga i zaštitne mjere za otpornost na deficit.

([7]) Uključeno u njemački plan, str. 106. i dalje, https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/07601136-78f2-41dc-a188-4a5127acdb9c_en?filename=2025-08-19_MTFSP_Final_EN_BF_a.pdf.

([8]) Mišljenje Komisije o nacrtu proračunskog plana Njemačke, 26.11.2024., C(2024) 9051 final.

(14) Zaštitna mjera za održivost duga i zaštitna mjera za otpornost na deficit (članci 7. i 8. Uredbe (EU) 2024/1263) uspostavljene su kako bi se osiguralo da države članice provedu minimalnu fiskalnu prilagodbu te mogu biti strože nego što se zahtijeva pristupom koji se temelji na održivosti. Te zaštitne mjere ne uzimaju se u obzir tijekom razdoblja aktivacije nacionalne klauzule o odstupanju. Takav pristup jamči da se uvjet održivosti iz nacionalne klauzule o odstupanju jednako primjenjuje na sve države članice.

(15) Vijeće je 8. srpnja 2025. Njemačkoj uputilo nekoliko preporuka u kontekstu europskog semestra ([9]).

SAŽETAK I KOMISIJINA OCJENA PLANA

(16) U skladu s člankom 16. Uredbe (EU) 2024/1263 Komisija je ocijenila plan kako slijedi:

Kontekst: makroekonomsko i fiskalno stanje i izgledi

(17) Gospodarska aktivnost u Njemačkoj smanjila se 2024. za 0,5 % zbog smanjenja izvoza i ulaganja ([10]). Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025., objavljenoj u svibnju 2025., očekuje se stagnacija gospodarstva u 2025. jer je oporavak privatne potrošnje i ulaganja u velikoj mjeri neutraliziran negativnim učinkom neto izvoza. Predviđa se da će se realni BDP 2026. povećati za 1,1 % zahvaljujući oporavku izvoza i stalnom rastu privatne potrošnje i ulaganja. Nadalje, očekuje se da će se u razdoblju obuhvaćenom prognozom (2025. – 2026.) potencijalni rast BDP-a u Njemačkoj neznatno smanjiti s 0,5 % u 2024. na 0,3 % u 2025. i 2026., uglavnom zbog smanjenja radno sposobnog stanovništva, kontinuiranog smanjenja broja odrađenih sati po zaposleniku i niskog rasta ukupne faktorske produktivnosti. Stopa nezaposlenosti u 2024. iznosila je 3,4 %, a Komisija predviđa da će iznositi 3,6 % u 2025. i 3,3 % u 2026. Predviđa se da će se inflacija (kako je definirana deflatorom BDP-a) smanjiti s 3,1 % u 2024. na 2,4 % u 2025. i 2,2 % u 2026. Namjeravane vladine politike za povećanje potrošnje za infrastrukturu i obranu još nisu bile dovoljno detaljne da bi se uključile u Komisijinu proljetnu prognozu 2025. do njezina datuma zaključenja. Objavljeni podaci i razvoj politika nakon objave proljetne prognoze upućuju na to da bi gospodarski rast 2025. i 2026. te deflator BDP-a za 2025. mogli biti veći nego što se u proljeće očekivalo.

(18) Kad je riječ o fiskalnim kretanjima, u 2024. deficit opće države u Njemačkoj iznosio je 2,8 % BDP-a ([11]). Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se da će 2025. ostati uglavnom stabilan na 2,7 % BDP-a te da će se, bez promjene politika, u 2026. povećati na 2,9 % BDP-a. Dug opće države krajem 2024. iznosio je 62,5 % BDP-a. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se njegovo povećanje na 63,8 % BDP-a krajem 2025. i na 64,7 % krajem 2026. U tim se prognozama ne uzimaju u obzir novije najave politika u srednjoročnom planu jer je on dostavljen nakon datuma zaključenja proljetne prognoze. Njemačka savezna vlada donijela je 24. lipnja i 30. srpnja 2025. savezne proračune za 2025. i 2026. Ti proračuni upućuju na povećanje rashoda i deficita 2025. i 2026. u odnosu na Komisijinu proljetnu prognozu 2025.

Maksimalne stope rasta neto rashoda i glavne makroekonomske pretpostavke iz plana

(19) Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan Njemačke odnosi se na razdoblje 2025. – 2029. i sedmogodišnju fiskalnu prilagodbu (2025. – 2031.).

(20) Plan sadržava informacije propisane u članku 13. Uredbe (EU) 2024/1263, osim detaljnih informacija o Komisijinu referentnom smjeru kretanja iz članka 13. točke (b) i informacija o implicitnim i nepredviđenim obvezama iz članka 13. točke (g) Uredbe (EU) 2024/1263.

([9]) Preporuka Vijeća o ekonomskim, socijalnim, strukturnim i proračunskim politikama te politikama zapošljavanja Njemačke, 8.7.2025.

([10]) Njemački Savezni zavod za statistiku (DESTATIS) revidirao je podatke za relevantne makroekonomske pokazatelje, kao što su podaci o BDP-u od 2008. do 2024. Rezultati revizije dostupni su na https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/07/PD25_278_811.html.

([11]) Izvor: Eurostat.

(21) U planu se obvezuje na maksimalne stope rasta neto rashoda navedene u tablici 2, a pritom se uzima u obzir aktivacija nacionalne klauzule o odstupanju, što znači da se ne primjenjuju zahtjevi koji proizlaze iz zaštitnih mjera (vidjeti donji dio tablice 2). U skladu s time prosječni maksimalni rast neto rashoda za razdoblje 2025. – 2029. iznosi 2,9 %. Prosječni rast neto rashoda tijekom razdoblja prilagodbe (2025. – 2031.) naveden u planu veći je nego u referentnom smjeru kretanja koji je Komisija dostavila 17. lipnja 2025. Komisijina ocjena temelji se na maksimalnim stopama rasta neto rashoda bez primjene zahtjeva koji proizlaze iz zaštitnih mjera. Osim toga, Njemačka se obvezala na provedbu skupa reformi i ulaganja radi produljenja razdoblja prilagodbe na sedam godina (2025. – 2031.), tijekom kojih planirani prosječni maksimalni rast neto rashoda iznosi 2,8 %.

Tablica 2: Maksimalni rast neto rashoda iz plana Njemačke

sa i bez zaštitne mjere za održivost duga i zaštitne mjere za otpornost na deficit

(godišnje i kumulativne stope rasta u postotcima, u nominalnom smislu)

						Produljenje razdoblja prilagodbe				
	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.	2031.	Prosjek tijekom razdoblja trajanja plana 2025. – 2029.	Prosjek tijekom razdoblja prilagodbe 2025. – 2031.
S učinkom zaštitne mjere za održivost duga i zaštitne mjere za otpornost na deficit										
Godišnje	4,0	3,1	3,0	2,7	2,1	2,0	2,4	2,4	2,6	2,5
Kumulativne (*)		3,1	6,2	9,0	11,3	13,5	16,3	19,1	nije primjenjivo	nije primjenjivo
Bez učinka zaštitne mjere za održivost duga i zaštitne mjere za otpornost na deficit (**)										
Godišnje	4,0	4,4	4,5	2,3	1,7	1,6	2,7	2,7	2,9	2,8
Kumulativne (*)		4,4	9,0	11,5	13,3	15,2	18,3	21,5	nije primjenjivo	nije primjenjivo

(*) Kumulativne stope rasta izračunate su u odnosu na baznu godinu 2024.
(**) Razdoblje aktivacije nacionalne klauzule o odstupanju je 2025. – 2028.

Izvor: Srednjoročni fiskalno-strukturni plan Njemačke i izračuni Komisije.

Implikacije obveza o kretanju neto rashoda preuzetih u planu na dug opće države

(22) Ako se ostvare maksimalne stope rasta neto rashoda iz plana (vidjeti donji dio tablice 2) i temeljne pretpostavke, dug opće države trebao bi se, prema planu, postupno povećati sa 62,5 % BDP-a krajem 2024. na 64,4 % BDP-a na kraju razdoblja prilagodbe (2031.), kako je prikazano u tablici 3. Nakon razdoblja prilagodbe, tj. u srednjoročnom razdoblju, predviđa se da će se dug opće države smanjiti i 2041. iznositi 56,5 % BDP-a.

Tablica 3: Kretanje duga i salda opće države u planu Njemačke

	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.	2031.	2041.
Dug države (% BDP-a)	62,5	63,9	65,5	66,5	66,9	66,5	65,5	64,4	56,5
Saldo države (% BDP-a)	- 2,7	- 3,3	- 3,8	- 3,2	- 2,5	- 1,8	- 1,4	- 1,1	- 1,1

Izvor: Srednjoročni fiskalno-strukturni plan Njemačke.

Prema planu bi se udio duga opće države u BDP-u smanjio do kraja razdoblja prilagodbe (2031.). To je moguće jer se na temelju pretpostavki iz plana u svim deterministčkim testiranjima otpornosti na stres iz Komisijine analize održivosti duga predviđa da će se dug tijekom deset godina nakon razdoblja prilagodbe smanjivati, a stohastičke projekcije pokazuju dovoljno visoku vjerojatnost smanjenja duga.

Stoga se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana maksimalne stope rasta neto rashoda navedene u planu smatraju usklađenima s kriterijem duga iz članka 6. točke (a) i članka 16. stavka 2. Uredbe (EU) 2024/1263.

Implikacije obveza o kretanju neto rashoda preuzetih u planu na saldo opće države

(23) Na temelju maksimalnih stopa rasta neto rashoda i pretpostavki iz plana deficit opće države trebao bi se smanjiti sa 2,7 % BDP-a u 2024. na 1,8 % BDP-a u 2029. te na 1,1 % BDP-a na kraju razdoblja prilagodbe (2031.). Stoga prema planu saldo opće države na kraju razdoblja prilagodbe (2031.) ne bi premašivao referentnu vrijednost od 3 % BDP-a, iako se očekuje da će tu vrijednost premašiti u prvih nekoliko godina plana.

Osim toga, državni deficit tijekom deset godina nakon razdoblja prilagodbe (tj. do 2041.) neće premašiti 3 % BDP-a. Stoga se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana maksimalne stope rasta neto rashoda navedene u planu smatraju usklađenima s kriterijem deficita iz članka 16. stavka 2. Uredbe (EU) 2024/1263.

Vremenski profil fiskalne prilagodbe

(24) Vremenski profil fiskalne prilagodbe, iskazan kao godišnja promjena strukturnog primarnog salda, pomaknut je s razdoblja 2025. – 2026. na razdoblje 2027. – 2031. u odnosu na linearno kretanje propisano u članku 6. točki (c) Uredbe (EU) 2024/1263. Planom se predviđaju ekspanzivne politike u razdoblju 2025. – 2026. koje su posljedica povećane potrošnje (vidjeti uvodnu izjavu 27.) i znatna konsolidacija u razdoblju 2027. – 2029. Početna ekspanzivna fiskalna politika u prvim godinama plana namijenjena je poticanju aktivnosti i ulaganja nakon dvogodišnjeg negativnog rasta realnog BDP-a. Općenito, maksimalne stope rasta neto rashoda u petogodišnjem razdoblju plana u skladu su s klauzulom o zaštitnoj mjeri kojom se izbjegava prilagodba pri kraju razdoblja iz članka 6. točke (c) Uredbe (EU) 2024/1263 jer je fiskalna prilagodba u razdoblju obuhvaćenom planom (2025. – 2029.) razmjerna ukupnoj prilagodbi u cijelom razdoblju prilagodbe (2025. – 2031.).

Tablica 4: Kretanja strukturnog primarnog salda u planu Njemačke

	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.	2031.
Strukturni primarni saldo (% BDP-a)	- 0,9	- 1,3	- 1,8	- 1,2	- 0,3	0,5	0,8	1,1
Promjena strukturnog primarnog salda (u postotnim bodovima)	0,3	- 0,4	- 0,5	0,6	0,9	0,8	0,3	0,3

Izvor: Srednjoročni fiskalno-strukturni plan Njemačke

Posebna razmatranja o primjeni zaštitne mjere za otpornost na deficit i zaštitne mjere za održivost duga u Njemačkoj tijekom razdoblja aktivacije nacionalne klauzule o odstupanju

(25) U skladu s člankom 8. Uredbe (EU) 2024/1263 predviđen je nastavak fiskalne prilagodbe, ako je to potrebno, sve dok dotična država članica ne dosegne razinu deficita kojom se osigurava zajednička margina otpornosti u strukturnom smislu od 1,5 % BDP-a u odnosu na referentnu vrijednost deficita od 3 % BDP-a (zaštitna mjera za otpornost na deficit). U skladu s člankom 7. Uredbe (EU) 2024/1263 predviđeni udio duga treba se smanjiti za minimalni godišnji prosječni iznos od 0,5 postotnih bodova sve dok je udio duga u BDP-u između 60 % i 90 % (zaštitna mjera za održivost duga).

Ako su ispunjeni uvjeti za aktivaciju nacionalne klauzule o odstupanju, dopuštenu fleksibilnost tijekom razdoblja aktivacije trebalo bi izračunati bez učinka tih dviju zaštitnih mjera kako bi se osiguralo jednako postupanje prema državama članicama. Stoga bi u tim posebnim okolnostima ocjenu srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana i ocjenu zahtjeva za aktivaciju nacionalne klauzule o odstupanju trebalo provesti na integriran način. Osobito s obzirom na aktivaciju nacionalne klauzule o odstupanju ne treba provjeravati je li srednjoročni plan Njemačke u skladu sa zaštitnim mjerama u razdoblju 2025. – 2028. jer je ono obuhvaćeno tom nacionalnom klauzulom o odstupanju. Za ostatak razdoblja prilagodbe (2029. – 2031.) potrebno je provjeriti usklađenost njemačkog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana sa zaštitnim mjerama jer se tada nacionalna klauzula o odstupanju više neće primjenjivati.

Zahtjev iz članka 8. Uredbe (EU) 2024/1263 u pogledu zaštitne mjere za otpornost na deficit, kojim se želi osigurati zajednička margina u odnosu na referentnu vrijednost deficita od 3 % BDP-a, primjenjuje se na Njemačku od 2029. U 2029., 2030. i 2031., u skladu s člankom 8. Uredbe (EU) 2024/1263, godišnja prilagodba strukturnog primarnog salda očekivana u srednjoročnom planu stoga ne bi trebala biti manja od 0,25 % BDP-a ako se očekuje da će strukturni deficit u prethodnoj godini biti veći od 1,5 % BDP-a, kako bi se postigla zajednička margina otpornosti u strukturnom smislu od 1,5 % BDP-a. Fiskalna prilagodba koja je rezultat obveza o provedbi politika i pretpostavki iz plana veća je od 0,25 % BDP-a za 2029., 2030. i 2031. Stoga se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana maksimalne stope rasta neto rashoda navedene u planu smatraju usklađenima sa zaštitnom mjerom za otpornost na deficit u razdoblju 2029. – 2031.

U skladu s člankom 7. Uredbe (EU) 2024/1263, udio duga opće države morao bi se smanjivati u prosjeku za najmanje 0,5 postotnih bodova godišnje sve dok ne padne ispod 60 % jer će prema planu dug opće države u razdoblju prilagodbe biti veći od 60 % BDP-a (ali manji od 90 % BDP-a). Prosječno smanjenje izračunava se za razdoblje 2029. – 2031. i iznosi 0,8 postotnih bodova. Stoga se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana maksimalne stope rasta neto rashoda navedene u planu smatraju usklađenima sa zaštitnom mjerom za održivost duga u razdoblju 2029. – 2031.

Makroekonomske pretpostavke iz plana

(26) Plan se temelji na pretpostavkama koje se razlikuju od Komisijinih pretpostavki na kojima se temelji referentni smjer kretanja koji je 17. lipnja 2025. dostavljen Njemačkoj (vidjeti tablicu 5). U planu se osobito primjenjuju različite pretpostavke za početnu poziciju 2024., potencijalni rast, realni BDP i deflator BDP-a jer se one temelje na novijim podacima. Te razlike treba pomno provjeriti, osobito zato što je prosječni maksimalni rast neto rashoda u planu veći od onoga navedenoga u referentnom smjeru kretanja. Razlike u pretpostavkama koje najviše utječu na prosječni rast neto rashoda navedene su u nastavku, zajedno s analizom svake razlike zasebno.

(27) U planu se koristi izglađeni potencijalni rast proizvodnje u razdoblju 2024. – 2041. i stoga se u njemu predviđa veća prosječna potencijalna proizvodnja u razdoblju prilagodbe u odnosu na Komisijine pretpostavke, što doprinosi većem prosječnom rastu neto rashoda. Mogućnost primjene stabilnijih vremenskih okvira za potencijalni rast omogućena je člankom 36. stavkom 1. točkom (f) Uredbe (EU) 2024/1263, pod uvjetom da je kumulativni rast tijekom projekcijskog razdoblja (tj. do 2041.) općenito usklađen s pretpostavkama Komisije i da je to na odgovarajući način opravdano gospodarskim argumentima, kao što je to slučaj u planu. U planu je primjena izglađivanja potencijalnog rasta opravdana većom nesigurnošću pri procjenjivanju zbog nedavnih makroekonomskih vanjskih šokova. Stoga se ta pretpostavka smatra opravdanom. U planu se navodi da će njemački paket fiskalnih poticaja (koji se prvenstveno financira iz novog Posebnog fonda za infrastrukturu i klimatsku neutralnost) vjerojatno dodatno potaknuti gospodarsku aktivnost u narednim godinama zahvaljujući očekivanim dodatnim javnim i privatnim ulaganjima.

Tablica 5: Glavne pretpostavke iz plana Njemačke

						Produljenje razdoblja prilagodbe				
	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.	2031.	Prosjek tijekom razdoblja trajanja plana 2025. – 2029.	Prosjek tijekom razdoblja prilagodbe 2025. – 2031.
Rast potencijalnog BDP-a (%)	0,5	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Inflacija (rast deflatora BDP-a) (%)	3,1	2,7	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5	2,4	2,6	2,6

Izvor: Srednjoročni fiskalno-strukturni plan Njemačke i izračuni Komisije.

U planu se za 2025. i 2026. pretpostavljaju nešto veće vrijednosti deflatora BDP-a u usporedbi s Komisijinim pretpostavkama. Veći deflatori doprinose većem prosječnom rastu neto rashoda u razdoblju prilagodbe u planu. Razlika od 0,3 postotna boda između deflatora BDP-a za 2025. u Komisijinim pretpostavkama i u planu opravdana je novijim podacima za prvo tromjesečje 2025. koji nisu bili uključeni u Komisijine pretpostavke. ([12]) Razlika od 0,4 postotna boda između deflatora BDP-a za 2026. može se opravdati učincima globalnih trgovinskih napetosti na cijene i očekivanim znatnim povećanjem javne potrošnje. Ti razlozi zajedno na odgovarajući način opravdavaju odstupanje deflatora u odnosu na podatke Komisije.

Ažurirani ukupni deficit 2024. uključen u plan ne utječe bitno na prosječni rast neto rashoda u usporedbi s Komisijinim pretpostavkama. To znači da se razlika između maksimalnih stopa rasta neto rashoda u planu i referentnom smjeru kretanja može objasniti razlikama u pretpostavkama koje su općenito prihvatljive, u skladu s člankom 13. točkom (b) Uredbe (EU) 2024/1263. Općenito, sve razlike u pretpostavkama zajedno razlog su zašto je prosječni rast neto rashoda u planu viši od onog u referentnom smjeru kretanja.

([12]) Podaci za drugo tromjesečje, objavljeni nakon podnošenja plana, dodatno opravdavaju razlike u deflatoru BDP-a za 2025.

Komisija će ovu analizu pretpostavki iz plana uzeti u obzir pri budućim ocjenama usklađenosti s maksimalnim stopama rasta neto rashoda.

Fiskalna strategija iz plana

(27) U skladu s indikativnom fiskalnom strategijom iz plana, preuzete obveze o neto rashodima bit će ispunjene provedbom strategije usmjerene na rast koja se temelji na javnim ulaganjima, strukturnim reformama i postupnoj konsolidaciji. Plan uključuje kretanje s odgođenom prilagodbom nakon ekspanzivne politike u 2025. i 2026. Ekspanzivna politika uglavnom je rezultat veće potrošnje za ulaganja (vidjeti tablicu 6), a cilj joj je riješiti problem sporog gospodarskog rasta i nedovoljnih ulaganja. U znatnoj se mjeri financira iz novoosnovanog Posebnog fonda za infrastrukturu i klimatsku neutralnost. Posebnim fondom štiti se potrošnja usmjerena na ulaganja tako što se rashodi u okviru Posebnog fonda odobravaju samo ako potrošnja na ulaganja u osnovnom saveznom proračunu premašuje deset posto njegovih ukupnih rashoda (bez financijskih transakcija i određenih stavki povezanih s obranom). Nakon fiskalne ekspanzije slijedi znatna konsolidacija 2027., 2028. i 2029. Strategija konsolidacije oslanja se na veće prihode od mjera kojima se potiče rast kao što su smanjenje troškova birokracije za 25 % digitalizacijom i pojednostavnjenjem zakonodavstva, uklanjanje nedostataka u financiranju u području kapitala za širenje i inovacije te povećanje ponude kvalificirane radne snage poticajima za veće sudjelovanje na tržištu rada i poboljšanim imigracijskim postupcima. Na strani rashoda u srednjoročnom se planu navodi namjera vlade da periodično preispituje i racionalizira sve subvencije i programe financiranja, konsolidira socijalne naknade te smanji broj osoblja u ministarstvima i upravi nacionalnih parlamenata za najmanje 8 % do 2029. Specifikacija tih namjera i mjera politike koje treba donijeti potvrđuje se ili prilagođava i kvantificira u godišnjim proračunima.

Skup obveza u pogledu reformi i ulaganja iz plana na kojima se temelji produljenje razdoblja fiskalne prilagodbe

(28) Njemačka se u planu obvezala na skup reformi i ulaganja kojima je cilj povećanje potencijalnog rasta i fiskalne održivosti, a na kojima se temelji produljenje razdoblja fiskalne prilagodbe s četiri na sedam godina.

Skup reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja prilagodbe sastoji se od dvije obveze iz njemačkog plana za oporavak i otpornost te 15 novih reformi i ulaganja. Time su obuhvaćene sljedeće mjere (vidjeti i Prilog II.):

— Radna skupina savezne vlade i saveznih zemalja za učinkovitu javnu upravu: mjera se odnosi na obvezu u okviru plana za oporavak i otpornost (mjera 6.2.1.) da se poveća djelotvornost upravljanja i poboljša koordinacija postupaka planiranja i izdavanja dozvola na razini savezne vlade i saveznih zemalja. Prva dva koraka sastoje se od objave izvješća o napretku radne skupine do 2021. odnosno 2022. U trećem koraku treba do prvog tromjesečja 2025. provesti najmanje 80 % mjera iz drugog izvješća o napretku.

— Zakon o energiji vjetra na moru: mjera se odnosi na obvezu u okviru plana za oporavak i otpornost (mjera 7.1.5.) da se stvore uvjeti za ubrzano uvođenje odobalnih vjetroturbina. Zakon o energiji vjetra na moru stupio je na snagu u prvom tromjesečju 2023. i njime su pojednostavnjeni postupci planiranja i izdavanja dozvola za relevantne projekte, čime su smanjene prepreke za razvoj energije iz obnovljivih izvora i potrebne mrežne infrastrukture.

— Operacionalizacija Posebnog fonda za infrastrukturu i klimatsku neutralnost: cilj je reforme ojačati financijski okvir kako bi se odgovorilo na hitne potrebe za javnim ulaganjima u nacionalnu infrastrukturu. Nakon osnivanja Posebnog fonda za infrastrukturu i klimatsku neutralnost trebalo bi do trećeg tromjesečja 2025. stupiti na snagu zakonodavstvo kojim se utvrđuju pravila o načinu trošenja sredstava, posebno kriterij dodatnosti za ulaganja.

— Naknada za troškove istraživanja za podupiranje istraživanja i razvoja: cilj je te mjere fiskalnim poticajima poduprijeti istraživanje i razvoj u poduzećima. Reforma uključuje donošenje zakona o proširenju porezne osnovice i prihvatljivih troškova za naknadu za istraživanje do prvog tromjesečja 2026.

— Smanjenje administrativnog opterećenja: cilj je te mjere smanjiti birokratsko opterećenje za poduzeća, građane i upravu. Korektivne mjere objedinit će se u zakone o smanjenju administrativnog opterećenja. Donošenje zakonodavstva očekuje se do četvrtog tromjesečja 2027.

— Pojednostavnjenje zakonodavstva o javnoj nabavi za oružane snage: cilj je te mjere smanjiti birokraciju i omogućiti ulaganja tako što će se pojednostavniti zakonodavstvo o javnoj nabavi za savezne oružane snage i to proširenjem područja primjene pojednostavnjenih postupaka javne nabave te ubrzanjem i digitalizacijom postupaka. Očekuje se da će zakonodavstvo stupiti na snagu do drugog tromjesečja 2026.

— Pojednostavnjenje zakonodavstva o javnoj nabavi: slično kao i u prethodnoj mjeri, cilj je reforme pojednostavniti zakonodavstvo o javnoj nabavi i proširiti područje primjene pojednostavnjenih postupaka javne nabave te ubrzati i digitalizirati postupke kako bi se smanjila birokracija i omogućila ulaganja. Očekuje se da će zakonodavstvo stupiti na snagu do drugog tromjesečja 2026.

— Olakšavanje zapošljavanja nakon navršene dobi za umirovljenje: cilj je te mjere poboljšati ponudu radne snage ukidanjem mjera koje odvraćaju od nastavka rada nakon uobičajene dobi za umirovljenje. Reforma uključuje ukidanje zabrane prethodnog zaposlenja (kojom se poslodavcima zabranjuje da svojim bivšim zaposlenicima bez objektivnog razloga nude ugovor na određeno vrijeme) do drugog tromjesečja 2026. kako bi se olakšao privremeni povratak na tržište rada nakon navršene dobi za umirovljenje.

— Digitalna jedinstvena kontaktna točka za kvalificirane državljane trećih zemalja: cilj je te mjere poboljšati ponudu radne snage olakšavanjem migracija visokokvalificiranih radnika. Reforma uključuje pokretanje središnje informatičke platforme za strane stručnjake, koja bi trebala postati operativna do četvrtog tromjesečja 2029.

— Povećanje mogućnosti zapošljavanja za osobe s privremenim boravištem: cilj je te mjere poboljšati ponudu radne snage povećanjem sudjelovanja izbjeglica na tržištu rada. Reforma uključuje skraćivanje zabrane rada izbjeglica na najviše tri mjeseca izmjenom relevantnog zakonodavstva do četvrtog tromjesečja 2028.

— Proširenje poreza na duhan: cilj je te mjere zaštititi porezne prihode i poboljšati zaštitu javnog zdravlja. Reforma uključuje donošenje zakona o proširenju modela oporezivanja duhana do četvrtog tromjesečja 2026.

— Olakšavanje ulaganja u stanovanje („Stanovanje Turbo”): cilj je te mjere povećati ulaganja u stanovanje pojednostavnjenjem propisa o izgradnji stambenih objekata. Reforma uključuje pojednostavnjenje zakonodavstva o izgradnji stambenih objekata uvođenjem privremenih izuzeća od pravila, fleksibilnijim planiranjem, produljenjem posebnih propisa i donošenjem jasnijih smjernica o rješavanju sporova zbog buke do prvog tromjesečja 2026.

— Osnivanje fonda poduzetničkog kapitala koji podupire država: cilj je te mjere poboljšati pristup financiranju za *start-up* poduzeća mobiliziranjem kapitala institucijskih ulagatelja. Reforma uključuje početak prikupljanja sredstava za „Fond za rast II”, koji je namijenjen institucionalnim ulagateljima i u kojem će vlada biti glavni ulagatelj, do četvrtog tromjesečja 2026.

— Izvješće o državnim subvencijama: cilj je te mjere olakšati oblikovanje fiskalnih politika pružanjem uvida u učinkovitost i djelotvornost subvencija. Reforma uključuje objavljivanje dvaju izvješća o saveznim subvencijama u kojima se analizira učinak subvencioniranih programa u skladu sa smjernicama politike za subvencije do četvrtog tromjesečja 2025. i trećeg tromjesečja 2027.

— Revizije potrošnje: cilj je te mjere doprinijeti oblikovanju fiskalnih politika utvrđivanjem područja u kojima bi se mogli smanjiti troškovi i usklađivanjem postojećih rashoda s novim prioritetima potrošnje. Prva revizija potrošnje (12. revizija potrošnje Ministarstva financija) bit će usmjerena na poboljšanje izrade proračuna na temelju uspješnosti. Bit će objavljena do četvrtog tromjesečja 2025. U sljedećim revizijama potrošnje (najmanje dvije) ispitat će se ključna područja politika, uključujući postojeće mjere, programe potpore i zakonski propisane usluge, kao i međusektorske teme koje se odnose na cijeli opseg proračuna. Objavit će se najkasnije do četvrtog tromjesečja 2028. i četvrtog tromjesečja 2029. Analiza ciljeva i učinaka savezne potrošnje u revizijama potrošnje omogućuje bolje upravljanje proračunom usmjereno na ciljeve i rezultate. Zaključci i preporuke iz revizija potrošnje primjenjivat će se u postupku planiranja proračuna.

— Poboljšanje uvjeta za ulaganja u geotermalnu energiju: cilj je te mjere ukloniti prepreke ulaganjima pojednostavnjenjem propisa o ulaganjima u geotermalnu energiju. Reforma uključuje pojednostavnjenje postupaka izdavanja odobrenja donošenjem zakona o ubrzanju razvoja geotermalne energije do drugog tromjesečja 2026.

— Poboljšanje uvjeta za ulaganja u vodik: cilj je te mjere ukloniti prepreke ulaganjima pojednostavnjenjem propisa o ulaganjima u vodik. Reforma uključuje pojednostavnjenje postupaka planiranja i izdavanja dozvola te povezanih postupaka javne nabave donošenjem zakona o ubrzanju razvoja energije iz vodika do trećeg tromjesečja 2026.

(29) U skladu s člankom 14. stavkom 3. Uredbe (EU) 2024/1263, svaka reforma i svako ulaganje na kojima se temelji produljenje razdoblja fiskalne prilagodbe trebaju biti dovoljno detaljni, usredotočeni na početak razdoblja, vremenski ograničeni i provjerljivi.

(30) Obveze iz plana za oporavak i otpornost na kojima se temelji produljenje obuhvaćaju bitne reforme i ulaganja kojima je cilj povećanje fiskalne održivosti i potencijala za rast gospodarstva. Osim toga, Njemačka se obvezala da će u razdoblju na koje se srednjoročni fiskalno-strukturni plan odnosi nastaviti s reformama i očuvati razine javnih ulaganja koja financira država dosegnute tijekom razdoblja na koje se plan za oporavak i otpornost odnosi (vidjeti tablicu 6 u nastavku). Obveze će se pratiti tijekom provedbe plana. Prema tome, obveze iz plana za oporavak i otpornost mogu se uzeti u obzir za produljenje razdoblja prilagodbe, kako je navedeno u članku 36. stavku 1. točki (d) Uredbe (EU) 2024/1263.

(31) Očekuje se da će skup reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje održivo poboljšati potencijal za rast i otpornost gospodarstva Njemačke, kako je propisano u članku 14. stavku 2. točki (a) Uredbe (EU) 2024/1263. U planu se procjenjuje da će taj paket 2029. imati pozitivan gospodarski učinak od oko 1,0 % BDP-a iz 2029. Ta je procjena provedena na temelju Komisijinih dinamičkih stohastičkih modela opće ravnoteže (QUEST III). Većina učinaka na rast proizlazi iz tri mjere:

— Očekuje se da će operacionalizacija Posebnog fonda za infrastrukturu i klimatsku neutralnost doprinijeti povećanju ulaganja, a time i povećanju BDP-a u razdoblju obuhvaćenom planom. Ta je procjena u skladu s analizom makroekonomskih učinaka Posebnog fonda za infrastrukturu i klimatsku neutralnost iz Komisijine proljetne prognoze 2025.

— Zakoni o smanjenju administrativnog opterećenja i pojednostavnjenje zakonodavstva o javnoj nabavi trebali bi poboljšati učinkovitost i povećati produktivnost. Smanjenje općih troškova dovodi do veće profitabilnosti poduzeća. To je u skladu s objavljenim procjenama učinaka smanjenja administrativnog opterećenja ([13]). Čini se da je rizik od smanjenja ukupne zaposlenosti nizak jer je na njemačkom tržištu rada potražnja za radnom snagom veća od ponude.

— Očekuje se da će mjere za olakšavanje migracija kvalificiranih radnika i povećanje mogućnosti zapošljavanja za izbjeglice poboljšati ponudu radne snage, a time i rast. Te se procjene temelje na scenarijima iz dvije studije o migracijskim kretanjima, od kojih je jednu proveo Institut za svjetsku ekonomiju u Kielu na zahtjev Ministarstva gospodarstva. ([14])

Općenito, očekuje se da će plan poboljšati potencijal gospodarstva za rast i otpornost uklanjanjem prethodno utvrđenih slabosti kao što su nedostatak ulaganja i smanjenje ponude radne snage.

(32) Očekuje se da će skup reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje poduprijeti fiskalnu održivost, kako je propisano u članku 14. stavku 2. točki (b) Uredbe (EU) 2024/1263. Vlada predviđa da će fiskalni učinak skupa reformi i ulaganja iznositi 0,2 % nominalnog BDP-a godišnje, što će tijekom razdoblja 2025. – 2029. kumulativno iznositi 1,0 % nominalnog BDP-a za 2024. Ti su učinci uglavnom neizravni (0,9 %), a proizlaze iz reformi kojima se potiče rast. Proširenje poreza na duhan dovest će do povećanja poreznih prihoda. Osim toga, revizije potrošnje i revizija subvencija doprinijet će poboljšanju kvalitete javnih financija.

([13]) Vidjeti npr. Roeger i sur. (2008.): *Structural Reforms in the EU: A simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth*, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication13531_en.pdf.

([14]) Institut für Weltwirtschaft Kiel (2021.): *Analyse und Prognose von Migrationsbewegungen*, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/fis-import/712bf76b-fed4-4ad6-b827-4a5a04f42a3b-wipo_34.pdf; Destatis: *15. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/begleitheft.html.

(33) Skup reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje doprinosi zajedničkim prioritetima EU-a, kako je propisano u članku 14. stavku 2. točki (c) Uredbe (EU) 2024/1263. Očekuje se da će većina mjera doprinijeti socijalnoj i gospodarskoj otpornosti, u skladu s načelima europskog stupa socijalnih prava. Nadalje, zakoni o ubrzavanju ulaganja u geotermalnu energiju i vodik, zajedno sa Zakonom o energiji vjetra na moru, doprinose pravednoj zelenoj i digitalnoj tranziciji te energetskoj sigurnosti. Pojednostavnjenje zakonodavstva o javnoj nabavi i upotreba digitalnih tehnologija u postupcima javne nabave za oružane snage doprinose izgradnji obrambenih sposobnosti.

(34) Skupom reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje odgovara se na relevantne ([15]) preporuke za pojedinu zemlju izdane u okviru europskog semestra, kako je propisano u članku 14. stavku 2. točki (d) Uredbe (EU) 2024/1263. Konkretno, skupom reformi i ulaganjima na kojima se temelji produljenje odgovara se na preporuke za pojedinu zemlju koje se odnose na:

— fiskalno-strukturne preporuke putem reformi koje omogućuju javna ulaganja, uključujući operacionalizaciju Posebnog fonda za infrastrukturu i klimatsku neutralnost i pojednostavnjenje zakonodavstva o javnoj nabavi, kao i proširenje poreza na duhan, revizije potrošnje i izvješće o državnim subvencijama,

— preporuke u pogledu transformacije gospodarstva proširenjem naknade za troškove istraživanja radi podupiranja istraživanja i razvoja, smanjenjem administrativnog opterećenja, među ostalim upotrebom digitalnih tehnologija, poticanjem ulaganja u stanovanje i osnivanjem fonda poduzetničkog kapitala koji podupire vlada,

— preporuku u pogledu zelene tranzicije, za smanjenje ukupne ovisnosti o uvezenim fosilnim gorivima i povećanje uloge energije iz obnovljivih izvora u energetskom sustavu tako da se poboljšaju uvjeti za ulaganja u energiju vjetra na moru, geotermalnu energiju i vodik te elektrifikaciju i fleksibilnost,

— preporuku u pogledu tržišta rada olakšavanjem zapošljavanja nakon navršene dobi za umirovljenje, uspostavom digitalne jedinstvene kontaktne točke za kvalificirane državljane trećih zemalja i povećanjem mogućnosti zapošljavanja za osobe s privremenim boravištem.

(35) Plan omogućuje održavanje prosječne planirane ukupne razine javnih ulaganja koja financira država realizirane tijekom razdoblja obuhvaćenog planom za oporavak i otpornost, kako je propisano u članku 14. stavku 2. točki (e) Uredbe (EU) 2024/1263.

Tablica 6: Planirana javna ulaganja koja financira država (% BDP-a) iz plana

Prosječna razina u razdoblju obuhvaćenom planom za oporavak i otpornost (2021. – 2026.) (*)	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	Prosjek tijekom razdoblja trajanja plana
2,9	3,3	3,5	3,5	3,7	3,8	3,5

(*) Pretpostavlja se i prihvaća da će se ta dva razdoblja preklapati. Zahtjev u pogledu održavanja razine ulaganja trebao bi se primjenjivati na godine nakon isteka trajanja Mehanizma za oporavak i otpornost.

Izvor: Srednjoročni fiskalno-strukturni plan Njemačke.

([15]) „Relevantnima" se smatraju sljedeće preporuke za pojedinu zemlju: i. one na koje se upućuje u Provedbenoj odluci Vijeća o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost za mjere uključene u plan za oporavak i otpornost i ii. one koje je Vijeće donijelo 2025.

(36) Naposljetku, skup obveza u pogledu reformi i ulaganja na kojem se temelji produljenje može se smatrati usklađenim s obvezama iz plana za oporavak i otpornost i sporazuma o partnerstvu dogovorenog u okviru višegodišnjeg financijskog okvira, kako je propisano u članku 14. stavku 4. Uredbe (EU) 2024/1263.

(37) Zaključeno je da reforme i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja prilagodbe zajedno ispunjavaju kriterije iz članka 14. Uredbe (EU) 2024/1263. Stoga se razdoblje prilagodbe može produljiti s četiri na sedam godina, kako je navedeno u planu.

Druge planirane reforme i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra i doprinosi zajedničkim prioritetima Unije

(38) Osim skupa reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja prilagodbe, u planu se opisuju namjeravane politike za druge reforme i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra, osobito u preporukama za pojedinu zemlju, i doprinosi zajedničkim prioritetima Unije. Plan uključuje 35 reformi i ulaganja, od kojih se četiri financijski podupire iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Reforme i ulaganja iz plana djelomično se temelje na postojećem strateškom dokumentu vlade („Odgovornost za Njemačku, koalicijski sporazum između CDU-a, CSU-a i SPD-a, 21. zakonodavno razdoblje"). ([16])

(39) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu pravedne zelene i digitalne tranzicije, što uključuje klimatske ciljeve utvrđene u Uredbi (EU) 2021/1119, u planu su predviđene mjere u području osposobljavanja, primjerice za digitalizaciju osposobljavanja i poticanje polaznika na sudjelovanje u digitalnom osposobljavanju. Osim toga, plan uključuje reforme i ulaganja čiji je cilj širenje digitalnih mreža, pri čemu se širenje mreža smatra prioritetnim javnim interesom, a postupci planiranja i odobravanja pojednostavnjuju. Nadalje, u planu se nastoji poboljšati pristup pravosuđu tako da se u građansko pravosuđe uvedu internetski postupci te pojednostavne javnobilježnički postupci uvođenjem digitalne ovjere za javnobilježničke i druge isprave. Plan uključuje i donošenje zajedničkih digitalnih standarda za javnu upravu kako bi se osigurao ujednačen pristup administrativnim uslugama bez prepreka (uključeno u plan za oporavak i otpornost) te donošenje zakona za modernizaciju i digitalizaciju borbe protiv neprijavljenog rada.

U planu se opisuju i mjere za poticanje izgradnje elektrana koje proizvode otpremljivu električnu energiju i za poticanje razvoja, prenamjene i izgradnje novih klimatski neutralnih toplinskih mreža (uključeno u plan za oporavak i otpornost) te ciljanog širenja elektroenergetskih mreža. Osim toga, plan sadržava paket mjera namijenjenih smanjenju poreznih komponenti cijena električne energije za komercijalne potrošače i osiguravanju veće uključenosti države u pokrivanju troškova mreže kako bi se doprinijelo konkurentnosti i elektrifikaciji i poboljšalo regulatorno okruženje za hvatanje i skladištenje/upotrebu ugljika, a predviđa se i nastavak financiranja grijanja i obnove učinkovitih zgrada (uključeno u plan za oporavak i otpornost) te povećanje saveznog financiranja učinkovitih i klimatski neutralnih toplinskih mreža. U planu se predviđa obnova željezničke mreže nadogradnjom visokoučinkovitih koridora. Kako bi se poboljšalo upravljanje i dugoročno planiranje ulaganja u željeznicu, u planu se uvodi „Infraplan", obvezujući instrument za financiranje i prioritizaciju budućih projekata. Promicat će se i e-mobilnost uvođenjem poreznih poticaja i oslobođenja od plaćanja poreza na automobile, pružanjem ciljane potpore kućanstvima s niskim dohotkom te ulaganjem u infrastrukturu za punjenje i mobilnost tereta s nultom stopom emisija (uključeno u plan za oporavak i otpornost). Naposljetku, u planu se podupiru inovacije i tehnološki napredak tako što se daje prednost financiranju istraživanja u okviru visokotehnološke strategije, s naglaskom na ključnim tehnologijama kao što su umjetna inteligencija, biotehnologija i klimatska rješenja, te poticanjem boljeg povezivanja istraživanja i industrije. Navedene mjere i druge mjere iz plana trebale bi doprinijeti provedbi preporuka za pojedinu zemlju iz 2025. o vještinama, strukovnom obrazovanju i osposobljavanju te obrazovanju odraslih, javnoj upravi, digitalnoj infrastrukturi, digitalizaciji javne uprave i javnih usluga, energetskoj učinkovitosti, prometu, energiji iz obnovljivih izvora, energetskoj infrastrukturi i mrežama te istraživanju i inovacijama.

([16]) *Verantworung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode*, https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf.

(40) U okviru zajedničkog prioriteta socijalne i gospodarske otpornosti, koji obuhvaća europski stup socijalnih prava, plan uključuje reforme i ulaganja za poboljšanje poticaja za zapošljavanje i ubrzanje integracije na tržište rada restrukturiranjem osnovne potpore dohotku (Grundsicherung) za tražitelje zaposlenja. Očekuje se da će Povjerenstvo za reformu socijalne države predstaviti preporuke za modernizaciju i smanjenje birokracije u sustavu socijalne skrbi i njegovoj upravi. Kako bi se povećali poticaji za povećanje plaćenog zaposlenja, u planu se predviđa uvođenje oslobođenja od poreza na dodatke za prekovremeni rad. Nadalje, u planu su predviđene i mjere za jednakost putem obrazovanja, kao što su pružanje ciljane potpore školama s visokim udjelom socijalno ugroženih učenika i dodatne potpore za rani i predškolski odgoj i obrazovanje u područjima u nepovoljnom položaju te za one koje su usmjerene na poticanje jezičnog razvoja djece te poboljšanje infrastrukture za sav rani i predškolski odgoj i obrazovanje. Osim toga, plan obuhvaća paket mjera osposobljavanja za usavršavanje i prekvalifikaciju, na primjer za poboljšanje strukovnog osposobljavanja i cjeloživotnog učenja, digitalizaciju osposobljavanja i potporu za osposobljavanje u poduzećima. Kako bi se poboljšale obrazovne mogućnosti, u planu se proširuje program ulaganja za cjelodnevnu nastavu u školama. Osim toga, postupci povezani s infrastrukturom ubrzat će se usklađivanjem postupovnog prava. Kao dodatna mjera za smanjenje birokracije uvest će se preispitivanja radi poboljšanja postupaka kako bi se utvrdile i uklonile najveće prepreke u administrativnim postupcima. Nadalje, socijalne naknade trebale bi se bolje uskladiti i digitalizirati kako bi im se pojednostavnio pristup i smanjila birokracija. Cilj je plana smanjiti troškove električne energije poreznim olakšicama i saveznim sufinanciranjem naknada za mrežu, čime se podupire elektrifikacija. Dugoročna privatna štednja poduprijet će se uvođenjem mogućnosti uplaćivanja doprinosa u rani mirovinski fond za djecu. Planom se predviđa uključivanje novosamozaposlenih osoba u zakonski mirovinski sustav kako bi se povećala njihova financijska sigurnost u starosti. Cilj mu je i povećati ponudu radne snage pružanjem poreznih poticaja za rad nakon navršene dobi za umirovljenje. Pristup skrbi poboljšat će se unapređenjem sustava primarne skrbi, reformom hitnih službi i službi za spašavanje te restrukturiranjem bolnica, dok se reformom dugotrajne skrbi nastoji osigurati održivost i smanjiti opterećenje doprinositelja. Željeznička mreža modernizirat će se ciljanom obnovom koridora. Poslovna ulaganja potaknut će se ponovnim uvođenjem ubrzane amortizacije i smanjenjem stope poreza na dobit. Proširit će se pristup financiranju poboljšanjem financiranja za mala i srednja poduzeća (MSP-ovi) i *start-up* poduzeća.

Naposljetku, planom se podupiru inovacije tako što se daje prednost istraživanju ključnih tehnologija kao što su umjetna inteligencija, biotehnologija i klimatske tehnologije. Navedene mjere i druge mjere iz plana trebale bi doprinijeti provedbi preporuka za pojedinu zemlju iz 2025. o politici oporezivanja, poslovnom okruženju, mirovinskim sustavima i aktivnom starenju, javnoj upravi, funkcioniranju tržišta rada, vještinama, strukovnom obrazovanju i osposobljavanju te obrazovanju odraslih, obrazovanju, energetskoj infrastrukturi i mrežama, istraživanju i inovacijama te prometu. Osim toga, cilj je mjera iz plana poboljšati priuštivost stanovanja tako što će se nastojati povećati ponuda stambenih nekretnina.

(41) U okviru zajedničkog prioriteta energetske sigurnosti plan uključuje reforme i ulaganja za poboljšanje otpornosti i fleksibilnosti energetskog sustava. U planu se opisuju mjere za poticanje izgradnje elektrana koje proizvode otpremljivu električnu energiju i za poticanje razvoja, prenamjene i izgradnje novih klimatski neutralnih toplinskih mreža (uključeno u plan za oporavak i otpornost). Plan uključuje i mjere za ciljano i sustavu prilagođeno uvođenje mreža i skladištenje kako bi se proširenje mreže uskladilo s potražnjom za električnom energijom i proizvodnjom energije iz obnovljivih izvora. Te mjere i druge mjere iz plana trebale bi doprinijeti provedbi preporuka za pojedinu zemlju iz 2025. o energiji iz obnovljivih izvora, energetskoj infrastrukturi i mrežama, energetskoj učinkovitosti i prometu.

(42) U okviru zajedničkog prioriteta obrambenih sposobnosti plan uključuje reforme i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja prilagodbe (vidjeti uvodnu izjavu 32.).

(43) Osim toga, plan uključuje druge mjere politike koje nadilaze zajedničke prioritete EU-a, uključujući pakt savezne vlade i saveznih zemalja za ubrzavanje postupaka planiranja i izdavanja dozvola, proširenje pravila kako bi se ograničilo ukupno regulatorno opterećenje i jačanje Nacionalnog vijeća za regulatornu kontrolu radi poboljšanja nadzora nad regulatornim učincima.

(44) Plan sadržava informacije o dosljednosti i, prema potrebi, komplementarnosti s planom za oporavak i otpornost Njemačke. Uključuje mjere iz plana za oporavak i otpornost, kao što su mjere za razvoj, prenamjenu i izgradnju novih klimatski neutralnih toplinskih mreža te nastavak financiranja grijanja i obnove učinkovitih zgrada. U njemu se osim toga promiče e-mobilnost uvođenjem poreznih poticaja i oslobođenja od plaćanja poreza na električne automobile, pružanjem ciljane potpore kućanstvima s niskim dohotkom te ulaganjem u infrastrukturu za punjenje i mobilnost tereta s nultom stopom emisija. Naposljetku, uključuje donošenje zajedničkih digitalnih standarda za javnu upravu kako bi se pružio ujednačen pristup administrativnim uslugama bez prepreka.

(45) Plan sadržava pregled potrebnih javnih ulaganja u Njemačkoj povezanih sa zajedničkim prioritetima EU-a. Kad je riječ o potpori pravedne zelene i digitalne tranzicije, u planu se navodi da su potrebna znatna ulaganja u energiju iz obnovljivih izvora, elektroenergetske mreže, energetsku učinkovitost, infrastrukturu za vodik, tehnologije s nultom neto stopom emisija i digitalnu modernizaciju javnih usluga. Za povećanje socijalne i gospodarske otpornosti potrebno je ulagati u smanjenje strateških ovisnosti, poticanje istraživanja i inovacija te jačanje konkurentnosti, posebno podupiranjem ključnih tehnologija kao što su mikroelektronika, umjetna inteligencija, kvantna tehnologija i biotehnologija. Njemačka tijela smatraju da su za postizanje energetske sigurnosti potrebna ulaganja u infrastrukturu za uvoz ukapljenog prirodnog plina (UPP) i fleksibilne plinske elektrane s niskim emisijama, namijenjene potpori tranziciji i smanjenju ovisnosti o samo jednom dobavljaču. Za izgradnju obrambenih sposobnosti u planu su predviđena znatna ulaganja u uklanjanje nedostataka u opremi, poboljšanje pripravnosti Bundeswehra i ispunjavanje obveza u okviru NATO-a, što će se financirati iz posebnog fonda za Bundeswehr i trajnim povećanjem rashoda za obranu.

AKTIVACIJA NACIONALNE KLAUZULE O ODSTUPANJU

(46) Šefovi država ili vlada, koji su se sastali u Versaillesu 10. i 11. ožujka 2022., obvezali su se osnažiti europske obrambene sposobnosti s obzirom na vojnu agresiju Rusije na Ukrajinu. Ti su ciljevi ponovljeni u Strateškom kompasu za sigurnost i obranu. U svojim Zaključcima o europskoj obrani od 6. ožujka 2025. Europsko vijeće pozdravilo je namjeru Komisije da preporuči da se na koordiniran način i kao hitna mjera aktivira nacionalna klauzula o odstupanju na temelju Pakta o stabilnosti i rastu.

(47) Komisija je u Komunikaciji od 19. ožujka 2025. ([17]) pozvala sve države članice da koordinirano iskoriste fleksibilnost koju pruža nacionalna klauzula o odstupanju kako bi se povećao učinak na obrambene sposobnosti EU-a. Cilj je te fleksibilnosti trajno olakšati prelazak na više razine potrošnje za obranu. U toj se komunikaciji navodi da bi se aktivacijom nacionalne klauzule o odstupanju državama članicama omogućilo da odstupe od maksimalnih stopa rasta neto rashoda kako ih je utvrdilo Vijeće pri potvrđivanju srednjoročnih fiskalno-strukturnih planova ili pri utvrđivanju korektivnih kretanja u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita, u mjeri u kojoj je to odstupanje opravdano povećanjem potrošnje za obranu u odnosu na referentnu godinu, i ako godišnje prekoračenje do kraja 2028. ne bude veće od 1,5 % BDP-a. Povećanja iznad tog iznosa bila bi podložna uobičajenim ocjenama usklađenosti. Taj je maksimum neophodan kako bi se osiguralo da se fiskalna održivost ne ugrozi, a da se pritom svim državama članicama omogući iskorištavanje fleksibilnosti pri prelasku na višu razinu rashoda za obranu. Točni iznosi utvrdit će se nakon što podaci o realizaciji postanu dostupni kako bi se osiguralo da se dodatna fleksibilnost koristi samo u predviđenu svrhu.

(48) Njemačka je 24. travnja 2025. Vijeću i Komisiji podnijela zahtjev za aktivaciju nacionalne klauzule o odstupanju na temelju članka 26. Uredbe (EU) 2024/1263.

(49) Njemačka je u svojem zahtjevu navela da su, u kontekstu povećanih geopolitičkih napetosti, kontinuirani agresivni rat Rusije protiv Ukrajine i prijetnja koju taj rat predstavlja europskoj sigurnosti egzistencijalni izazov za Uniju zbog kojeg je potrebno znatno povećati potrošnju za obranu. Ta je situacija iznimna okolnost izvan kontrole svake države članice.

(50) Ukupni rashodi opće države za obranu (odjeljak 2. klasifikacije funkcija države (COFOG)) u Njemačkoj iznosili su 1,0 % BDP-a u 2021., 1,0 % u 2022. i 1,1 % BDP-a u 2023. (Tablica 7). Na temelju informacija iz srednjoročnog plana potrošnja Njemačke na obranu u 2024. iznosi 1,2 %, a u 2025. 1,5 % BDP-a. Osim toga, Njemačka namjerava znatno povećati svoje rashode za obranu radi postizanja cilja NATO-a te ih zadržati na povišenoj razini u tekućem zakonodavnom razdoblju. Stoga povećanje rashoda za obranu ima goleme posljedice za javne financije Njemačke.

([17]) Komunikacija Komisije C(2025) 2000 final od 19. ožujka 2025.

Tablica 7: Ukupna potrošnja za obranu u Njemačkoj

	2021. a	2022. a	2023. a	2024. b	2025. b
Ukupni rashodi opće države za obranu (% BDP-a)	1,0	1,0	1,1	1,2	1,5

Izvor: (a) Eurostat; (b) Informacije koje je Vijeću i Komisiji dostavila Njemačka.

(51) Njemačka predviđa da će povećanje ukupnih rashoda za obranu kao udio BDP-a od 2021. do 2025. iznositi oko 0,5 postotnih bodova i stoga doprinijeti pogoršanju državnog salda i povećanju državnog duga.

(52) Ako se ostali uvjeti ne promijene, povećanje rashoda u razdoblju obuhvaćenom nacionalnom klauzulom o odstupanju dovest će do većeg državnog duga i većeg deficita do kraja tog razdoblja. Okvirne projekcije Komisije uz pretpostavku, do 2028., linearnog raspoređivanja ukupnog povećanja državnih rashoda koje je dopušteno nacionalnom klauzulom o odstupanju upućuju da bi 2028. udio deficita u BDP-u iznosio 2,5 postotnih bodova više, a udio duga u BDP-u 4,8 postotnih bodova više nego da su se neto rashodi povećali u skladu s Komisijinim prethodnim smjernicama. Zbog toga bi vjerojatno bila potrebna dodatna fiskalna prilagodba nakon razdoblja aktivacije nacionalne klauzule o odstupanju kako bi se ispunili zahtjevi fiskalnog okvira ([18]), među ostalim da se osigura da se udio duga uvjerljivo smanjuje ili se nastavlja uvjerljivo smanjivati do kraja razdoblja prilagodbe, odnosno da se zadrži na razboritim razinama ispod 60 % BDP-a, a da državni deficit bude smanjen ispod 3 % BDP-a i ondje se zadrži u srednjoročnom razdoblju. Njemačka uviđa da bi u budućnosti zbog strukturno većih rashoda za obranu u srednjoročnom razdoblju mogle biti potrebne politike za očuvanje fiskalne održivosti i usklađenosti s fiskalnim pravilima. Ograničenim predviđenim povećanjem razina deficita i duga uzrokovanim nacionalnom klauzulom o odstupanju, zajedno s obvezom Njemačke da provede potrebnu prilagodbu kako bi se ispunili svi zahtjevi fiskalnog okvira u sljedećem krugu planova, osigurava se očuvanje fiskalne održivosti u srednjoročnom razdoblju.

(53) Podatke o rashodima opće države za obranu prikupljaju i objavljuju nacionalna statistička tijela i Eurostat u skladu s međunarodnim COFOG-om u okviru Europskog sustava nacionalnih računa (ESA2010). Ti su podaci prikladni za ocjenu učinka potrošnje za obranu na državni deficit, dug i neto rashode te povezane koncepte. Eurostat će u bliskoj suradnji s nacionalnim statističkim tijelima utvrditi postupak prikupljanja podataka. Polazna točka trebale bi biti kategorije klasifikacije COFOG-a za obranu, a istodobno treba uzeti u obzir definiciju NATO-a i zadržati mogućnost uklanjanja nepravilnosti koje bi se mogle pripisati razlikama u pojedinim sustavima godišnjeg izvješćivanja. Postupak prikupljanja podataka treba uskladiti s rokovima za izvješćivanje u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita.

(54) Osim toga, za neke ugovore za vojnu opremu koji su potpisani tijekom razdoblja aktivacije nacionalne klauzule o odstupanju isporuka se može izvršiti kasnije i tako utjecati na javne financije tek nakon razdoblja aktivacije te klauzule. Kako bi se ta mogućnost uzela u obzir, fleksibilnost odobrena nacionalnom klauzulom o odstupanju trebala bi se primjenjivati i na rashode za obranu koji se odnose na tu kasniju isporuku, pod uvjetom da su odgovarajući ugovori potpisani tijekom razdoblja aktivacije klauzule i da ta kasnija potrošnja za obranu ostaje u okviru prethodno navedenog cjelokupnog ograničenja.

(55) Na rashode koji se financiraju zajmovima iz novog Instrumenta za sigurnosne mjere za Europu (SAFE) za jačanje europske obrambene industrije automatski bi se primjenjivala navedena fleksibilnost. U tu svrhu države članice izvješćivale bi Eurostat o svim rashodima za obranu koji su nastali u okviru instrumenta SAFE u kategorijama „obrambeni proizvodi" i „drugi proizvodi za obrambene svrhe" kako su definirani u Prijedlogu uredbe o uspostavi instrumenta SAFE.

([18]) Vidjeti dopunu dokumentu ECFIN Institutional Paper 321: *Assessment of the Fiscal Sustainability Condition for Member States Requesting the Activation of the National Escape Clause*, koji je dostupan na: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/assessment-fiscal-sustainability-condition-member-states-requesting-activation-national-escape_en.

(56) Ovom Preporukom ne mijenjaju se definicije državnog deficita, duga i neto rashoda i povezani koncepti. Podatke na temelju tih koncepata Njemačka treba prikupiti i navesti u skladu s Uredbom (EU) 2024/1263, Uredbom (EZ) br. 479/2009 i Uredbom (EU) br. 549/2013.

Zaključak Komisijine ocjene nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Njemačke

(57) S obzirom na aktivaciju nacionalne klauzule o odstupanju, Komisija općenito smatra da plan Njemačke ispunjava kriterije iz Uredbe (EU) 2024/1263.

OPĆI ZAKLJUČAK VIJEĆA O NACIONALNOM SREDNJOROČNOM FISKALNO-STRUKTURNOM PLANU NJEMAČKE

(58) Vijeće pozdravlja srednjoročni fiskalno-strukturni plan Njemačke i smatra da bi njegova potpuna provedba doprinijela osiguravanju zdravih javnih financija, održivosti javnog duga te održivog i uključivog rasta.

(59) Vijeće prima na znanje Komisijinu ocjenu plana. Međutim, Vijeće poziva Komisiju da svoju ocjenu planova u budućnosti iznosi u zasebnom dokumentu, odvojeno od preporuka Komisije za preporuke Vijeća.

(60) Vijeće prima na znanje Komisijinu ocjenu kretanja neto rashoda i glavnih makroekonomskih pretpostavki iz plana, među ostalim u odnosu na prethodne smjernice Komisije, kao i implikacije kretanja neto rashoda iz plana na državni deficit i dug. Vijeće prima na znanje ocjenu Komisije da su makroekonomske i fiskalne pretpostavke, iako se u nekim slučajevima razlikuju od pretpostavki Komisije kako bi se u obzir uzeli ažurirani makroekonomski i fiskalni podaci, općenito gledano opravdane i potkrijepljene uvjerljivim ekonomskim argumentima. Vijeće prima na znanje široku fiskalnu strategiju iz plana i rizike u pogledu gospodarskih izgleda koji bi mogli utjecati na realizaciju makroekonomskog scenarija i temeljnih pretpostavki, kao i na ostvarenje kretanja neto rashoda iz plana. Vijeće također prima na znanje da bi geopolitički rizici mogli stvoriti pritisak na rashode za obranu.

(61) Vijeće očekuje od Njemačke da bude spremna prema potrebi prilagoditi svoju fiskalnu strategiju kako bi ostvarila kretanje neto rashoda. Vijeće će pomno pratiti gospodarska i fiskalna kretanja, uključujući ona na kojima se temelji scenarij plana.

(62) Vijeće smatra da je prije sljedećeg kruga fiskalnog nadzora potrebno pravodobno održati dodatne rasprave kako bi se postiglo zajedničko razumijevanje implikacija kumulativnih stopa rasta neto rashoda u okviru godišnjeg nadzora.

(63) Vijeće potvrđuje skup obveza u pogledu reformi i ulaganja koje je Njemačka predstavila u svojem srednjoročnom planu na kojem se temelji produljenje razdoblja prilagodbe te pozdravlja nastojanja da se kvantificira učinak na rast i fiskalnu održivost. Vijeće se slaže s Komisijom da skup obveza u pogledu reformi i ulaganja koje je Njemačka predstavila opravdava produljenje razdoblja prilagodbe s četiri na sedam godina. Vijeće prima na znanje ocjenu Komisije koja upućuje na to da skup reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje u cijelosti ispunjava kriterije iz članka 14., među ostalim uzimajući u obzir prijelaznu odredbu iz članka 36. stavka 1. točke (d) Uredbe (EU) 2024/1263. Vijeće prima na znanje ocjenu Komisije u kojoj se navodi da se očekuje da će se obvezama u pogledu reformi i ulaganja na održiv način poboljšati potencijal rasta i otpornost gospodarstva te poduprijeti fiskalna održivost. Vijeće preporučuje Njemačkoj da u potpunosti provede skup obveza u pogledu reformi i ulaganja kako bi se očuvalo produljenje razdoblja prilagodbe.

(64) Vijeće prima na znanje Komisijin opis potreba i namjera u pogledu reformi i ulaganja, uz ocjenu skupa obveza u pogledu reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja prilagodbe, kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra te naglašava da je važno osigurati provedbu tih reformi i ulaganja. Vijeće će na temelju Komisijinih izvješća ocijeniti te reforme i ulaganja te pratiti njihovu provedbu u okviru europskog semestra.

(65) Vijeće sa zanimanjem očekuje godišnja izvješća Njemačke o napretku, koja sadržavaju prije svega informacije o napretku u provedbi kretanja neto rashoda kako ga je utvrdilo Vijeće, provedbi širih reformi i ulaganja u kontekstu europskog semestra te provedbi skupa reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja prilagodbe.

(66) Vijeće bi u skladu s člankom 17. Uredbe (EU) 2024/1263 trebalo Njemačkoj preporučiti maksimalne stope rasta neto rashoda kako su navedene u planu i potvrditi skup reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja prilagodbe na sedam godina.

PREPORUČUJE:

1. da Njemačka u razdoblju 2025. – 2029. osigura da rast neto rashoda ne bude veći od maksimuma iz Priloga I. ovoj Preporuci;

2. da se u razdoblju 2025. – 2028. Njemačkoj dopusti odstupanje od i premašivanje maksimalnih stopa rasta neto rashoda kako su utvrđene u točki 1. ove Preporuke u mjeri u kojoj:

   a) neto rashodi koji premašuju te maksimalne stope rasta ne iznose više od povećanja udjela rashoda za obranu u BDP-u od 2021. i

   b) odstupanje koje premašuje maksimalne stope rasta neto rashoda ne premašuje 1,5 posto BDP-a;

3. da nakon 2028. Njemačka još uvijek može odstupiti od i premašiti maksimalne stope rasta neto rashoda kako su utvrđene Preporukom Vijeća u skladu s člancima 17. ili 19. Uredbe (EU) 2024/1263 u mjeri u kojoj se neto rashodi koji premašuju te maksimalne stope rasta rashoda odnose na isporuke vojne opreme za koju je ugovor sklopljen prije kraja 2028. i ako su i dalje u okviru navedenog cjelokupnog ograničenja;

4. da se u skladu s člankom 22. stavkom 7. Uredbe (EU) 2024/1263 odstupanja od maksimalnih stopa rasta neto rashoda kako ih je utvrdilo Vijeće i koja su dopuštena ovom Preporukom neće evidentirati kao dugovanja na kontrolnom računu Njemačke;

5. da, kako bi se osiguralo ispravno evidentiranje dodatnih rashoda, Njemačka uključi stvarne i planirane podatke o ukupnim rashodima za obranu (odjeljak 2. klasifikacije COFOG), uključujući ulaganja u obranu (odjeljak 2. P.51 klasifikacije COFOG), te svim rashodima koji se trebaju financirati zajmovima iz instrumenta SAFE koji nisu obuhvaćeni klasifikacijom COFOG-02:

   a) za godine T-4, T-3, T-2 i T-1 (s tim da je godina T tekuća godina) u izvješćima Komisiji (Eurostatu) u skladu s Uredbom Vijeća (EZ) br. 479/2009;

   b) za godine od 2021. do godine T (tekuća godina) u nacionalnim srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima i godišnjim izvješćima o napretku u skladu s člankom 11. stavkom 1., člankom 15. i člankom 21. stavkom 1. Uredbe (EU) 2024/1263;

   c) za godine T (tekuća godina) i T+1 u nacrtima proračunskih planova u skladu s Uredbom (EU) br. 473/2013;

6. da Njemačka do navedenih rokova provede skup reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja fiskalne prilagodbe na sedam godina, kako je navedeno u Prilogu II. ovoj Preporuci.

Sastavljeno u Luxembourgu 10. listopada 2025.

Za Vijeće

Predsjednica

S. LOSE

PRILOG I.

Maksimalne stope rasta neto rashoda

(godišnje i kumulativne stope rasta, u nominalnom smislu)

Njemačka

Godine		2025.	2026.	2027.	2028.	2029.
Stope rasta (%)	Godišnje	4,4	4,5	2,3	1,7	1,6
	Kumulativne (*)	4,4	9,0	11,5	13,3	15,2

(*) Kumulativne stope rasta izračunate su u odnosu na baznu godinu 2024. Kumulativne stope rasta upotrebljavaju se pri godišnjem praćenju *ex post* usklađenosti na kontrolnom računu.

PRILOG II.

Reforme i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja prilagodbe na sedam godina

Reforma/ulaganje	Glavni cilj	Opis i rokovi najvažnijih koraka	Pokazatelj(i) za praćenje
Operacionalizacija Posebnog fonda za infrastrukturu i klimatsku neutralnost (nova mjera)	Utvrditi financijski okvir kako bi se odgovorilo na hitne potrebe za javnim ulaganjima u nacionalnu infrastrukturu.	Nakon osnivanja Posebnog fonda za infrastrukturu i klimatsku neutralnost donijet će se zakonodavstvo kojim se utvrđuju pravila o načinu trošenja sredstava, posebno kriterij dodatnosti za ulaganja. Korak 1: Do trećeg tromjesečja 2025. donijeti zakone o osnivanju Posebnog fonda za infrastrukturu i klimatsku neutralnost.	Korak 1: Stupanje na snagu zakonodavstva.
Naknada za troškove istraživanja za podupiranje istraživanja i razvoja (nova mjera)	Poduprijeti aktivnosti istraživanja i razvoja u poduzećima fiskalnim poticajima.	Korak 1: Do prvog tromjesečja 2026. donijeti zakon o proširenju porezne osnovice i prihvatljivih troškova za naknadu za istraživanje.	Korak 1: Stupanje na snagu zakonodavstva.
Smanjenje administrativnog opterećenja (nova mjera)	Smanjiti birokratsko opterećenje za poduzeća, građane i upravu.	Korektivne mjere objedinit će se u zakone o smanjenju administrativnog opterećenja. Korak 1: Do četvrtog tromjesečja 2027. donijeti zakonodavstvo o smanjenju administrativnog opterećenja.	Korak 1: Donošenje zakonodavstva.
Pojednostavnjenje zakonodavstva o javnoj nabavi za oružane snage (nova mjera)	Smanjiti birokraciju i omogućiti ulaganja pojednostavnjenjem zakonodavstva o javnoj nabavi za savezne oružane snage.	Korak 1: Do drugog tromjesečja 2026. pojednostavniti zakonodavstvo o javnoj nabavi za oružane snage i proširiti područje primjene pojednostavnjenih postupaka javne nabave te ubrzati i digitalizirati postupke.	Korak 1: Stupanje na snagu zakonodavstva.
Pojednostavnjenje zakonodavstva o javnoj nabavi (nova mjera)	Smanjiti birokraciju i omogućiti ulaganja pojednostavnjenjem zakonodavstva o javnoj nabavi.	Korak 1: Do drugog tromjesečja 2026. pojednostavniti zakonodavstvo o javnoj nabavi i proširiti područje primjene pojednostavnjenih postupaka javne nabave te ubrzati i digitalizirati postupke.	Korak 1: Stupanje na snagu zakonodavstva.
Olakšavanje zapošljavanja nakon navršene dobi za umirovljenje (nova mjera)	Poboljšati ponudu radne snage ukidanjem mjera koje odvraćaju od nastavka rada nakon uobičajene dobi za umirovljenje.	Korak 1: Do drugog tromjesečja 2026. izmijeniti relevantno zakonodavstvo i ukinuti zabranu prethodnog zaposlenja kako bi se olakšao privremeni povratak na tržište rada nakon navršene dobi za umirovljenje.	Korak 1: Stupanje na snagu zakonodavstva.

Reforma/ulaganje	Glavni cilj	Opis i rokovi najvažnijih koraka	Pokazatelj(i) za praćenje
Digitalna jedinstvena kontaktna točka za kvalificirane državljane trećih zemalja (nova mjera)	Poboljšati ponudu radne snage olakšavanjem migracija visokokvalificiranih radnika.	Korak 1: Do četvrtog tromjesečja 2029. osigurati početak rada središnje informatičke platforme za strane stručnjake.	Korak 1: Pokretanje javne internetske informatičke platforme.
Povećanje mogućnosti zapošljavanja za osobe s privremenim boravištem (nova mjera)	Poboljšati ponudu radne snage povećanjem sudjelovanja izbjeglica na tržištu rada.	Korak 1: Do četvrtog tromjesečja 2028. izmijeniti relevantno zakonodavstvo i skratiti zabranu rada izbjeglica na najviše tri mjeseca.	Korak 1: Stupanje na snagu zakonodavstva.
Proširenje poreza na duhan (nova mjera)	Zaštititi porezne prihode i poboljšati zaštitu javnog zdravlja.	Korak 1: Do četvrtog tromjesečja 2026. donijeti zakon o proširenju modela oporezivanja duhana.	Korak 1: Stupanje na snagu zakonodavstva.
Olakšavanje ulaganja u stanovanje („Stanovanje Turbo”) (nova mjera)	Povećati ulaganja u stanovanje pojednostavnjenjem propisa o izgradnji stambenih objekata.	Korak 1: Do prvog tromjesečja 2026. pojednostavniti zakonodavstvo o izgradnji stambenih objekata uvođenjem privremenih izuzeća od pravila, fleksibilnijim planiranjem, produljenjem posebnih propisa i donošenjem jasnijih smjernica o rješavanju sporova zbog buke.	Korak 1: Stupanje na snagu zakonodavstva.
Osnivanje fonda poduzetničkog kapitala koji podupire država (nova mjera)	Poboljšati pristup financiranju za *start-up* poduzeća mobiliziranjem kapitala institucijskih ulagatelja.	Korak 1: Do četvrtog tromjesečja 2026. započeti prikupljanja sredstava za „Fond za rast II”, koji je namijenjen institucionalnim ulagateljima i u kojem će vlada biti glavni ulagatelj.	Korak 1: Izrada specifikacije fonda poduzetničkog kapitala.
Izvješće o državnim subvencijama (nova mjera)	Olakšati oblikovanje fiskalnih politika pružanjem uvida u učinkovitost i djelotvornost subvencija.	Korak 1: Do četvrtog tromjesečja 2025. objaviti prvo izvješće o saveznim subvencijama u kojem se analizira učinak subvencioniranih programa na temelju smjernica politike za subvencije. Korak 2: Do trećeg tromjesečja 2027. objaviti drugo izvješće o saveznim subvencijama u kojem se analizira učinak subvencioniranih programa na temelju smjernica politike za subvencije.	Korak 1: Objava prvog izvješća o subvencijama. Korak 2: Objava drugog izvješća o subvencijama.

Reforma/ulaganje	Glavni cilj	Opis i rokovi najvažnijih koraka	Pokazatelj(i) za praćenje
Revizije potrošnje (nova mjera)	Doprinijeti oblikovanju fiskalnih politika utvrđivanjem područja u kojima bi se mogli smanjiti troškovi ili usklađivanjem postojećih rashoda s novim prioritetima potrošnje.	Prva revizija potrošnje (12. revizija potrošnje Ministarstva financija) bit će usmjerena na poboljšanje izrade proračuna na temelju uspješnosti. Nakon toga provest će se još najmanje dvije revizije potrošnje u kojima će se ispitati važna područja politika, uključujući postojeće mjere, programe potpore i propisane usluge, kao i međusektorske teme koje se odnose na cijeli proračun. Zaključci i preporuke iz revizija potrošnje primjenjivat će se u postupku planiranja proračuna. Korak 1: Do četvrtog tromjesečja 2025. objaviti prvu reviziju potrošnje. Korak 2: Do četvrtog tromjesečja 2028. objaviti drugu reviziju potrošnje. Korak 3: Do četvrtog tromjesečja 2029. objaviti treću reviziju potrošnje. Ocjenjivanje će se provesti u vrijeme objave.	Korak 1: Objava prve revizije potrošnje. Korak 2: Objava druge revizije potrošnje. Korak 3: Objava treće revizije potrošnje.
Poboljšanje uvjeta za ulaganja u geotermalnu energiju (nova mjera)	Ukloniti prepreke ulaganjima pojednostavnjenjem propisa o ulaganjima u geotermalnu energiju.	Korak 1: Do drugog tromjesečja 2026. pojednostavniti postupke izdavanja odobrenja donošenjem zakona o ubrzanju razvoja geotermalne energije.	Korak 1: Stupanje na snagu zakonodavstva.
Poboljšanje uvjeta za ulaganja u vodik (nova mjera)	Ukloniti prepreke ulaganjima pojednostavnjenjem propisa o ulaganjima u vodik.	Korak 1: Do trećeg tromjesečja 2026. pojednostavniti postupke planiranja i izdavanja dozvola te povezane postupke javne nabave donošenjem zakona o ubrzanju razvoja energije iz vodika.	Korak 1: Stupanje na snagu zakonodavstva.
Radna skupina savezne vlade i saveznih zemalja za učinkovitu javnu upravu (reforma 6.2.1. iz plana za oporavak i otpornost)	Upravljanje koje je djelotvornije, usmjereno na budućnost i pogoduje inovacijama. Koordinirati postupke planiranja i izdavanja dozvola na razini savezne vlade i saveznih zemalja.	Radna skupina osnovana je kako bi objavila izvješća s preporukama o bespovratnim sredstvima, planiranju i izdavanju dozvola. Korak 1: Do drugog tromjesečja 2021. dovršiti prvo izvješće o napretku s preporukom. Korak 2: Do drugog tromjesečja 2022. dovršiti drugo izvješće o napretku. Korak 3: Do prvog tromjesečja 2025. dovršiti provedbu najmanje 80 % mjera iz drugog izvješća o napretku.	Korak 1: Objava prvog izvješća o napretku. Korak 2: Objava drugog izvješća o napretku. Korak 3: Dovršetak provedbe 80 % mjera iz drugog izvješća o napretku (praćeno u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost).

Reforma/ulaganje	Glavni cilj	Opis i rokovi najvažnijih koraka	Pokazatelj(i) za praćenje
Zakon o energiji vjetra na moru (reforma 7.1.5. iz plana za oporavak i otpornost)	Stvoriti uvjete za ubrzano uvođenje odobalnih vjetroturbina.	Korak 1: Do prvog tromjesečja 2023. smanjiti prepreke razvoju energije iz obnovljivih izvora i potrebne mrežne infrastrukture pojednostavnjenjem postupaka planiranja i izdavanja dozvola za relevantne projekte.	Korak 1: Stupanje na snagu Zakona o energiji vjetra na moru (praćeno u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost).