

Bruksela, 2 lipca 2019 r.  
(OR. en)

10158/19

ECOFIN 613  
UEM 216  
SOC 465  
EMPL 354  
COMPET 494  
ENV 584  
EDUC 300  
RECH 333  
ENER 337  
JAI 694  
FSTR 116  
REGIO 152

**NOTA**

|               |                                                                                                                                                                                                |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Od:           | Sekretariat Generalny Rady                                                                                                                                                                     |
| Do:           | Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada                                                                                                                                                         |
| Nr dok. Kom.: | 9929/19 - COM(2019) 505 final                                                                                                                                                                  |
| Dotyczy:      | Zalecenie dotyczące ZALECENIA RADY w sprawie krajowego programu reform Niemiec na 2019 r. oraz zawierającego opinię Rady na temat przedstawionego przez Niemcy programu stabilności na 2019 r. |

Delegacje otrzymują w załączeniu wspomniany wyżej projekt zalecenia Rady, w wersji zmienionej i uzgodnionej przez różne komitety Rady, oparty na wniosku Komisji COM(2019) 505 final.

## **ZALECENIE RADY**

**z dnia ...**

**w sprawie krajowego programu reform Niemiec na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niemcy programu stabilności na 2019 r.**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych<sup>1</sup>, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania<sup>2</sup>, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

---

<sup>1</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

<sup>2</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2019 r. W należyтым stopniu uwzględniono w niej Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Niemcy jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro<sup>3</sup> (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro na 2019 r.”), które określa pięć zaleceń dla strefy euro (zwanym dalej „zaleceniami dla strefy euro”).
- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Niemcy powinny zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro na 2019 r., co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1 i 2 poniżej. W szczególności środki inwestycyjne i wspieranie wzrostu płac pomogą w wykonaniu pierwszego zalecenia dla strefy euro dotyczącego przywrócenia równowagi w tej strefie, natomiast zmniejszanie opodatkowania pracy pomoże w realizacji trzeciego zalecenia dla strefy euro w zakresie funkcjonowania rynku pracy.

---

<sup>3</sup> Dz.U. C 136 z 12.4.2019, s. 1.

- (3) Sprawozdanie krajowe 2019 dotyczące Niemiec zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Niemiec w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r.<sup>4</sup>, działań podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Niemiec w realizacji swoich krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie to objęło również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki opublikowano w dniu 27 lutego 2019 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Niemczech występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności malejąca w wolnym tempie nadwyżka na rachunku obrotów bieżących utrzymuje się na wysokim poziomie. Związane z tym konsekwencje mają wymiar transgraniczny. W 2018 r. nadwyżka ta nieznacznie zmalała w kontekście ożywienia popytu wewnętrznego. W nadchodzących latach spodziewany jest jej dalszy stopniowy spadek, choć nadal będzie się utrzymywała powyżej progu określonego w procedurze dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Nadwyżka odzwierciedla niski poziom inwestycji krajowych w stosunku do oszczędności zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. Wprowadzono środki mające pobudzić inwestycje prywatne i publiczne i w efekcie ich liczba wyraźnie wzrosła. To z kolei przyczyniło się do wzrostu bardziej napędzanego popytem krajowym. Niemniej jednak można było się spodziewać większego wzrostu inwestycji i konsumpcji, jako elementów produktu krajowego brutto (PKB), zważywszy na korzystne warunki finansowania, zaległości w inwestycjach publicznych, zwłaszcza na poziomie gmin, a także dostępną przestrzeń fiskalną. Wzrost wynagrodzeń nieco przyspieszył przy kurczącym się rynku pracy, jednak realny wzrost wynagrodzeń pozostaje umiarkowany.
- (4) W dniu 16 kwietnia 2019 r. Niemcy przedłożyły swój krajowy program reform na 2019 r., a w dniu 17 kwietnia 2019 r. – program stabilności na 2019 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

---

<sup>4</sup> Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 19.

- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013<sup>5</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.

---

<sup>5</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

- (6) Niemcy są obecnie objęte częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2019 r. rząd planuje osiągnąć nadwyżkę budżetową wynoszącą między  $\frac{1}{2}$  a  $\frac{3}{4}$  % PKB w latach 2019–2023. Po przeliczeniu salda strukturalnego<sup>6</sup> stwierdza się nadal osiąganie z nadwyżką średniookresowego celu budżetowego, tj. deficytu strukturalnego w wysokości 0,5 % PKB w okresie objętym programem. Zgodnie z programem stabilności na 2019 r. oczekuje się, że relacja długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie w 2019 r. poniżej traktatowej wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB i będzie stopniowo malała, aż w 2023 r. osiągnie poziom 51¼ %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, opiera się na korzystnych założeniach. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże nadwyżkę w wysokości 1,1 % PKB w 2019 r. i 0,8 % PKB w 2020 r., czyli powyżej średniookresowego celu budżetowego. Przewiduje się, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie w dalszym ciągu wykazywać zdecydowaną tendencję spadkową. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Niemcy spełnią wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2019 i 2020. Przy przestrzeganiu średniookresowego celu budżetowego ważne byłoby jednocześnie wykorzystanie polityki fiskalnej i strukturalnej do osiągnięcia trwałej tendencji wzrostowej w zakresie inwestycji sektora publicznego i prywatnego, zwłaszcza na poziomie regionalnym i gminnym.

---

<sup>6</sup> Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez Komisję na podstawie powszechnie przyjętej metodyki.

- (7) W 2018 r. odnotowano wyraźny wzrost inwestycji sektora prywatnego i publicznego, lecz wskaźnik inwestycji utrzymuje się poniżej średniej w strefie euro. Inwestycje publiczne w 2018 r. wzrosły o 7,7 % w wartościach nominalnych i o 3,8 % w wartościach realnych, lecz nadal konieczne są dalsze wysiłki, aby zlikwidować duże zaległości inwestycyjne, w szczególności w odniesieniu do inwestycji publicznych w infrastrukturę i edukację. W ciągu ostatnich trzech lat realny wzrost inwestycji publicznych był dodatni po okresie ujemnych stóp wzrostu. W samym tylko 2018 r. wartość nominalna inwestycji na poziomie gminnym wzrosła o prawie jedną piątą. Jest to efekt wysiłków rządu zmierzających do pobudzenia inwestycji. Na szczeblu gminnym inwestycje utrzymywały się jednak poniżej wartości amortyzacji. Jeżeli chodzi o gminny panel KfW w 2019 r., zaległości w inwestycjach nagromadzone do 2018 r. wyniosły 4 % PKB. Wraz z korzystną pozycją budżetową wskazuje to na istnienie możliwości zwiększenia inwestycji na wszystkich szczeblach administracji rządowej, zwłaszcza na regionalnym i gminnym. Inwestycje w infrastrukturę publiczną są nadal wstrzymywane z powodu ograniczeń związanych z potencjałem i planowaniem na szczeblu gminnym. Wprowadzono środki mające wyeliminować te ograniczenia, lecz nie widać jeszcze trwałych i konkretnych rezultatów. Ponadto istnieje pole do poprawy usług cyfrowych w sektorze publicznym i do usprawnienia procesu udzielania zamówień publicznych. Niemcy odnotowały wyraźny wzrost inwestycji sektora prywatnego, lecz nie w odniesieniu do wszystkich rodzajów aktywów. Znacznie wzrosły inwestycje w sprzęt w odpowiedzi na rekordowo wysokie wykorzystanie mocy produkcyjnych. Trwa ożywienie w zakresie inwestycji na rynku mieszkaniowym. Obecnie w sektorze budowlanym odnotowuje się jednak ograniczenia mocy i wzrost cen. W sektorze budownictwa niemieszkaniowego wzrost w ujęciu realnym jest powolny, co oznacza, że infrastruktura o zasadniczym znaczeniu może nie nadążać za potrzebami gospodarki.

- (8) W 2017 r. wydatki publiczne na edukację – w wysokości 4,1 % PKB – utrzymywały się poniżej średniej unijnej wynoszącej 4,6 %. Na edukację przeznaczono 9,3 % ogólnych wydatków publicznych, a więc także poniżej średniej unijnej równej 10,2 %. Wydatki na edukację i badania w 2017 r. pozostały na poziomie 9 % PKB, czyli nie udało się osiągnąć celu krajowego, jakim było 10 % PKB. Nawet jeżeli wydatki na edukację wzrosły w ujęciu realnym, znaczne zaległości w inwestycjach dalej się pogłębiały z powodu zmian demograficznych. Zmiany legislacyjne umożliwiające inwestycje bezpośrednio realizowane przez rząd federalny w dziedzinie edukacji cyfrowej, obok zasobów przydzielonych przez niemieckie kraje związkowe (*Digitalpakt*), są obiecujące, ale na wyniki trzeba jeszcze poczekać. Wyzwania, takie jak rosnąca liczba uczniów i studentów, niedobór nauczycieli, cyfryzacja oraz dalsze rozszerzanie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, wymagać będą odpowiedniego finansowania publicznego. Dodatkowe wydatki na edukację oraz badania i innowacje mają kluczowe znaczenie dla potencjalnego wzrostu gospodarczego w Niemczech i dostosowywania się do zmian technologicznych.
- (9) W ostatnich latach Niemcy odnotowały postępy w zwiększaniu intensywności badań i rozwoju, głównie w wyniku zwiększenia przez duże przedsiębiorstwa wydatków na badania i rozwój, zwłaszcza w sektorach produktów o średnim lub wysokim poziomie zaawansowania technologii, a w szczególności w sektorze motoryzacyjnym. Intensywność badań i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) jest znacznie poniżej średniej unijnej i stale maleje. MŚP korzystają ze współpracy z publicznymi instytucjami badawczymi w mniejszym stopniu niż duże przedsiębiorstwa. Te dwa czynniki negatywnie wpływają na innowacyjność przedsiębiorstw, która wykazuje długoterminową tendencję spadkową. Dodatkowe inwestycje w badania i rozwój mają zasadnicze znaczenie nie tylko dla zwiększenia zdolności innowacyjnych w całej gospodarce i dla pobudzenia wydajności, lecz także dla ułatwienia przejścia na gospodarkę niskoemisyjną o obiegu zamkniętym, zwłaszcza w odniesieniu do zrównoważonego transportu, zielonych technologii energetycznych, eko-innowacji i recyklingu, a także dla dalszej poprawy wyników publicznego sektora badań i jego wkładu w osiąganie tych celów.



- (10) Cyfryzacja niemieckiej gospodarki przebiega w wolnym tempie, a MŚP nadal zbyt powoli wprowadzają u siebie technologie cyfrowe. Niemcy pozostają w tyle pod względem wprowadzania łączy szerokopasmowych o bardzo dużej przepustowości (prędkości wyrażone w gigabitach) na poziomie krajowym, a w szczególności na obszarach wiejskich, gdzie większe inwestycje mogłyby poprawić wzrost wydajności. Światłowodowe sieci dostępu o dużej przepustowości obejmują swoim zasięgiem zaledwie 9 % niemieckich gospodarstw domowych (w połowie 2018 r.), podczas gdy średnia unijna wynosi 30 %. Zamiast tego preferowane rozwiązanie technologiczne operatora zasiedziałego nadal stanowi modernizacja istniejących sieci kabli miedzianych (wektorowanie). Choć wiele usług opiera się na sieci połączeń bardzo dużej prędkości, 23 700 parków przemysłowych nie było podłączonych do sieci światłowodowej w 2017 r., a 28 % wszystkich przedsiębiorstw nie miało dostępu do sieci o przepustowości co najmniej 50 Mb/s. Brak takich sieci połączeń hamuje inwestycje, w szczególności w przypadku MŚP, z których wiele ma swoją siedzibę na obszarach wiejskich i podmiejskich. Kluczowe znaczenie ma interwencja publiczna na rzecz wprowadzenia ultraszybkiej infrastruktury szerokopasmowej ( $\geq 100$  Mb/s) na obszarach wiejskich, przy czym można rozważyć szereg innych rozwiązań niż dotacje. Wyniki w zakresie cyfrowych usług publicznych i e-zdrowia kształtują się znacznie poniżej średniej unijnej. W 2018 r. jedynie 43 % niemieckich internautów korzystało z usług administracji elektronicznej (w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 64 %). Jeśli chodzi o e-zdrowie, 7 % obywateli Niemiec skorzystało z usług zdrowotnych i opiekuńczych świadczonych online (w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 18 %). E-recepta stosowana jest przez 19 % lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej (w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 50 %).
- (11) Potrzebnych jest więcej inwestycji w infrastrukturę transportową i rozwiązania w zakresie czystej mobilności w Niemczech, aby zmierzyć się z wyzwaniami w zakresie mobilności i jakości powietrza, a także wspierać łagodzenie zmiany klimatu i przystosowywanie się do niej. W ciągu ostatnich pięciu lat zwiększyły się emisje gazów cieplarnianych z transportu drogowego. Poważne obawy budzi jakość powietrza w Niemczech, zwłaszcza na obszarach miejskich, gdzie ruch drogowy odpowiada za około 60 % szkodliwych emisji tlenków azotu. Bardziej zaawansowane rozwiązania w zakresie intermodalności mogłyby korzystnie wpłynąć na transport towarowy. Samochody pozostają zdecydowanie najczęściej wykorzystywanym środkiem transportu w życiu codziennym, a średni czas spędzany w korkach wynosi około 30 godzin rocznie. Koszty związane z zatorami komunikacyjnymi i szukaniem miejsc parkingowych szacuje się na 110 mld EUR rocznie, czyli około 4 % PKB Niemiec. Choć w przypadku pojazdów na paliwo alternatywne odnotowano największy wzrost liczby nowych rejestracji, takich pojazdów jest nadal mało. Wciąż bardzo niewiele osób korzysta z systemu wspólnego użytkowania samochodów osobowych (*car sharing*) czy wspólnych przejazdów samochodem. Konieczne będą również znaczne inwestycje sektora publicznego i prywatnego w związku z nowymi łańcuchami dostaw akumulatorów i surowców krytycznych.

- (12) Niemieckie sieci energii elektrycznej powoli przystosowują się do produkcji energii z odnawialnych źródeł; nadal konieczne są znaczne inwestycje w sieci przesyłowe i dystrybucyjne. Istotne opóźnienia w realizacji wielu projektów pociągnęły za sobą znaczne koszty dla niemieckich i europejskich sieci energii elektrycznej oraz dla rynków energii elektrycznej. Z 1800 km sieci, przewidzianych w ustawie z 2009 r. o rozbudowie sieci energetycznej, do drugiego kwartału 2018 r. zrealizowano jedynie około 800 km. Częściowo było to spowodowane sprzeciwem opinii publicznej. Opóźnienia w rozbudowie sieci doprowadzą do wyższych kosztów związanych z zatorami komunikacyjnymi i spowodują większe zakłócenia w funkcjonowaniu rynku, zarówno w Niemczech, jak i w wymiarze transgranicznym. Inwestycje w sieci energetyczne, polegające na promowaniu łączenia sektorów, dywersyfikacji i odpowiedniej infrastruktury sieci, mają zasadnicze znaczenie dla elastyczności systemu energetycznego i lepszej integracji różnych sektorów gospodarki w perspektywie osiągnięcia celów w zakresie energii i klimatu.
- (13) Nieruchomości mieszkaniowe w Niemczech stały się mniej przystępne cenowo. Od 2015 r. zarówno czynsze, jak i ceny nieruchomości mieszkaniowych rosną w szybszym tempie niż ich długoterminowe średnie, zwłaszcza w dużych miastach. W 2017 r. 20 % osób w wieku 65 lat i powyżej borykało się w Niemczech z nadmiernym obciążeniem wydatkami mieszkaniowymi (tj. całkowite wydatki mieszkaniowe stanowiły ponad 40 % ich dochodu do dyspozycji) w porównaniu z 10 % Europejczyków w wieku co najmniej 65 lat. W przypadku osób o najniższych dochodach wskaźnik przeciążenia wydatkami mieszkaniowymi wynosił 10 punktów procentowych powyżej średniej unijnej równej 35,3 %. Rząd zareagował, wprowadzając określone środki, w tym „hamulec cenowy” ograniczający podwyżki czynszu (*Mietpreisbremse*), system wspierający zakup nowej nieruchomości (*Bauderkingeld*), a także zmianę konstytucji, tak aby umożliwić na szczeblu federalnym udzielanie wsparcia finansowego na rzecz budowy mieszkań socjalnych. Niemniej jednak liczba nowo oddanych budynków mieszkalnych utrzymuje się znacznie poniżej popytu i poziomu docelowego wyznaczonego przez rząd, wynoszącego 375 000 rocznie. Konieczne mogą być dalsze środki, takie jak przyspieszenie budowy mieszkań socjalnych, zapewnienie większego wyboru środków transportu, a także reforma przepisów dotyczących użytkowania gruntów i przepisów budowlanych.

- (14) Niemcy odniosły szczególne korzyści z integracji na rynku wewnętrznym i odgrywają ważną rolę w jego dalszym rozwoju. Niemniej jednak w porównaniu z innymi państwami członkowskimi bariery dla konkurencji w sektorze usług dla przedsiębiorstw w Niemczech utrzymują się na wysokim poziomie. Dotyczy to różnych obszarów, w tym zawodów regulowanych, w takich dziedzinach jak architektura, inżynieria i usługi prawne, gdzie ograniczenia prawne, np. czynności zastrzeżone czy przepisy dotyczące cen i opłat, tłumią konkurencję. Niemniej jednak również nieregulowane usługi dla przedsiębiorstw napotykają więcej ograniczeń w odniesieniu do ogólnego otoczenia biznesowego w porównaniu z innymi państwami członkowskimi. Zmiany przepisów regulujących usługi dla przedsiębiorstw wprowadzone w celu zwiększenia konkurencji zwiększyłyby wydajność i skuteczność inwestycji i działalności gospodarczej.
- (15) Choć w ubiegłych latach nastąpiła pewna poprawa, w zeszłym roku odnotowano niewielkie postępy w zakresie reformy systemu podatkowego w Niemczech, mającej wspierać krajowe inwestycje prywatne i stymulować wzrost gospodarczy. System podatkowy w dalszym ciągu jest skomplikowany i utrudnia podejmowanie decyzji, np. dotyczących uczestnictwa w rynku pracy, inwestycji i finansowania. Mógłby on zapewnić skuteczniejsze zachęty do inwestowania i konsumpcji. Większość postępów odnotowano w zakresie opodatkowania pracy, ale nie znajdują one jak na razie odzwierciedlenia w danych. Wciąż istnieje możliwość ograniczenia zakłócającego opodatkowania pracy przez przeniesienie obciążeń podatkowych z pracy na źródła dochodów bardziej wspierające trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu. Opodatkowanie dochodów z pracy w 2018 r. (klin podatkowy) pozostało jednym z najwyższych w Unii, zarówno w przypadku osób o średnich, jak i niskich dochodach. Składki na ubezpieczenie społeczne odprowadzane przez pracowników są szczególnie wysokie na tle innych państw i generalnie składki na ubezpieczenie społeczne stanowią około dwie trzecie klinu podatkowego, natomiast pozostałą jedną trzecią stanowi podatek dochodowy. Z kolei dochody z podatków środowiskowych, jako element PKB, należą do najniższych w Unii. Koszt kapitału i średnia efektywna stawka podatku od osób prawnych, które różnią się w poszczególnych regionach, należą do najwyższych w Unii. Średnia efektywna stawka podatkowa wynosiła 28,8 % (krajowe dane zagregowane) w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 20 %. Ze względu na powiązanie podatku od osób prawnych, lokalnego podatku od działalności gospodarczej i dodatku solidarnościowego system podatku od osób prawnych jest złożony, obejmuje wysokie koszty administracji podatkowej i zakłóca poziom i lokalizację inwestycji. Ponadto podatek od osób prawnych, który szacuje się jako trzeci co do wielkości w Unii według danych za 2017 r., zakłóca podejmowanie decyzji w sprawie finansowania: faworyzuje bowiem finansowanie dłużne. Obniżenie kosztów kapitału w związku z kapitałem własnym mogłoby zwiększyć inwestycje prywatne oraz wzmocnić rynek wysokiego ryzyka, który jest stosunkowo słabo rozwinięty.

- (16) Sytuacja na rynku pracy wciąż jest dobra, chociaż nie wykorzystuje się dostatecznie potencjału niektórych grup. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat wynosił 79,9 % w czwartym kwartale 2018 r., co stanowi jeden z najwyższych wyników w Unii. Do początku 2019 r. bezrobocie spadło do rekordowo niskiego poziomu 3,2 %. Wysoki wskaźnik wakatów i niedobór pracowników są coraz bardziej zauważalne i hamują w znaczny sposób produkcję w niektórych regionach i sektorach. Nadal jednak nie wykorzystuje się w pełni potencjału niektórych grup na rynku pracy, np. kobiet i osób ze środowisk migracyjnych. Odsetek kobiet pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy jest bardzo wysoki, tj. 46,7 %. Podatki od pracy utrzymują się na stosunkowo wysokim poziomie, m.in. w przypadku osób o niższych zarobkach. Szczególne przepisy dotyczące wspólnego opodatkowania dochodów par pozostających w związku małżeńskim (*Ehegattensplitting*) w mniejszym stopniu zachęcają drugiego żywiciela rodziny do pracy w znacznie większym wymiarze czasu. Wśród osób ze środowisk migracyjnych występuje wyraźnie niższy wskaźnik zatrudnienia w porównaniu z rodowitymi mieszkańcami Niemiec, przy czym dysproporcje te są szczególnie wysokie w przypadku kobiet. Zastosowano środki sprzyjające integracji uchodźców na rynku pracy, lecz niektóre problemy wciąż pozostają nierozwiązane, m.in. brak biegłej znajomości języka niemieckiego, brak kwalifikacji lub kwalifikacje, które nie są uznawane, obowiązki związane z opieką nad dziećmi i krewnymi, a także brak doświadczenia w zakresie nieformalnych zasad obowiązujących na niemieckim rynku pracy.
- (17) Przechodzenie na emeryturę pokolenia wyżu demograficznego dotyka Niemcy w większym stopniu niż inne państwa członkowskie. W perspektywie długoterminowej ta zmiana demograficzna będzie obciążeniem dla finansów publicznych w Niemczech, może negatywnie wpłynąć na adekwatność świadczeń emerytalnych oraz może zmniejszyć obecnie ograniczony udział osób w starszym wieku (65 lat i więcej) zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Oczekuje się, że do 2040 r. kraj ten będzie musiał zmierzyć się z jednym z największych wzrostów wydatków, w stosunku do PKB, na emerytury publiczne w Unii (o 1,9 punktu procentowego PKB), podczas gdy zgodnie ze sprawozdaniem z 2018 r. na temat starzenia się społeczeństwa (Komisja Europejska, 2018d) wskaźnik publicznych świadczeń emerytalnych ma zmaleć o 4,4 punktu procentowego do poziomu 37,6 %. W efekcie ostatnich reform emerytalnych zwiększył się poziom świadczeń dla niektórych grup, jednak nie jest jasne, czy osiągnięte korzyści społeczne są współmierne do ich znacznego kosztu fiskalnego. Rząd określił również dwie „linie blokujące” (*doppelte Haltelinie*): maksymalną stawkę składki emerytalnej w wysokości 20 % oraz stopę zastąpienia dochodu minimalnego w wysokości 48 % do 2025 r. Zakłada się, że utrzymanie tych ograniczeń będzie wymagało znacznych transferów fiskalnych, co z kolei jeszcze bardziej zwiększy obciążenie dla młodszych pokoleń. W dalszym ciągu problemem jest też adekwatność dochodu emerytalnego pracowników o niskich wynagrodzeniach.

- (18) Pomimo coraz większego niedoboru pracowników wzrost płac realnych pozostaje umiarkowany, natomiast w 2018 r. nominalne wynagrodzenie wzrosło o 3,1 %. Co więcej, do ogólnego wzrostu płac w 2018 r., również nieco powyżej wzrostu wydajności, przyczyniła się koncentracja wzrostu zatrudnienia w przypadku lepiej wynagradzanych pełnoetatowych miejsc pracy oraz zmniejszenie udziału nietypowego zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy w całkowitym zatrudnieniu. Nadal zmniejszała się skala stosowania negocjacji zbiorowych (o 2 punkty procentowe w latach 2016–2017) do 49 % na zachodzie i 34 % na wschodzie. Istnieją znaczne różnice pod tym względem między sektorami: w sektorze publicznym i w przemyśle prowadzi się negocjacje zbiorowe na większą skalę, natomiast w sektorze usług skala ta jest zdecydowanie mniejsza. Nisko uposażeni pracownicy zasadniczo korzystają z płacy minimalnej wprowadzanej od 2015 r. Znacznie wzrosła stawka godzinowa na samym dole struktury wynagrodzeń, chodzi przede wszystkim o dwa decyle obejmujące osoby o najniższym wynagrodzeniu. Odsetek pracowników o niskim uposażeniu, który wynosił 22,5 % w 2017 r., utrzymuje się jednak znacznie powyżej średniej unijnej. W latach 2010–2018 liczba osób wykonujących tylko minipracę spadła o 6,8 %, a zatrudnienie objęte ubezpieczeniem społecznym wzrosło w tym samym okresie o około 18,1 %. Poprawa warunków sprzyjających wzrostowi wynagrodzeń pozytywnie wpłynęłaby na popyt krajowy i przyczyniłaby się do przywrócenia równowagi w strefie euro.
- (19) Wskaźniki dotyczące awansu społecznego w obszarze kształcenia są w Niemczech niskie. Krajowe źródła potwierdzają niewielkie postępy w ograniczaniu wpływu pochodzenia społeczno-ekonomicznego na wyniki w nauce. Niemcy mają dobre wyniki, jeśli chodzi o dostęp nowo przybyłych migrantów i uchodźców do kształcenia i szkolenia. Osoby ze środowisk migracyjnych z reguły zmagają się jednak z większymi wyzwaniami niż uczniowie i studenci urodzeni w Niemczech (np. odsetek osób wcześniej kończących naukę oraz trudności ze znalezieniem miejsc w programach przygotowania zawodowego). W związku z coraz bardziej heterogenicznym charakterem klas szkolnych potrzebne są zdecydowane wysiłki na rzecz zasilenia kadry pedagogicznej w kontekście już znacznego niedoboru nauczycieli. Przedmiotem troski jest udział pracowników w kształceniu dorosłych w kontekście ich przyszłych wyników na rynku pracy, dotyczy to w szczególności 6,2 mln osób, które nie posiadają podstawowych umiejętności pisania i czytania.

- (20) Chociaż liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym spadła z rekordowego poziomu odnotowanego w 2014 r., nadal występują wyzwania w kwestii równości szans. W szczególności zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym było w 2017 r. o 67 punktów procentowych większe w przypadku dzieci rodziców o niskich kwalifikacjach niż dzieci, których rodzice posiadają wysokie kwalifikacje. Te różnice są znacznie wyższe niż średnia różnica (53,9 punktu procentowego) w Unii.
- (21) Programowanie unijnych funduszy na lata 2021–2027 mogłoby przyczynić się do wyeliminowania niektórych braków wskazanych w zaleceniach, w szczególności w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego 2019. Pozwoliłoby to Niemcom na jak najlepsze wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych.
- (22) W ramach europejskiego semestru 2019 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Niemiec, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym 2019. Komisja oceniła również program stabilności na 2019 r., krajowy program reform na 2019 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Niemiec w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Niemczech, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (23) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r. i jest zdania<sup>7</sup>, że – zgodnie z przewidywaniami – Niemcy spełnią warunki paktu stabilności i wzrostu.
- (24) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2019 r. i program stabilności na 2019 r. Zalecenia Rady przygotowane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1 i 2 poniżej. Zalecenia te przyczyniają się również do wdrożenia zalecenia dla strefy euro na 2019 r., w szczególności pierwszego zalecenia dla strefy euro. Polityka fiskalna, o której mowa poniżej w zaleceniu 1, przyczynia się między innymi do eliminowania zakłóceń równowagi związanych z obecną nadwyżką na rachunku obrotów bieżących,

---

<sup>7</sup> Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

NINIEJSZYM ZALECA Niemcom podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Wykorzystanie polityki fiskalnej i strukturalnej do osiągnięcia trwałej tendencji wzrostowej w zakresie inwestycji prywatnych i publicznych, w szczególności na poziomie regionalnym i gminnym, przy jednoczesnym przestrzeganiu średniookresowego celu budżetowego. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na edukacji; badaniach i innowacjach; cyfryzacji i łączności szerokopasmowej o bardzo wysokiej przepustowości; zrównoważonym transporcie oraz sieciach energetycznych i mieszkaniach po przystępnych cenach, z uwzględnieniem różnic regionalnych. Przesunięcie obciążeń podatkowych z pracy na źródła mniej utrudniające trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu. Wzmocnienie konkurencji w zakresie usług dla przedsiębiorstw oraz zawodów regulowanych.
2. Ograniczenie czynników zniechęcających do pracy w większym wymiarze czasu, w tym klina podatkowego, w szczególności w odniesieniu do osób o niskich dochodach i drugich żywicieli rodziny. Podjęcie działań zabezpieczających długoterminową stabilność systemu emerytalnego przy zachowaniu adekwatności emerytur. Poprawę warunków sprzyjających wyższemu wzrostowi wynagrodzeń przy poszanowaniu roli partnerów społecznych. Poprawę wyników kształcenia i poziomu umiejętności grup defaworyzowanych.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady*

*Przewodniczący*

---