EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 23.5.2022.
COM(2022) 606 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o nacionalnom programu reformi Njemačke za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Njemačke za 2022.

{SWD(2022) 606 final} - {SWD(2022) 640 final}

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o nacionalnom programu reformi Njemačke za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Njemačke za 2022.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih 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 njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

(1) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća[3], kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pruža se financijska potpora provedbi reformi i ulaganja i generira fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Mehanizam doprinosi gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, uz jačanje otpornosti i potencijalnog rasta gospodarstava država članica. Pomaže i jačanju održivih javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju. Maksimalni financijski doprinos po državi članici u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost ažuriran je [XX] lipnja 2022., u skladu s člankom 11. stavkom 2. Uredbe (EU) 2021/241.

(2) Komisija je 24. studenoga 2021. donijela Godišnji pregled održivog rasta, čime je označen početak Europskog semestra 2022. za koordinaciju ekonomskih politika. Uzela je u obzir zajedničku predanost daljnjoj provedbi europskog stupa socijalnih

[1] SL L 209, 2.8.1997., str. 1.
[2] SL L 306, 23.11.2011., str. 25.
[3] Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017., ponovno potvrđenu na socijalnom samitu u Portu u svibnju 2021. Europsko vijeće potvrdilo je 25.ožujka 2022. prioritete Godišnjeg pregleda održivog rasta 2022. Komisija je 24. studenoga 2021. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojem je utvrđeno da je Njemačka jedna od država članica za koju je potrebno detaljno preispitivanje[4]. Komisija je istog dana donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Vijeće donijelo 5. travnja 2022., kao i Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2022. u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načela europskog stupa socijalnih prava, koji je Vijeće donijelo 14. ožujka 2022.

(3) Ruska invazija na Ukrajinu, koja je uslijedila nakon globalne pandemije, znatno je izmijenila geopolitički i gospodarski kontekst. Posljedice invazije na gospodarstva država članica očituju se primjerice u višim cijenama energenata i hrane te slabijim izgledima za rast. Više cijene energije posebno opterećuju najranjivija kućanstva koja žive u energetskom siromaštvu ili su izložena riziku od energetskog siromaštva. EU se suočava i s dosad nezabilježenim priljevom osoba koje bježe iz Ukrajine. U tom je kontekstu 4. ožujka 2022. prvi put aktivirana primjena[5] Direktive o privremenoj zaštiti, kojom se raseljenim osobama iz Ukrajine daje pravo na zakonit boravak u EU-u, kao i pristup obrazovanju i izobrazbi, tržištu rada, zdravstvu, stanovanju i socijalnoj skrbi.

(4) Uzimajući u obzir gospodarsku i geopolitičku situaciju koja se ubrzano mijenja, europski semestar u 2022. nastavlja opsežnu koordinaciju ekonomskih politika i politika zapošljavanja te se istodobno razvija u skladu sa zahtjevima provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost, kako je navedeno u Godišnjem pregledu održivog rasta 2022. Provedba donesenih planova za oporavak i otpornost ključna je za ostvarivanje prioriteta politika u postupku europskog semestra jer se planovi odnose na sve ili znatan dio relevantnih preporuka za pojedinu zemlju izdanih u ciklusima semestra 2019. i 2020. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019. i 2020. i dalje su jednako relevantne i za planove za oporavak i otpornost koji su revidirani, ažurirani ili izmijenjeni u skladu s člancima 14., 18. i 21. Uredbe (EU) 2021/241, uz sve preporuke za pojedinu zemlju izdane do datuma dostave izmijenjenog plana.

(5) Opća klauzula o odstupanju primjenjuje se od ožujka 2020.[6]. Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021.[7] iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Povećana neizvjesnost i znatni negativni rizici za gospodarske izglede u kontekstu rata u Europi, dosad nezabilježeno povećanje cijena energije i kontinurani poremećaji u

---

4 Uredba (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža, SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

5 Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/382 od 4. ožujka 2022. o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite, SL L 71, 4.3.2022., str. 1.

6 Komunikacija Komisije Vijeću o aktivaciji opće klauzule o odstupanju Pakta o stabilnosti i rastu, Bruxelles, 20.3.2020., COM(2020) 123 final.

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

lancu opskrbe opravdavaju produljenje opće klauzule o odstupanju u okviru Pakta o stabilnosti i rastu tijekom 2023.

(6) U skladu s pristupom iz mišljenja Vijeća od 18. lipnja 2021. o Programu stabilnosti za 2021. smjer fiskalne politike trenutačno se najbolje mjeri kao promjena primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda), isključujući privremene hitne mjere uvedene zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19, ali uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratnim sredstvima) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a, u odnosu na srednjoročni potencijalni rast[8]. Kako bi se ocijenilo je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom, uz opći smjer fiskalne politike pozornost se posvećuje i razvoju primarnih tekućih rashoda koje financira država[9] (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i privremenih hitnih mjera uvedenih zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19) i razvoju ulaganja.

(7) Komisija je 2. ožujka 2022. donijela Komunikaciju s općim smjernicama za fiskalnu politiku u 2023., čiji je cilj poduprijeti pripremu programa stabilnosti i konvergencije država članica te time poboljšati usklađivanje politika[10]. Komisija je napomenula, na temelju makroekonomskih izgleda iz zimske prognoze 2022., da smatra da je prijelaz s ukupno poticajnog smjera fiskalne politike u razdoblju 2020.–2022. na uglavnom neutralan opći smjer fiskalne politike primjeren za 2023., uz spremnost na reagiranje na promjenjivo gospodarsko stanje. Komisija je najavila da bi se fiskalne preporuke za 2023. trebale i dalje razlikovati po državama članicama te bi se u njima trebalo voditi računa o mogućim prelijevanjima među državama. Komisija je pozvala države članice da smjernice uzmu u obzir u svojim programima stabilnosti i konvergencije. Komisija se obvezala da će pomno pratiti gospodarska kretanja i prema potrebi prilagoditi svoje smjernice politika, a najkasnije u okviru proljetnog paketa europskog semestra potkraj svibnja 2022.

(8) U pogledu fiskalnih smjernica od 2. ožujka 2022., u fiskalnim preporukama za 2023. uzimaju se u obzir pogoršani gospodarski izgledi, povećana neizvjesnost i dodatni negativni rizici te viša inflacija u usporedbi sa zimskom prognozom. Na temelju tih razmatranja, fiskalnim odgovorom treba povećati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju i energetsku sigurnost te održati kupovnu moć najranjivijih kućanstava kako bi se ciljanim i privremenim mjerama ublažio učinak povećanja cijena energije i ograničio inflacijski pritisak zbog sekundarnih učinaka; fiskalna politika trebala bi ostati fleksibilna radi prilagodbe okolnostima koje se brzo mijenjaju i trebala bi se razlikovati po državama članicama, ovisno o njihovoj fiskalnoj i gospodarskoj situaciji, među ostalim u pogledu izloženosti krizi i priljevu raseljenih osoba iz Ukrajine.

---

8 Procjene o smjeru fiskalne politike i njezinim komponentama u ovoj preporuci Komisijine su procjene koje se temelje na pretpostavkama iz Komisijine proljetne prognoze 2022. Komisijine procjene srednjoročnog potencijalnog rasta ne uključuju pozitivan učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje mogu potaknuti potencijalni rast.

9 Ne financira se bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a.

10 Komunikacija Komisije Vijeću: Smjernice za fiskalnu politiku za 2023., Bruxelles, 2.3.2022., COM(2022) 85 final.

(9) Njemačka je 28. travnja 2021. u skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/241 Komisiji dostavila svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost. Na temelju članka 19. Uredbe (EU) 2021/241 Komisija je ocijenila relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, u skladu sa smjernicama za ocjenjivanje iz Priloga V. toj uredbi. Vijeće je 13. srpnja 2021. donijelo Odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Njemačke[11]. Isplata obroka ovisi o odluci Komisije, donesenoj u skladu s člankom 24. stavkom 5. Uredbe (EU) 2021/241, da je Njemačke u zadovoljavajućoj mjeri ostvarila relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Ostvarenje u zadovoljavajućoj mjeri podrazumijeva da mjere povezane s ostvarenim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima nisu ukinute.

(10) Njemačka je 2. svibnja 2022. dostavila Nacionalni program reformi za 2022., a 27. travnja 2022. Program stabilnosti za 2022., u skladu s rokom utvrđenim u članku 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97. Zbog njihove uzajamne povezanosti, ta su dva programa ocijenjena zajedno. U skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241, u Nacionalnom programu reformi za 2022. uzima se u obzir i polugodišnje izvješće Njemačke o ostvarenom napretku u provedbi plana za oporavak i otpornost.

(11) Komisija je 23. svibnja 2022. objavila Izvješće za Njemačku[12] za 2022. Ocijenila je napredak Njemačke u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo 2019., 2020. i 2021. te je analizirala provedbu plana za oporavak i otpornost Njemačke na temelju tablice pokazatelja za oporavak i otpornost. Na temelju te analize, u izvješću su utvrđeni nedostaci u pogledu izazova koji nisu obuhvaćeni ili su samo djelomično obuhvaćeni planom za oporavak i otpornost, kao i novi i nadolazeći izazovi, uključujući one koji proizlaze iz ruske invazije na Ukrajinu. Ocijenila je i napredak Njemačke u provedbi europskog stupa socijalnih prava i postizanju glavnih ciljeva EU-a u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju UN-ovih ciljeva održivog razvoja.

(12) Komisija je provela detaljno preispitivanje za Njemačku u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011 i objavila rezultate 23. svibnja 2022.[13]. Komisija je zaključila da u Njemačkoj postoje makroekonomske neravnoteže. Konkretno, slabosti su povezane s trajnim velikim suficitom tekućeg računa, koji odražava slaba ulaganja u odnosu na štednju i ima prekograničnu važnost.

(13) Njemačka je 27. travnja 2022. dostavila novi nacrt proračunskog plana za 2022. Komisija je dostavila mišljenje o tom planu u skladu s člankom 7. Uredbe (EU) br. 473/2013.

(14) Komisija je 23. svibnja 2022. objavila izvješće u skladu s člankom 126. stavkom 3. UFEU-a. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Njemačke jer je njezin deficit opće države 2021. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. U izvješću je zaključeno da kriterij deficita nije ispunjen. U skladu s Komunikacijom od 2. ožujka 2022. Komisija nije predložila pokretanje novih postupaka u slučaju prekomjernog deficita u proljeće 2022. te će u jesen 2022. ponovno procijeniti relevantnost prijedloga za pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita.

---

11 Provedbena odluka Vijeća od 13. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Njemačke (ST 10158/2021). ST 10158/2021 ADD)

12 COM(2022) 606 final, 23.5.2022.

13 COM(2022)600 final i SWD(2022)629 final, 23.5.2022.

(15) Vijeće je 20. srpnja 2020. Njemačkoj preporučilo da 2020. i 2021. u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za djelotvoran odgovor na pandemiju, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Njemačka, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Prema podacima koje je potvrdio Eurostat, deficit opće države u Njemačkoj 2021. smanjio se s 4,3 % BDP-a u 2020. na 3,7 % BDP-a u 2021. Odgovor Njemačke u okviru fiskalne politike pridonio je gospodarskom oporavku u 2021., a privremene mjere hitne potpore povećale su se s 2,7 % BDP-a u 2020. na 4,2 % u 2021. Mjere koje je Njemačka poduzela u 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. bile su uglavnom privremene ili popraćene kompenzacijskim mjerama. Istodobno, neke diskrecijske mjere koje je vlada donijela u razdoblju od 2020. do 2021. nisu bile privremene niti popraćene kompenzacijskim mjerama, a uglavnom su se sastojale od povećanja obiteljskih naknada kao što su dječji doplatak i neoporezive naknade za djecu te većih mogućnosti za amortizaciju. Prema podacima koje je potvrdio Eurostat, dug opće države u 2021. iznosio je 69,3 % BDP-a.

(16) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije u Programu stabilnosti za 2022 povoljan je za 2022. a nakon toga realan. Vlada predviđa da će se realni BDP povećati za 3,6 % u 2022. i za 2,3 % u 2023. Za usporedbu, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se manji rast realnog BDP-a od 1,6 % u 2022. i veći rast od 2,4 % u 2023. Ta je razlika uglavnom posljedica različitih datuma zaključenja prognoza, koji su u slučaju Programa stabilnosti bili prije početka ruske agresije na Ukrajinu, kada su izgledi za rast za 2022. još bili optimističniji. Vlada u Programu stabilnosti za 2022. očekuje da će ukupni deficit ostati na 3,75 % BDP-a u 2022. te da će se smanjiti na 2 % u 2023. Slična razina u 2022. uglavnom odražava nastavak hitnih mjera zbog pandemije, povećane rashode za obranu i mjere protiv povećanih cijena energije kao odgovor na rat u Ukrajini te dodatne rashode i ulaganja u zelenu tranziciju. Prema programu, očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti na 66,75 % u 2022. i na 65,75 % u 2023. Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se državni deficit od 2,5 % BDP-a za 2022. i 1,0 % BDP-a za 2023. To je niže od deficita predviđenog u Programu stabilnosti za 2022. i 2023., uglavnom zbog nešto nižih predviđanja poreznih prihoda na temelju opreznih izračuna u studenome 2021. i optimističnijih očekivanja u pogledu provedbe subvencija i javnih ulaganja u okviru Programa. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se sličan udio duga opće države u BDP-u od 66,4 % u 2022. te niži u iznosu od 64,5 % u 2023. Razlika je posljedica slične razlike u prognozi deficita.

Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2022. procjenjuje se da će srednjoročni (prosječni desetogodišnji) potencijalni rast proizvodnje iznositi 1,1 %. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru Plana za oporavak i otpornost koje mogu potaknuti potencijalni gospodarski rast Njemačke.

(17) Vlada je 2022. postupno ukinula većinu mjera poduzetih kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19, pa se predviđa da će se privremene mjere hitne potpore smanjiti s 4,2 % BDP-a u 2021. na 1,2 % BDP-a u 2022. Na državni deficit utječu mjere donesene radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja

cijena energije, koje se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. procjenjuju na 0,7 % BDP-a u 2022., a u 2023.[14] se očekuje njihovo postupno ukidanje. Te se mjere uglavnom sastoje od ciljane subvencije za troškove grijanja; napretka u ukidanju poreza na energiju iz obnovljivih izvora (*EEG-Umlage*); napretka u povećanju naknade za dnevne migrante (*Pendlerpauschale*); tromjesečnog smanjenja poreza na energiju za goriva; jednokratne isplate paušalnog iznosa za cijenu energije (*Energiepreispauschale*) i dodatka za svako dijete; jednokratne paušalne isplate primateljima socijalne pomoći; mjesečne karte za lokalni javni prijevoz po sniženoj cijeni u trajanju od tri mjeseca. Te su mjere najavljene kao privremene, no u slučaju da cijene energije ostanu povišene i 2023., neke od njih mogle bi se nastaviti. Neke od tih mjera nisu ciljane, posebno povećanje naknade za dnevne migrante i smanjenje poreza na energiju za goriva. Na državni deficit utječu i troškovi pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine, za koje se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa da će iznositi 0,1 % BDP-a u 2022. i 0,2 % u 2023[15], te povećanje troška rashoda za obranu za 0,4 % BDP-a u 2022. i 0,5 % BDP-a u 2023.

(18) Vijeće je 18. lipnja 2021. preporučilo Njemačkoj[16] da u 2022. zadrži poticajan smjer fiskalne politike, uključujući impuls iz Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država. Preporučilo je i da Njemačka, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti, uz istodobno poticanje ulaganja radi povećanja potencijala za rast.

(19) Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2022. i podataka iz Programa stabilnosti Njemačke za 2022. predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike biti poticajan i iznositi –1.6 % BDP-a, u skladu s preporukom Vijeća.[17] Njemačka namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja u skladu s preporukom Vijeća. Predviđa se da će se pozitivan učinak koji na gospodarsku aktivnost imaju rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost te sredstvima drugih fondova EU-a ostati stabilan u odnosu na 2021. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država na fiskalni smjer politike u 2022. biti ekspanzivan i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a[18]. Stoga u skladu s preporukom Vijeća Njemačka namjerava očuvati ulaganja koja financira država. Ujedno se predviđa da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na prihodovnoj strani) u 2022. imati ekspanzivan učinak od 1,5 postotnih bodova na opći smjer fiskalne politike. Taj

---

14 Iznosi predstavljaju razinu godišnjih proračunskih troškova tih mjera poduzetih od jeseni 2021., uključujući tekuće prihode i rashode te, prema potrebi, mjere za kapitalne rashode.

15 Pretpostavlja se da će ukupan broj raseljenih osoba iz Ukrajine u EU postupno dosegnuti 6 milijuna do kraja 2022., a njihova se geografska razmještenost procjenjuje na temelju veličine postojeće dijaspore, relativnog broja stanovnika države članice primateljice i stvarne razmještenosti raseljenih osoba iz Ukrajine diljem Unije od ožujka 2022. Kad je riječ o proračunskim troškovima po osobi, procjene se temelje na modelu mikrosimulacije Euromod Zajedničkog istraživačkog centra Komisije te se u obzir uzimaju novčani transferi na koje ljudi mogu imati pravo i naknade u naravi kao što su obrazovanje i zdravstvena zaštita.

16 Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Njemačke za 2021., SL C 304, 29.7.2021., str. 18.

17 Negativan (pozitivan) predznak pokazatelja odgovara prekomjernom (nedovoljnom) rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu (kontrakcijsku) fiskalnu politiku.

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

znatan ekspanzivni učinak uključuje dodatni učinak mjera za ublažavanje gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije (0,7 % BDP-a) i troškova pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine (0,1 % BDP-a), a predviđa se da će rastu tekućih neto rashoda pridonijeti i dodatni rashodi za zelenu tranziciju (0,2 % BDP-a).

(20) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se da će u 2023. smjer fiskalne politike iznositi 0,6 % BDP-a uz pretpostavku nepromijenjenih politika[19]. Predviđa se da će Njemačka 2023. nastaviti upotrebljavati bespovratna sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja za potporu oporavku. Predviđa se da će se pozitivan učinak koji na gospodarsku aktivnost imaju rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a smanjiti za 0,1 postotni bod BDP-a u odnosu na 2022. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država na fiskalni smjer politike u 2023. biti ekspanzivan i iznositi 0,1 postotni bod BDP-a[20]. Ujedno se predviđa da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na prihodovnoj strani) u 2023. imati kontrakcijski učinak od 0,7 postotnih bodova na opći smjer fiskalne politike. To uključuje učinak postupnog ukidanja mjera za ublažavanje posljedica povećanja cijena energije (0,7 % BDP-a) i dodatne troškove pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine (0,05 % BDP-a) u odnosu na 2022.

(21) U Programu stabilnosti za 2022. očekuje se da će se deficit opće države postupno smanjiti na 1,75 % BDP-a u 2024. i na 1 % do 2025. U tim se predviđanjima pretpostavlja povećanje državnih prihoda kao postotak BDP-a, dok se očekuje da će državni rashodi kao postotak BDP-a ostati relativno stabilni. Prema programu, očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti do 2025., točnije na 65,75 % u 2024. i zatim pasti na 65 % u 2025. Na temelju analize Komisije čini se da su rizici za održivost duga u srednjoročnom razdoblju niski.

(22) Starenje stanovništva i smanjenje ponude radne snage sljedećih će godina znatno utjecati na Njemačku. Zakonska dob za umirovljenje doseći će 67 godina 2031., no za održivost mirovinskog sustava potrebne su dodatne prilagodbe. Jači poticaji za rad bili bi potrebni i s obzirom na smanjenje ponude radne snage. Predanost vlade zadržavanju gornje granice stope doprinosa za mirovinsko osiguranje i najmanje stope zamjene (*Doppelte Haltelinie*) upućuje na potrebu za znatnim fiskalnim transferima, čime se dodatno povećava opterećenje mlađih generacija. Privatne mirovine koje subvencionira država (*Riester Rente*) nisu imale veću ulogu u kombiniranju različitih doprinosa za mirovinsko osiguranje. Povrati su niski, a administrativni troškovi visoki. Dovoljnu mirovinsku štednju ponajprije ne mogu ostvariti osobe s niskim dohotkom.

(23) Porezni sustav uvelike se oslanja na prihode od poreza na rad, dok su porezne osnovice koje su manje štetne za uključiv rast i dalje nedovoljno iskorištene. Porezni klin na rad u Njemačkoj jedan je od najvećih u EU-u. Time se smanjuju neto plaće i destimulira povećanje broja radnih sati za određene skupine kao što su osobe s niskim i srednjim dohotkom i primatelji drugog dohotka u kućanstvu, a sprječava se i bolje iskorištavanje potencijala radne snage, čak i ako postoji manjak radne snage. Prihodi od poreza za zaštitu okoliša relativno su niski, dok se subvencijama štetnima za okoliš

[19] Negativan (pozitivan) predznak pokazatelja odgovara prekomjernom (nedovoljnom) rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu (kontrakcijsku) fiskalnu politiku.

[20] Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti neutralan.

(uključujući smanjenje poreza i oslobođenje od poreza) ugrožavaju ciljevi okolišne održivosti i suzbija dekarbonizacija, energetska učinkovitost i uvođenje obnovljive energije.

(24) U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) i kriterijem 2.2. iz Priloga V. Uredbi (EU) 2021/241, plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se međusobno nadopunjuju i trebaju se provesti do 2026. Doprinose svladavanju svih ili znatnog dijela ekonomskih i socijalnih izazova navedenih u preporukama za pojedinu zemlju koje je Vijeće uputilo Njemačkoj u postupku europskog semestra 2019. i 2020., uz sve preporuke za pojedinu zemlju izdane do datuma donošenja plana. Konkretno, njima se pridonosi zadovoljavanju potrebe za poticanjem javnih i privatnih ulaganja, posebno u zelenu i digitalnu tranziciju, u održivi promet, u čiste, učinkovite i integrirane energetske sustave, u digitalizaciju javne uprave i zdravstvenih usluga, u obrazovanje te u istraživanje i inovacije.

(25) Očekuje se da će provedba plana za oporavak i otpornost Njemačke pridonijeti daljnjem napretku u zelenoj i digitalnoj tranziciji. Mjerama potpore klimatskim ciljevima u Njemačkoj namijenjeno je 42 % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru plana, dok je mjerama potpore digitalnim ciljevima namijenjeno 52 % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru plana. Potpuna provedba plana za oporavak i otpornost, u skladu s relevantnim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima, pomoći će Njemačkoj da se brzo oporavi od posljedica krize uzrokovane bolešću COVID-19, uz istodobno jačanje otpornosti. Sustavno uključivanje socijalnih partnera i drugih relevantnih dionika i dalje je važno za uspješnu provedbu plana za oporavak i otpornost, kao i drugih ekonomskih politika i politika zapošljavanja izvan okvira plana, kako bi se osigurala opća odgovornost za cjelokupni program politike.

(26) Njemačka je do 4. travnja 2022. dostavila programske dokumente kohezijske politike[21] za svih 15 programa Europskog fonda za regionalni razvoj, svih 16 programa Europskog socijalnog fonda plus i mješovitog programa Europskog fonda za regionalni razvoj i Europskog socijalnog fonda plus. Komisija je 19. travnja 2022. odobrila sporazum o partnerstvu s Njemačkom o upotrebi sredstava kohezijske politike. U skladu s Uredbom (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. Njemačka je pri programiranju fondova kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027. uzela u obzir relevantne preporuke. To je preduvjet za poboljšanje učinkovitosti i maksimalno povećanje dodane vrijednosti financijske potpore koju će primiti iz fondova kohezijske politike, uz istodobno promicanje koordinacije, komplementarnosti i usklađenosti između tih fondova i drugih instrumenata i fondova Unije. Uspješna provedba Mehanizma za oporavak i otpornost i programa kohezijske politike ovisi i o uklanjanju prepreka ulaganjima radi potpore zelenoj i digitalnoj tranziciji i uravnoteženom teritorijalnom razvoju.

(27) Osim gospodarskih i socijalnih izazova obuhvaćenih planom za oporavak i otpornost, Njemačka i dalje zaostaje u uvođenju širokopojasnog interneta vrlo visokog kapaciteta u ruralnim područjima, u kojima bi se većim ulaganjima mogao povećati rast produktivnosti te bi se mogle smanjiti neravnoteže između štednje i ulaganja. Ukupno

[21] Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike. SL L 231, 30.6.2021., str. 159.

gledajući, Njemačka je prošle godine znatno poboljšala širokopojasnu pokrivenost vrlo visokim kapacitetom i trenutačno je iznad prosjeka EU-a. Međutim, u ruralnim područjima pokrivenost je iznosila 22,5 %, što je ispod prosjeka EU-a od 37,1 %. Istodobno, samo 15,4 % kućanstava ima pristup svjetlovodnom priključku (u usporedbi s prosjekom EU-a od 50 %), što Njemačku svrstava među države članice s najnižom pokrivenošću svjetlovodnom mrežom, dok pet najuspješnijih država u EU-u ima pokrivenost od najmanje 85 %. Nedostatak svjetlovodnog priključka naglašen je u ruralnim područjima (11,3 % u odnosu na prosjek EU-a od 33,8 %). To usporava rast produktivnosti, osobito malih i srednjih poduzeća, od kojih se mnoga nalaze u ruralnim i polururalnim područjima. Proširenje širokopojasnog interneta i 5G mreže nisu obuhvaćeni njemačkim planom za oporavak i otpornost. Na saveznoj i regionalnoj razini postoje programi čiji je cilj poboljšati povezivost na područjima sa samo jednim operaterom i mobilnu povezivost na područjima koja nisu pokrivena mrežom. Koalicijski sporazum sadržava ambiciozne ciljeve u pogledu dostupnosti svjetlovodnog priključka i 5G mreže na nacionalnoj razini za sva njemačka kućanstva, a rok za provedbu tek treba utvrditi. Povećanje kapaciteta za planiranje i upravljanje u području građevinarstva u privatnom sektoru te za upravljanje planiranjem i provedbom u javnom sektoru bit će ključno za pravodobnu provedbu. Postizanje ciljeva zahtijevat će i poboljšanja u postupcima podnošenja zahtjeva i izdavanja dozvola, kao i standardizaciju alternativnih, bržih tehnika instalacije.

(28) Na temelju ovlasti koje su šefovi država ili vlada EU-a utvrdili u Izjavi iz Versaillesa, planom REPowerEU nastoji se čim prije postupno ukinuti ovisnost Europske unije o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. U tu svrhu, u dijalogu s državama članicama utvrđuju se najprikladniji projekti, ulaganja i reforme na nacionalnoj i regionalnoj razini te na razini EU-a. Cilj je tih mjera smanjiti sveukupnu ovisnost o fosilnim gorivima i potaknuti odmak od uvoza fosilnih goriva iz Rusije.

(29) Njemačka se suočava s izazovima povezanima s ovisnošću o fosilnim gorivima i uvozu energije iz Rusije te s okvirnim uvjetima za ulaganja u potpuno integrirani održivi energetski sustav. Prema podacima iz 2020., ovisnost o uvozu plina iz Rusije posebno je visoka (65 %[22]) i viša od prosjeka EU-a (44 %). Ovisnost o uvozu nafte iz Rusije također je veća od prosjeka EU-a (34 % u Njemačkoj u usporedbi s prosjekom EU-a od 26 %)[23]. Više od polovine udjela u strukturi izvora energije u Njemačkoj čine plin (26 %) i nafta (35 %). Ta ovisnost izravno utječe na njemačku industriju, koja je odgovorna za 35 % konačne potrošnje energije prirodnog plina. Brži napredak u širenju prijenosnih i distribucijskih mreža i uvođenju obnovljivih izvora energije ključan je za svladavanje tih izazova, postizanje klimatskih i energetskih ciljeva te poticanje ulaganja u odnosu na štednju. Potrebno je uložiti veće napore u diversifikaciju opskrbe energijom i energetskih pravaca iskorištavanjem svih dostupnih izvora energije bez emisija ugljika, posebno uvođenjem električne energije i plinova iz obnovljivih izvora, uključujući vodik iz obnovljivih izvora, te ukapljenog prirodnog plina. Preporučuje se da nova ulaganja u plinsku infrastrukturu i mreže budu, ako je moguće, otporna na buduće promjene kako bi se budućom prenamjenom

[22] Prema nedavnim podacima njemačkog Saveznog ministarstva gospodarstva i klimatske politike udio u ukupnom uvozu plina smanjio se na 35 %.

[23] Eurostat (2020.), udio uvoza iz Rusije u odnosu na ukupni uvoz prirodnog plina i sirove nafte. U prosjeku za EU-27 ukupni uvoz obuhvaća uvoz iz zemalja izvan EU-27. Ukupni uvoz za Njemačku uključuje trgovinu unutar EU-a. Sirova nafta ne uključuje naftne derivate.

za održiva goriva omogućila njihova dugoročna održivost. Kako bi bila u skladu s ciljevima paketa „Spremni za 55”, Njemačka bi trebala dodatno povećati ambicije za smanjenje emisija stakleničkih plinova i povećanje udjela obnovljivih izvora energije i energetske učinkovitosti. Potrebno je uložiti napore i kako bi se ubrzala dekarbonizacija industrije, poboljšale mogućnosti za fleksibilnost i odgovor potrošača energije na promjenjive cijene te povećala integracija energetskog sustava[24]. Trebalo bi poduzeti mjere i kako bi se povećala energetska učinkovitost i smanjila potrošnja energije te ubrzala dekarbonizacija fonda zgrada i prometnog sektora, koji 2021. nisu ispunili godišnje nacionalne ciljeve u pogledu emisija za te sektore. Potrošnja fosilnih goriva može se smanjiti većom primjenom zajedničke mobilnosti i održivog javnog prijevoza. Proširenje njemačkih elektroenergetskih mreža znatno kasni. Ključne su prepreke, među ostalim, složenost i trajanje postupaka planiranja, izdavanja dozvola i žalbenih postupaka. Zbog kašnjenja u proširenju elektroenergetskih mreža na određenim se područjima morala ograničiti upotreba obnovljivih izvora energije. Nadalje, kašnjenja u proširenju elektroenergetskih mreža znatno utječu na mreže susjednih država članica jer kapacitet mreže u Njemačkoj nije dovoljan za prijenos količine električne energije kojom se trguje unutar odgovarajućeg cjenovnog područja. Vlada se obvezala povećati udio obnovljivih izvora energije u proizvodnji električne energije na 80 % do 2030. i na gotovo 100 % do 2035. Međutim, uvođenje obnovljivih izvora energije, posebno energije vjetra na kopnu, posljednjih se godina znatno usporilo zbog stalnih prepreka u provedbi. Uklanjanje prepreka provedbi uključuje poduzimanje koraka za rješavanje sporova oko uporabe zemljišta u ranoj fazi, ublažavanje pravila o minimalnoj udaljenosti, poboljšanje primjene prostornog planiranja za utvrđivanje područja za iskorištavanje energije vjetra i olakšavanje dobivanja dozvola. Prihvaćanje na lokalnoj razini može se poboljšati, među ostalim pojednostavnjenim postupkom savjetovanja, većim sudjelovanjem građana i dijeljenjem prihoda u projektima. Širenje obnovljivih izvora energije i povećanje energetske učinkovitosti neće samo smanjiti ovisnost o uvozu energije, već i znatno sniziti cijene energije. Naposljetku, sudjelovanje u prekograničnoj suradnji na energetskim pitanjima može se dodatno unaprijediti, a fleksibilnost i kapacitet postojećih interkonekcija za dvosmjerni tok mogu se povećati.

(30) Iako će ubrzanje prelaska na klimatsku neutralnost i napuštanja fosilnih goriva stvoriti znatne troškove restrukturiranja u više sektora, Njemačka može iskoristiti mehanizam za pravednu tranziciju u kontekstu kohezijske politike kako bi smanjila socioekonomske posljedice tranzicije u najteže pogođenim regijama. Osim toga, Njemačka može iskoristiti i Europski socijalni fond plus kako bi poboljšao mogućnosti za zapošljavanje i ojačao socijalnu koheziju.

(31) Uzimajući u obzir Komisijinu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti Njemačke za 2022. i njegovo je mišljenje[25] navedeno u preporuci 1. u nastavku.

(32) Imajući u vidu blisku međusobnu povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je državama članicama europodručja preporučilo da mjere za provedbu preporuke o ekonomskoj politici europodručja poduzmu i u okviru svojih planova za oporavak i otpornost. Za Njemačku se to posebno odražava u preporukama 1., 2. i 3. u nastavku.

---

[24] Integracija energetskog sustava povezuje različite nositelje energije međusobno i sa sektorima krajnje potrošnje.

[25] Na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.

(33) Uzimajući u obzir detaljno preispitivanje koje je provela Komisija i tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Nacionalni program reformi za 2022. i Program stabilnosti za 2022. Preporuke Vijeća donesene u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama 1., 2., 3. i 4. u nastavku. Preporukama 1., 2. i 3. pridonosi se i provedbi Preporuke za europodručje, posebno provedbi prve i četvrte preporuke za europodručje. Fiskalne politike iz preporuke 1. i politike iz preporuka 2., 3. i 4. pridonose, među ostalim, uklanjanju neravnoteža povezanih sa suficitom tekućeg računa u pogledu većih ulaganja.

PREPORUČUJE da Njemačka u 2022. i 2023. poduzme mjere kojima je cilj:

1. Osigurati da rast tekućih rashoda koje financira država u 2023. bude u skladu s općim neutralnim smjerom politike, uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanje cijena energije i osobama koje bježe iz Ukrajine. Trenutačnu potrošnju prilagoditi razvoju situacije. Povećati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetsku sigurnost, među ostalim primjenom Mehanizma za oporavak i otpornost, plana RePowerEU i drugih fondova EU-a. U razdoblju nakon 2023. provoditi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija. Poboljšati strukturu poreza radi potpore uključivijem i održivijem rastu, posebno poboljšanjem poreznih poticaja kako bi se povećao broj radnih sati. Zaštititi dugoročnu održivost mirovinskog sustava.

2. Nastaviti s provedbom plana za oporavak i otpornost, u skladu s dogovorenim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima iz Provedbene odluke Vijeća od 13. srpnja 2021. Brzo dovršiti pregovore s Komisijom o programskim dokumentima kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027. u cilju početka njihove provedbe.

3. Ukloniti prepreke ulaganjima i potaknuti ulaganja u digitalne komunikacijske mreže vrlo velikog kapaciteta.

4. Smanjiti ukupnu ovisnost o fosilnim gorivima i diversificirati njihov uvoz poboljšanjem energetske učinkovitosti, poticanjem uštede energije, diversifikacijom opskrbe energijom i energetskih pravaca, uklanjanjem uskih grla u ulaganjima, daljnjim pojednostavnjenjem postupaka izdavanja dozvola, poticanjem ulaganja u elektroenergetske mreže i obnovljivu energiju i ubrzavanjem njihova uvođenja te daljnjim poboljšanjem prekogranične energetske suradnje.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik