

Bruksela, 30 czerwca 2023 r.
(OR. en)

11134/23

ECOFIN 660
UEM 194
SOC 486
EMPL 337
COMPET 681
ENV 760
EDUC 273
RECH 305
ENER 396
JAI 906
GENDER 137
ANTIDISCRIM 131
JEUN 175
SAN 412

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Nr poprz. dok.:	9826/1/23 REV 1
Nr dok. Kom.:	COM(2023) 605 final
Dotyczy:	ZALECENIE RADY w sprawie krajowego programu reform Niemiec na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niemcy programu stabilności na 2023 r.

Delegacje otrzymują w załączeniu wspomniany wyżej projekt zalecenia Rady, w wersji omówionej przez Radę i Radę Europejską, oparty na zaleceniu Komisji COM(2023) 605 final.

ZALECENIE RADY

z dnia ...

w sprawie krajowego programu reform Niemiec na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niemcy programu stabilności na 2023 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 gospodarczych¹, 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 korygowania², w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241³, którym ustanowiono Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (zwany dalej „Instrumentem”), weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument zapewnia państwom członkowskim wsparcie finansowe służące realizacji reform i inwestycji, co pociąga za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Zgodnie z priorytetami europejskiego semestru Instrument przyczynia się do inkluzywnej odbudowy gospodarczej oraz do wdrażania zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności reform i inwestycji, których celem jest promowanie zielonej i cyfrowej transformacji oraz zwiększenie odporności gospodarek państw członkowskich. Pomaga również wzmocnić finanse publiczne oraz pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w średnim i długim okresie, a także zwiększyć spójność terytorialną wewnątrz Unii i wspierać dalsze wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych. Maksymalny wkład finansowy dla poszczególnych państw członkowskich w ramach Instrumentu został zaktualizowany w dniu 30 czerwca 2022 r., zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (2) W dniu 22 listopada 2022 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2023 r., rozpoczynając tym samym cykl europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2023 r. W dniu 23 marca 2023 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2023 r., które są skupione wokół czterech wymiarów konkurencyjnej zrównoważoności. W dniu 22 listopada 2022 r., działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2023 r., w którym wskazała Niemcy jako jedno z państw członkowskich, w których mogą występować zakłócenia równowagi lub które są narażone na takie zakłócenia i w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również opinię w sprawie projektu planu budżetowego Niemiec na 2023 r. Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, a także wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2023 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. W dniu 16 maja 2023 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro⁴ („zalecenie dla strefy euro na 2023 r.”), a w dniu 13 marca 2023 r. – wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu.
- (3) Choć gospodarki Unii wykazują się niezwykłą odpornością, kontekst geopolityczny nadal wywiera negatywny wpływ. W czasie gdy Unia stanowczo popiera Ukrainę, unijny program polityki gospodarczej i społecznej skupia się na ograniczaniu w perspektywie krótkoterminowej negatywnych skutków wstrząsów energetycznych dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, a także na kontynuowaniu działań mających na celu realizację zielonej i cyfrowej transformacji, wspieranie zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu, zachowanie stabilności makroekonomicznej oraz zwiększenie odporności w perspektywie średnioterminowej. W programie tym silny nacisk kładzie się też na zwiększenie konkurencyjności i wydajności Unii.

⁴ Zalecenie Rady z dnia 16 maja 2023 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (Dz.U. C 180 z 23.5.2023, s. 1).

- (4) W dniu 1 lutego 2023 r. Komisja wydała komunikat pt. „Plan przemysłowy Zielonego Ładu na miarę epoki neutralności emisyjnej” (zwany dalej „planem przemysłowym Zielonego Ładu”). Celem planu przemysłowego Zielonego Ładu jest pobudzenie konkurencyjności unijnego przemysłu neutralnego emisyjnie oraz wspieranie szybkiej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej. Stanowi on uzupełnienie bieżących wysiłków w ramach Europejskiego Zielonego Ładu i REPowerEU. Celem planu jest również stworzenie bardziej sprzyjającego otoczenia dla zwiększenia zdolności produkcyjnych Unii w zakresie technologii i produktów neutralnych emisyjnie niezbędnych do osiągnięcia ambitnych celów klimatycznych Unii oraz zapewnienie dostępu do odpowiednich surowców krytycznych, m.in. przez dywersyfikację źródeł, właściwą eksploatację zasobów geologicznych w państwach członkowskich i maksymalny recykling surowców. Plan przemysłowy Zielonego Ładu opiera się na czterech filarach: przewidywalnym i uproszczonym otoczeniu regulacyjnym, szybszym dostępie do finansowania, podnoszeniu umiejętności oraz otwartym handlu zapewniającym odporne łańcuchy dostaw. W dniu 16 marca 2023 r. Komisja wydała kolejny komunikat pt. „Długoterminowa konkurencyjność UE: perspektywa na przyszłość po 2030 r.” oparty na dziewięciu wzajemnie potęgujących się czynnikach i mający na celu wypracowanie ram regulacyjnych sprzyjających wzrostowi gospodarstwu. W komunikacie tym wyznaczono priorytety polityki nastawione na aktywne zapewnienie ulepszeń strukturalnych, dobrze ukierunkowanych inwestycji oraz środków regulacyjnych służących długoterminowej konkurencyjności Unii i jej państw członkowskich. Poniższe zalecenia przyczyniają się do realizacji tych priorytetów.

- (5) W 2023 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal rozwija się równolegle z wdrażaniem Instrumentu. Pełne wdrożenie planów odbudowy i zwiększania odporności pozostaje nieodzowne do realizacji priorytetów polityki w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te uwzględniają wszystkie stosowne zalecenia dla poszczególnych krajów wydane w ostatnich latach lub ich znaczną część. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019, 2020 i 2022 pozostają równie aktualne w odniesieniu do planów odbudowy i zwiększania odporności, które są uzupełniane, aktualizowane lub zmieniane zgodnie z art. 14, 18 i 21 rozporządzenia (UE) 2021/241.
- (6) Przyjęte w dniu 27 lutego 2023 r. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435⁵ (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie REPowerEU”) ma na celu szybkie zredukowanie uzależnienia Unii od importu paliw kopalnych z Rosji. Przyczyni się to do bezpieczeństwa energetycznego i dywersyfikacji dostaw energii w Unii przy jednoczesnym zwiększeniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii, zdolności do magazynowania energii oraz efektywności energetycznej. Rozporządzenie w sprawie REPowerEU umożliwia państwom członkowskim dodanie do krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności nowego rozdziału REPowerEU w celu finansowania kluczowych reform i inwestycji, które pomogą w osiągnięciu celów REPowerEU. Te reformy i inwestycje przyczynią się również do pobudzenia konkurencyjności unijnego przemysłu neutralnego emisyjnie, zgodnie z założeniami planu przemysłowego Zielonego Ładu, oraz do realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów w obszarze energii, wydanych w 2022 r. oraz, w stosownych przypadkach, w 2023 r. Rozporządzeniem w sprawie REPowerEU wprowadzono nową kategorię bezzwrotnego wsparcia finansowego, udostępnianego państwom członkowskim w celu finansowania nowych reform i inwestycji związanych z energią w ramach planów odbudowy i zwiększania odporności.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE (Dz.U. L 63 z 28.2.2023, s. 1).

- (7) W dniu 8 marca 2023 r. Komisja przyjęła komunikat zawierający wytyczne dotyczące polityki fiskalnej na 2024 r. (zwany dalej „komunikatem z dnia 8 marca 2023 r.”). Jego celem jest wsparcie państw członkowskich w przygotowaniu programów stabilności i konwergencji, a przez to wzmocnienie koordynacji polityki. Komisja przypomniła, że ogólna klauzula wyjścia paktu stabilności i wzrostu zostanie zdezaktywowana z końcem 2023 r. Zaapelowała, by w latach 2023–2024 polityka fiskalna służyła zapewnieniu średniookresowej zdolności do obsługi długu i zwiększeniu wzrostu potencjalnego w zrównoważony sposób oraz zachęciła państwa członkowskie, aby w swoich programach stabilności i konwergencji na 2023 r. określiły, w jaki sposób ich plany fiskalne zapewnią przestrzeganie określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 3 % produktu krajowego brutto (PKB) oraz zapewnią realistyczną i ciągłą redukcję długu lub utrzymanie go na ostrożnym poziomie w perspektywie średnioterminowej. Komisja wezwała również państwa członkowskie, by stopniowo wycofywały krajowe środki fiskalne służące ochronie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw przed wstrząsem spowodowanym wzrostem cen energii, rozpoczynając od środków najmniej ukierunkowanych. Wskazała, że jeżeli przedłużenie środków wsparcia okazałoby się konieczne ze względu na ponowną presję związaną z cenami energii, państwa członkowskie powinny lepiej ukierunkować takie środki na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji. Komisja stwierdziła, że zalecenia fiskalne będą przedstawiane w ujęciu ilościowym i zróżnicowane. Co więcej, zgodnie z propozycją przedstawioną w komunikacie z dnia 9 listopada 2022 r. w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego, zalecenia fiskalne byłyby formułowane na podstawie wydatków pierwotnych netto. Komisja zaleciła, by wszystkie państwa członkowskie w dalszym ciągu chroniły inwestycje finansowane z zasobów krajowych i zapewniały skuteczne wykorzystanie Instrumentu i innych funduszy unijnych, w szczególności w świetle zielonej i cyfrowej transformacji oraz celów dotyczących odporności. Komisja zapowiedziała, że zaproponuje Radzie wszczęcie procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu wiosną 2024 r. na podstawie danych dotyczących wyników budżetu za 2023 r., zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

- (8) W dniu 26 kwietnia 2023 r. Komisja przedstawiła wnioski ustawodawcze mające na celu wdrożenie kompleksowej reformy unijnych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego. Głównym celem wniosków jest poprawa stabilności długu publicznego i wspieranie zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu we wszystkich państwach członkowskich, przez reformy i inwestycje. W swoich wnioskach Komisja dąży do zwiększenia poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym, uproszczenia ram oraz skoncentrowania się w większym stopniu na perspektywie średnioterminowej, a jednocześnie do skutecznego i spójniejszego egzekwowania przepisów. Zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 14 marca 2023 r. w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego celem jest zakończenie prac legislacyjnych w 2023 r.
- (9) W dniu 28 kwietnia 2021 r. Niemcy przedstawiły Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Na podstawie art. 19 rozporządzenia (UE) 2021/241 Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oceny zawartymi w załączniku V do tego rozporządzenia. W dniu 13 lipca 2021 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Niemiec⁶. Uruchomienie transz jest uzależnione od przyjęcia decyzji Komisji zgodnie z art. 24 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2021/241 stwierdzającej, że Niemcy osiągnęły w zadowalający sposób odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady. Osiągnięcie w zadowalający sposób zakłada, że działania związane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie zostały odwrócone.
- (10) W dniu 24 kwietnia 2023 r. Niemcy przedłożyły swój krajowy program reform na 2023 r., a w dniu 26 kwietnia 2023 r. – swój program stabilności na 2023 r., zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je równoczesnej ocenie. Zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241 krajowy program reform na 2023 r. odzwierciedla również półroczne sprawozdania Niemiec z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności.

⁶ ST 10158/2021 INIT; ST 10158/2021 ADD 1.

- (11) W dniu 24 maja 2023 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe dotyczące Niemiec na 2023 r. Oceniała w nim postępy Niemiec we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019–2022 oraz podsumowała realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Niemcy. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano luki w stosunku do wyzwań, których nie uwzględniono w planie odbudowy i zwiększania odporności lub uwzględniono je jedynie częściowo, a także nowe i pojawiające się wyzwania. Oceniono w nim również postępy Niemiec we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów Unii dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów Narodów Zjednoczonych w zakresie zrównoważonego rozwoju.
- (12) Komisja przeprowadziła szczegółową ocenę sytuacji dla Niemiec na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 i opublikowała jej wyniki dnia 24 maja 2023 r. Komisja stwierdziła, że Niemcy borykają się z zakłóceniami równowagi makroekonomicznej. W szczególności utrzymująca się duża nadwyżka obrotów bieżących, która odzwierciedla również ograniczone inwestycje w stosunku do oszczędności i ma znaczenie transgraniczne, stopniowo zmniejszała się, ostatnio w związku z kryzysem energetycznym, ale oczekuje się, że znacznie wzrośnie. Nadwyżka obrotów bieżących powoli zmniejszała się do 2019 r. przy łagodnym wzroście stopy inwestycji krajowych i spadku bilansu handlowego, a od tego czasu ewoluuje w warunkach nietypowej sytuacji gospodarczej. W 2022 r. znacznie spadła ze względu na wyższe ceny importu energii, a także zmniejszenie nadwyżki w handlu towarami nieenergetycznymi i ożywienie importu usług turystycznych. W 2022 r. nadwyżka utrzymała się powyżej poziomów sugerowanych przez fundamenty gospodarcze państwa; w 2023 r. ma ponownie znacznie wzrosnąć i pozostać na niemal niezmiennym poziomie w 2024 r. Według prognoz nadwyżka ma pozostać poniżej wartości progowej ustalonej w procedurze dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Prognozuje się silny wzrost płac, który będzie wspierać popyt krajowy, przy czym jednostkowe koszty pracy mogą rosnąć szybciej niż w pozostałej części strefy euro. Wysoka inflacja osłabia jednak tymczasowo konsumpcję i inwestycje. W ostatnich latach ceny nieruchomości mieszkalnych gwałtownie wzrosły, nawet jeśli tendencja ta nieco osłabła od połowy 2022 r. Podaż nieruchomości mieszkalnych nie nadąża za popytem ze względu na niski poziom inwestycji mieszkaniowych, co może przyczynić się do utrzymywania się ryzyka zawyżania cen mieszkań. Terminowa i skuteczna realizacja inicjatyw w zakresie inwestycji publicznych oraz usunięcie barier dla inwestycji przyczyniłyby się do dalszego ograniczenia podatności na zagrożenia.

- (13) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Niemiec spadł z 3,7 % PKB w 2021 r. do 2,6 % w 2022 r., natomiast dług sektora instytucji rządowych i samorządowych spadł z 69,3 % PKB na koniec 2021 r. do 66,3 % na koniec 2022 r. W dniu 24 maja 2023 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Niemiec, ponieważ deficyt tego państwa ma przekroczyć w 2023 r. 3 % PKB. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione. Zgodnie z komunikatem z dnia 8 marca 2023 r. Komisja nie zaproponowała wszczęcia nowych procedur nadmiernego deficytu wiosną 2023 r. Komisja następnie stwierdziła, że proponuje Radzie wszczęcie procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu wiosną 2024 r. na podstawie danych dotyczących wyników budżetu za 2023 r. Niemcy powinny to uwzględnić przy wykonywaniu budżetu na 2023 r. i przygotowywaniu projektu planu budżetowego na 2024 r.
- (14) Na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych miały wpływ środki polityki fiskalnej podjęte w celu złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków wzrostu cen energii. W 2022 r. takie środki polityki fiskalnej zmniejszające dochody obejmowały obniżenie podatku energetycznego od paliw oraz obniżenie podatku od wartości dodanej na gaz i ogrzewanie z sieci ciepłowniczych, a środki polityki fiskalnej zwiększające wydatki – dodatek z tytułu cen energii oraz opłacenie przez państwo grudniowych rachunków prywatnych odbiorców gazu. Komisja szacuje, że koszty budżetowe netto tych środków wyniosły w 2022 r. 1,2 % PKB. Na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych miały również wpływ koszty budżetowe zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy, które szacuje się na 0,1 % PKB w 2022 r. Jednocześnie szacowany koszt tymczasowych środków nadzwyczajnych wynikających z kryzysu związanego z COVID-19 spadł z 4,2 % PKB w 2021 r. do 0,8 % PKB w 2022 r.
- (15) W dniu 18 czerwca 2021 r. Rada zaleciła, by w 2022 r. Niemcy⁷ utrzymały wspierający kurs polityki fiskalnej, w tym impuls zapewniany przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymały inwestycje finansowane z zasobów krajowych.

⁷ Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niemcy programu stabilności na 2021 r. (Dz.U. C 304 z 29.7.2021, s. 18).

- (16) Według szacunków Komisji kurs polityki fiskalnej⁸ w 2022 r. był wspierający, na poziomie 2,7 % PKB, zgodnie z zaleceniem Rady. Zgodnie z zaleceniem Rady Niemcy nadal wspierały odbudowę poprzez inwestycje finansowane z Instrumentu. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu oraz z innych funduszy unijnych wyniosły 0,2 % PKB w 2022 r. (0,3 % PKB w 2021 r.). Inwestycje finansowane z zasobów krajowych miały neutralny wpływ na kurs polityki fiskalnej⁹. Niemcy utrzymały zatem inwestycje finansowane z zasobów krajowych, zgodnie z zaleceniem Rady. Jednocześnie wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) miał ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który to wpływ wyniósł 2,4 pp. Ten znaczny ekspansywny wpływ obejmował dodatkowy wpływ środków polityki fiskalnej przyjętych w celu złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków wzrostu cen energii (dodatkowy koszt budżetowy netto wyniósł 1,2 % PKB), a także koszty zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy (0,1 % PKB). Jednocześnie obniżki podatku dochodowego spowodowały zmniejszenie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych, a także przyczyniły się do wzrostu bieżących wydatków pierwotnych netto (wpływ ten wyniósł 0,1 % PKB). Znaczący ekspansywny wpływ wydatków bieżących finansowanych z zasobów krajowych jest zatem tylko częściowo rezultatem środków mających zaradzić gospodarczym i społecznym skutkom wzrostu cen energii, a także kosztów zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy. W związku z tym Niemcy w niewystarczającym stopniu kontrolowały wzrost wydatków bieżących finansowanych z zasobów krajowych.

⁸ Kurs polityki fiskalnej jest mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecyjne po stronie dochodów), z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych wynikających z kryzysu związanego z COVID-19, lecz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu oraz z innych funduszy unijnych, w stosunku do średniookresowego wzrostu potencjalnego. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w ramce 1 w tablicach statystycznych w dziedzinie fiskalnej.

⁹ Pozostałe wydatki kapitałowe finansowane z zasobów krajowych miały ekspansywny wpływ, który wyniósł 0,4 pp. PKB. Wpływ ten związany jest głównie z nacjonalizacją i dokapitalizowaniem hurtowych dostawców gazu w Niemczech w celu zagwarantowania bezpieczeństwa energetycznego.

- (17) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie stabilności na 2023 r., jest zgodny z prognozą Komisji z wiosny 2023 r. Rząd prognozuje, że realny PKB wzrośnie w 2023 r. o 0,2 %, a w 2024 r. – o 1,8 %. Z kolei w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się podobny wzrost realnego PKB – o 0,2 % w 2023 r. i o 1,4 % w 2024 r.
- (18) W programie stabilności na 2023 r. rząd oczekuje, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie w 2023 r. do 4¼ % PKB. Wzrost w 2023 r. odzwierciedla głównie dodatkowe wydatki w związku z wprowadzeniem limitów cen energii w przypadku gazu i energii elektrycznej. W programie stabilności na 2023 r. przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrośnie z 66,3 % na koniec 2022 r. do 67¾ % na koniec 2023 r. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się deficyt publiczny w wysokości 2,3 % PKB w 2023 r. Jest on niższy niż deficyt przewidywany w programie stabilności na 2023 r. głównie ze względu na zakładane niższe wydatki w związku z wprowadzeniem limitów cen energii. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się niższy poziom relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, który to poziom na koniec 2023 r. ma wynieść 65,2 %. Różnica wynika z niższego deficytu.

- (19) Oczekuje się, że na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. nadal będą miały wpływ środki fiskalne przyjęte w celu złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków wzrostu cen energii. Są to nowe środki w porównaniu z 2022 r., polegające w szczególności na wprowadzeniu limitów cen energii w przypadku gazu i energii elektrycznej. Koszt tych środków jest częściowo kompensowany przez podatki od nieoczekiwanych zysków dostawców energii, w postaci specjalnej opłaty od niespodziewanych zysków. Uwzględniając te dochody, w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że koszty budżetowe netto środków wsparcia wyniosą 2,0 % PKB w 2023 r.¹⁰ Wydaje się, że środki z 2023 r. w większości nie są skierowane do gospodarstw domowych lub przedsiębiorstw znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, chociaż wiele z nich zachowuje sygnał cenowy do zmniejszenia zapotrzebowania na energię i zwiększenia efektywności energetycznej. W rezultacie kwotę ukierunkowanych środków wsparcia, którą należy uwzględnić w ocenie zgodności z zaleceniem Rady z dnia 12 lipca 2022 r.¹¹, szacuje się w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. na 0,5 % PKB w 2023 r. (w porównaniu z 0,3 % PKB w 2022 r.). Prognozuje się, że koszty budżetowe tymczasowej ochrony wysiedleńców z Ukrainy pozostaną na podobnym poziomie jak w 2022 r. Ostatecznie oczekuje się, że do poprawy salda sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. przyczyni się też stopniowe wycofywanie tymczasowych środków nadzwyczajnych wynikających z kryzysu związanego z COVID-19, które oszacowano na 0,8 % PKB.

¹⁰ Podana wartość liczbowa odzwierciedla poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków, w tym bieżących dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – środków w zakresie nakładów inwestycyjnych.

¹¹ Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie krajowego programu reform Niemiec na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niemcy programu stabilności na 2022 r. (Dz.U. C 334 z 1.9.2022, s. 35).

- (20) W zaleceniu z dnia 12 lipca 2022 r. Rada zaleciła Niemcom podjęcie działań w celu zapewnienia, aby w 2023 r. wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych był zgodny z ogólnie neutralnym kursem polityki¹², przy uwzględnieniu dalszego tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Jednocześnie Niemcy powinny być gotowe do dostosowania wydatków bieżących do zmieniającej się sytuacji. Niemcom zalecono również zwiększenie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, przy uwzględnieniu inicjatywy REPowerEU, m.in. poprzez wykorzystanie Instrumentu oraz innych funduszy unijnych.
- (21) W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że kurs polityki fiskalnej będzie w 2023 r. restrykcyjny (+0,5 % PKB), w związku z wysoką inflacją. W 2022 r. kurs polityki fiskalnej był również ekspansywny (-2,7 % PKB). Przewiduje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecyjne po stronie dochodów) w 2023 r. będzie mieć restrykcyjny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który to wpływ wyniesie 0,3 % PKB. Obejmuje to wzrost o 0,2 % PKB kosztów ukierunkowanych środków wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii. Podsumowując, prognozowany wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych jest zgodny z zaleceniem Rady z dnia 12 lipca 2022 r. Przewiduje się, że wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu oraz z innych funduszy unijnych wyniosą w 2023 r. 0,2 % PKB, podczas gdy inwestycje finansowane z zasobów krajowych będą miały neutralny wpływ na kurs polityki fiskalnej.¹³ W związku z tym Niemcy planują sfinansować dodatkowe inwestycje ze środków Instrumentu oraz z innych funduszy unijnych i przewidują utrzymanie inwestycji finansowanych z zasobów krajowych. Państwo to zamierza finansować inwestycje publiczne na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego, takie jak renowacja energetyczna budynków, ulepszenie infrastruktury ładowania pojazdów elektrycznych oraz doposażenie szkół w przygotowaniu do epoki cyfrowej; inwestycje te są finansowane częściowo z Instrumentu oraz innych funduszy unijnych.

¹² Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2023 r. średniookresowy (średnia z 10 lat) wzrost produktu potencjalnego Niemiec, wykorzystywany do pomiaru kursu polityki fiskalnej, szacuje się na 7,1 % w ujęciu nominalnym.

¹³ Przewiduje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane z zasobów krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,3 pp. PKB. Wpływ ten związany jest głównie z zaprzestaniem stosowania środka, który wprowadzono w poprzednim roku z myślą o znacjonalizowaniu i dokapitalizowaniu hurtowych dostawców gazu w Niemczech w celu zagwarantowania bezpieczeństwa energetycznego.

- (22) Według programu stabilności na 2023 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do $1\frac{3}{4}$ % PKB w 2024 r. Spadek w 2024 r. odzwierciedla głównie znoszenie limitów cen energii. Według programu stabilności na 2023 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB na koniec 2024 r. spadnie do $66\frac{1}{2}$ %. Na podstawie środków z zakresu polityki znanych w dniu granicznym prognozy deficyt publiczny w 2024 r. przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. ma wynieść 1,2 % PKB. Jest on niższy niż deficyt przewidywany w programie stabilności na 2023 r. głównie ze względu na niższe szacunki dotyczące środków wsparcia w dziedzinie energii. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się niższy poziom relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, który na koniec 2024 r. ma wynieść 64,1 %, głównie z uwagi na niższy deficyt.
- (23) Program stabilności na 2023 r. przewiduje stopniowe wycofywanie w 2024 r. większości środków wsparcia w dziedzinie energii. Komisja przyjmuje obecnie, że koszty netto środków wsparcia w dziedzinie energii wyniosą w 2024 r. 0,3 % PKB. Szacunki te opierają się na założeniu, że nie dojdzie do ponownego wzrostu cen energii. Większość środków wsparcia w dziedzinie energii, które obecnie planuje się utrzymać w 2024 r., nie wydaje się skierowana do gospodarstw domowych lub przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji. Większość z nich zachowuje sygnał cenowy do zmniejszenia zapotrzebowania na energię i zwiększenia efektywności energetycznej.

- (24) W rozporządzeniu (WE) nr 1466/97 wymaga się osiągnięcia rocznej korekty strukturalnego salda budżetowego prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego, przyjmując 0,5 % PKB jako punkt odniesienia dla tej korekty¹⁴. Biorąc pod uwagę względy stabilności fiskalnej, według Komisji odpowiednia będzie poprawa salda strukturalnego o co najmniej 0,3 % PKB w 2024 r. Aby zapewnić taką korektę i zgodnie z metodą stosowaną przez Komisję, wzrost wydatków pierwotnych netto finansowanych z zasobów krajowych¹⁵ nie powinien przekroczyć w 2024 r. 2,5 %, jak wskazano w niniejszym zaleceniu. Jednocześnie należy stopniowo wycofywać pozostałe środki wsparcia w dziedzinie energii (obecnie szacowane przez Komisję na 2,0 % PKB w 2023 r.), jeśli pozwala na to rozwój sytuacji na rynku energii i rozpoczynając od środków najmniej ukierunkowanych; uzyskane w ten sposób oszczędności powinny zostać przeznaczone na zmniejszenie deficytu publicznego. Według szacunków Komisji doprowadzi to do wzrostu wydatków pierwotnych netto, który będzie niższy od maksymalnej stopy wzrostu zalecanej na 2024 r.
- (25) Przy założeniu niezmiennego kursu polityki w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewidziano, że wzrost wydatków pierwotnych netto finansowanych z zasobów krajowych wyniesie w 2024 r. 2,4 %, czyli będzie niższy od zalecanej stopy wzrostu. Korekta przewidziana w wiosennej prognozie Komisji jest mniejsza niż oszczędności wynikające z całkowitego wycofania środków wsparcia w dziedzinie energii, co wynika z dalszego obowiązywania niektórych z tych środków w 2024 r. i z działań dyskrecjonalnych zmniejszających dochody, takich jak różne obniżki podatku dochodowego.
- (26) Według programu stabilności na 2023 r. oczekuje się, że inwestycje publiczne utrzymają się na stabilnym poziomie 2½ % PKB w 2023 i 2024 r. W programie stabilności na 2023 r. przewidziano reformy i inwestycje, które mają przyczynić się do stabilności fiskalnej oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu. Obejmują one różne reformy systemu podatku dochodowego oraz systemu emerytalnego.

¹⁴ Art. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 wymaga również korekty przekraczającej wartość 0,5 % PKB w przypadku państw członkowskich o poziomie długu publicznego przekraczającym 60 % PKB lub z istotnym ryzykiem dotyczącym długookresowej zdolności do obsługi długu.

¹⁵ Wydatki pierwotne netto definiuje się jako wydatki finansowane z zasobów krajowych po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek oraz cyklicznych wydatków związanych z bezrobociem.

- (27) W programie stabilności na 2023 r. zarysowano średnioterminową ścieżkę fiskalną do 2026 r. Według programu stabilności na 2023 r. spodziewane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie się stopniowo zmniejszać do $\frac{3}{4}$ % PKB w 2025 i 2026 r. W związku z tym planuje się, że w 2024 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych spadnie poniżej 3 % PKB. W programie stabilności na 2023 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie z 66½ % na koniec 2024 r. do 65½ % na koniec 2026 r.
- (28) Wprawdzie sytuacja w dziedzinie zatrudnienia pozostaje dobra, ale w związku z szybkim starzeniem się społeczeństwa przewiduje się dalsze pogłębienie niedoborów siły roboczej i kwalifikacji. Oczekuje się, że w latach 20. XXI w. liczba ludności w wieku produkcyjnym zmniejszy się o 3,7 mln ze względu na przechodzenie na emeryturę pokolenia powojennego wyżu demograficznego. Znacznie zwiększy to potrzeby w zakresie finansowania obowiązkowego systemu repartycyjnego (pierwszy filar emerytalny) i może postawić pod znakiem zapytania adekwatność wysokości emerytur. Aby zrównoważyć malejącą liczebność potencjalnej siły roboczej, saldo migracji netto musiałyby wynieść około 400 000 osób rocznie. Ustawowy wiek emerytalny będzie stopniowo wzrastać i w 2031 r. ma osiągnąć 67 lat. Chociaż wskaźnik zatrudnienia pracowników w wieku 55–64 l. należy do najwyższych w Unii, wzrost rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę spowolnił w ostatnich latach, a zatrudnienie w grupie wiekowej powyżej 65 l. pozostaje w tyle za państwami z najlepszymi wynikami w Unii. Wynika to również z możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę, co dodatkowo zwiększa presję na stabilność systemu emerytalnego. Osoby, które przepracowały co najmniej 35 lat, mogą przejść na wcześniejszą emeryturę przy stosunkowo niewielkim obniżeniu świadczeń emerytalnych. Osoby, które przepracowały co najmniej 45 lat, mogą przejść na emeryturę bez utraty uprawnień emerytalnych (niem. *Rente nach 45 Beitragsjahren*). Prywatne systemy emerytalno-rentowe dotowane przez państwo (systemy emerytur indywidualnych *Riester Rente* stanowiące trzeci filar) są jak dotąd niedostatecznie wykorzystywane. Pomimo wysiłków na rzecz zwiększenia korzystania z pracowniczych programów emerytalnych (drugi filar), odsetek uczestnictwa w nich utrzymuje się na poziomie około 56 %.

- (29) Struktura podatkowa w Niemczech nadal w dużym stopniu opiera się na dochodach z opodatkowania pracy, natomiast bazy podatkowe, które mogą wspierać zrównoważony i inkluzywny wzrost, pozostają w niewystarczającym stopniu wykorzystane. Klin podatkowy jest jednym z najwyższych w Unii, a wzajemna zależność między systemem podatkowym i systemem transferów skutkuje słabymi zachętami dla osób o niskich dochodach oraz drugich żywicieli rodziny, zwykle kobiet, do zwiększania liczby przepracowanych godzin. Ma to negatywny wpływ na podaż pracy i pogłębia niedobory siły roboczej. Udział podatków środowiskowych w Niemczech jest niższy od średniej unijnej, zarówno jeżeli chodzi o podatki od energii, jak i transportu. Opodatkowanie pojazdów nie zachęca do korzystania z transportu bardziej przyjaznego środowisku. Dotacje o skutkach szkodliwych dla środowiska, takie jak dopłaty do paliw kopalnych (w tym ulgi podatkowe i obniżki podatku), pozostają znaczne, co utrudnia zieloną transformację.

- (30) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) rozporządzenia (UE) 2021/241 i kryterium 2.2 załącznika V do tego rozporządzenia plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmacniających się reform i inwestycji, które mają zostać wdrożone do 2026 r. Szybkie wdrożenie planu jest niezbędne ze względu na tymczasowy charakter Instrumentu, który obowiązuje do 2026 r. Mimo że realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności Niemiec postępuje, istnieją znaczne opóźnienia. Ograniczone zasoby przeznaczone na realizację planu oraz niewystarczające priorytety sprawiły, że Niemcy mają zaległości w procesie wdrażania. Kraj ten jeszcze nie podpisał ustaleń operacyjnych i nie złożył pierwszego wniosku o płatność. Plan odbudowy i zwiększania odporności Niemiec już raz uzupełniono w dniu 14 lutego 2023 r. – dostosowano wówczas dwa środki inwestycyjne, których nie można było w pełni zrealizować ze względu na obiektywne okoliczności¹⁶. Oczekuje się, że w 2023 r. plan zostanie ponownie uzupełniony za pomocą kolejnego addendum, tak by uwzględnić rozdział REPowerEU oraz zwiększenie bezzwrotnego wsparcia. Negocjacje w sprawie rozdziału REPowerEU oraz uwzględnienia zwiększenia bezzwrotnego wsparcia jeszcze trwają. Szybkie włączenie nowego rozdziału REPowerEU do planu odbudowy i zwiększania odporności umożliwi finansowanie dodatkowych reform i inwestycji wspierających cele strategiczne Niemiec w dziedzinie energii i zielonej transformacji. Systematyczne i skuteczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje ważne dla pomyślnej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, a także innych polityk gospodarczych i polityk zatrudnienia wykraczających poza zakres tego planu, by zapewnić szerokie poczucie odpowiedzialności za cały program polityczny.

¹⁶ Decyzja wykonawcza Rady z dnia 14 lutego 2023 r. zmieniająca decyzję wykonawczą Rady z dnia 13 lipca 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Niemiec (ST 5536/2023).

- (31) W 2022 r. Komisja zatwierdziła wszystkie dokumenty programowe dotyczące polityki spójności Niemiec. Szybkie wdrożenie programów polityki spójności z zapewnieniem komplementarności i synergii z planem odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziałem REPowerEU, ma zasadnicze znaczenie dla przeprowadzenia zielonej i cyfrowej transformacji, zwiększenia odporności gospodarczej i społecznej oraz osiągnięcia zrównoważonego rozwoju terytorialnego w Niemczech.
- (32) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności oraz programach polityki spójności Niemcy mierzą się z szeregiem dodatkowych wyzwań, które dotyczą cyfryzacji, polityki energetycznej i zielonej transformacji.
- (33) W Niemczech podjęto wprawdzie starania na rzecz usprawnienia cyfryzacji usług publicznych, ale jej wdrażanie nadal przebiega powoli. W terminie wyznaczonym na koniec 2022 r. osiągnięto jedynie kilka celów ustawy o dostępie online, która nakazuje obowiązkową ciągłą cyfryzację środowisk interakcji z użytkownikiem wszystkich usług administracyjnych. Ze studium porównawczego Komisji dotyczącego administracji elektronicznej wynika, że kraj osiąga również słabe wyniki w zakresie cyfryzacji zaplecza administracyjnego, co jest kluczowe dla skutecznego świadczenia usług poza zakresem aktu o dostępie online. W związku z tym za priorytet uznano modernizację rejestrów w ramach ustawy o modernizacji rejestrów w celu wdrożenia unijnej zasady jednorazowości, w myśl której standardowe informacje od obywateli i przedsiębiorstw mają być przekazywane władzom tylko raz. Od czasu wejścia w życie ustawy w 2021 r. postępy są jednak niewielkie. Ponadto odnotowuje się niski stopień wykorzystania usług, które poddano cyfryzacji. W Niemczech odsetek osób korzystających z usług administracji elektronicznej jest niższy od średniej unijnej. Niemcy osiągają również wyniki poniżej średniej unijnej pod względem różnych aspektów wskaźników stosowanych w studium porównawczym administracji elektronicznej, takich jak przejrzystość, istnienie kluczowych czynników umożliwiających świadczenie tych usług oraz dostępność cyfrowych usług publicznych dla osób z zagranicy. Krajowa rada kontroli regulacyjnej uważa wdrożenie ustawy o dostępie online za niewystarczające i uznała prognozowane niedobory siły roboczej za istotne ryzyko w przypadku braku przyrostu wydajności dzięki cyfryzacji. Wąskie gardła zidentyfikowane w odniesieniu do cyfryzacji usług publicznych mają w równym stopniu zastosowanie do środków w tej dziedzinie przewidzianych w niemieckim RRP.

- (34) Podnoszenie umiejętności cyfrowych ma kluczowe znaczenie dla transformacji cyfrowej, rozwiązania problemu niedoboru pracowników z odpowiednimi umiejętnościami i zwiększenia wydajności. W 2021 r. w Niemczech odsetek osób w wieku 16–74 l. dysponujących przynajmniej podstawowymi umiejętnościami cyfrowymi wynosił 49 %, czyli mniej od średniej unijnej wynoszącej 54 %, i jest to czynnik utrudniający transformację cyfrową. W 2021 r. spośród wszystkich osób w wieku 16–19 l. jedynie 50 % wykazywało się co najmniej podstawowymi umiejętnościami cyfrowymi; odsetek ten jest o 19 pp. niższy od średniej unijnej. Niemcy mają wprawdzie lepsze wyniki od średniej unijnej pod względem odsetka zatrudnionych specjalistów w dziedzinie ICT i dorównują średniej unijnej pod względem udziału kobiet wśród specjalistów w dziedzinie ICT, ale istnieje duża liczba nieobsadzonych miejsc pracy, co świadczy o dalszych potrzebach. Dalsze starania na rzecz rozwiązania problemu niedoboru nauczycieli oraz lepsze szkolenie nauczycieli w dziedzinie cyfryzacji na wszystkich poziomach kształcenia miałyby kluczowe znaczenie dla poprawy umiejętności cyfrowych. Stopień wykorzystania technologii cyfrowej w działalności przedsiębiorstw jest jedynie zbliżony do średniej unijnej; obejmuje to odsetek małych i średnich przedsiębiorstw, które osiągnęły co najmniej podstawowy wskaźnik wykorzystania technologii cyfrowych, oraz wykorzystanie przez przedsiębiorstwa zaawansowanych technologii, takich jak chmura, duże zbiory danych i sztuczna inteligencja. Niemiecki plan odbudowy i zwiększania odporności obejmuje szereg środków wspierających rozwój umiejętności cyfrowych, a w szczególności edukację cyfrową, takich jak inwestycje w urządzenia cyfrowe dla nauczycieli, platformę edukacyjną i edukacyjne centra doskonałości. Ponadto Niemcy wdrażają środki mające wspierać podnoszenie i zmianę kwalifikacji siły roboczej. W ich ramach nacisk kładzie się na cyfryzację przedsiębiorstw (np. europejskie centra innowacji cyfrowych lub program wsparcia inwestycyjnego *Digital Jetzt*).

- (35) Ogólnie rzecz biorąc, jedynie 19,3 % gospodarstw domowych ma dostęp do światłowodowych łączy szerokopasmowych, co oznacza, że Niemcy są jednym z państw członkowskich o najniższym zasięgu światłowodowym (zajmują w Unii miejsce drugie od końca, podczas gdy pięć państw osiągających najlepsze wyniki w Unii ma zasięg światłowodowy wynoszący co najmniej 85 %). Problem braku połączeń światłowodowych i ogólnie sieci o bardzo dużej przepustowości jest szczególnie zauważalny na obszarach wiejskich. Hamuje to wzrost wydajności, zwłaszcza w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw. Istnieje ryzyko nieosiągnięcia na czas celu, jakim jest podłączenie 50 % gospodarstw domowych i przedsiębiorstw do sieci za pomocą światłowodów do 2025 r. (i 100 % do 2030 r.). Odpowiednie środki uwzględniono w strategii gigabitowej z lipca 2022 r. Dla szybszego zwiększania zasięgu światłowodowego niezwykle istotna jest poprawa warunków ramowych, na przykład przez zwiększenie zdolności w zakresie planowania i wdrażania w sektorze publicznym. Aby osiągnąć cele dotyczące sieci, konieczne będzie też usprawnienie procedur administracyjnych związanych ze składaniem wniosków i wydawaniem zezwoleń, a także normalizacja alternatywnych, mniej czasochłonnych technik instalacyjnych.
- (36) Niemcom udało się skutecznie zmniejszyć swoją dużą zależność od gazu i ropy naftowej z Rosji w porównaniu z 2021 r. (z 65 % do niemal zera w przypadku gazu i z 34,12 % do niecałych 25 % w przypadku ropy naftowej¹⁷). Niemcy zaplanowały i rozpoczęły wdrażanie infrastruktury na potrzeby dostarczania gazu ziemnego, która w perspektywie średnioterminowej miałaby całkowicie zastąpić import gazu z Rosji. Niemcy wywiązały się ze swoich zobowiązań w zakresie magazynowania gazu ubiegłej zimy, osiągając poziom 99,2 % do dnia 1 listopada 2022 r. Dzięki wzajemnie powiązanym rynkom gazu skroplony gaz ziemny (LNG) importowany przez Niemcy mógłby przyczynić się do bezpieczeństwa dostaw w Unii, pod warunkiem że odpowiednia infrastruktura zostanie wdrożona bez dalszych opóźnień. Jednocześnie kraj ten jest nadal zależny od importowanych paliw kopalnych. Zużycie gazu ziemnego w Niemczech w okresie między sierpniem 2022 r. a marcem 2023 r. spadło o 16 % w porównaniu ze średnim zużyciem gazu w tym samym okresie w ciągu poprzednich pięciu lat, co przewyższa cel określony w rozporządzeniu Rady (UE) 2022/1369¹⁸, jakim była redukcja o 15 %. Zachęca się Niemcy do dalszych wysiłków na rzecz tymczasowego zmniejszenia popytu na gaz do dnia 31 marca 2024 r. zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) 2023/706¹⁹.

¹⁷ Niemcy nie importują rosyjskiego gazu od sierpnia 2022 r., a ropy – od lutego 2023 r.

¹⁸ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1369 z dnia 5 sierpnia 2022 r. w sprawie skoordynowanych środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz (Dz.U. L 206 z 8.8.2022, s. 1).

¹⁹ Rozporządzenie Rady (UE) 2023/706 z dnia 30 marca 2023 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2022/1369 w odniesieniu do przedłużenia okresu zmniejszenia zapotrzebowania

- (37) Odnawialna energia elektryczna ma zasadnicze znaczenie dla pomyślnego wdrożenia niemieckich planów zielonej transformacji, w tym dla produkcji wodoru odnawialnego, pojazdów elektrycznych i pomp ciepła, a także dla osiągnięcia bezpieczeństwa energetycznego w perspektywie średnioterminowej. Osiągnięcie krajowych celów w zakresie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych wymagałoby jednak trzykrotnego przyspieszenia jego tempa (zwiększenia przyrostu z +67 % w ciągu ostatnich ośmiu lat do +196 % w ciągu najbliższych ośmiu lat). Wprowadzanie odnawialnych źródeł energii i dodatkowych technologii neutralnych emisyjnie jest spowolnione ze względu na skomplikowane i długotrwałe procedury wydawania zezwoleń, natomiast niedawno przyjęte przepisy mające usprawnić te procesy trzeba jeszcze wprowadzić w życie. Poza wspomnianymi wyzwaniami wydawanie zezwoleń jest utrudnione przez brak cyfryzacji i powiązanych umiejętności, a także niedostatek personelu we właściwych organach, w tym w sądach. Nadal istnieją wąskie gardła w odniesieniu do elastyczności sieci, w tym magazynowania, oraz rozbudowy sieci wysokiego napięcia, w tym realizacji projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Ponadto sieci dystrybucyjne w Niemczech nie są jeszcze w wystarczającym stopniu cyfrowe i zmodernizowane, aby mogły przyjąć wielu nowych producentów i konsumentów korzystających z pojazdów elektrycznych, systemów fotowoltaicznych i pomp ciepła, a możliwości magazynowania energii elektrycznej można by zwiększyć. Wysiłki na rzecz efektywności energetycznej, w tym w transporcie, ogrzewaniu gospodarstw domowych i przemyśle, oraz wprowadzanie pomp ciepła po przystępnych cenach, mające umożliwić Niemcom osiągnięcie celów w zakresie klimatu i energii, zmniejszenie ich zależności od paliw kopalnych oraz pobudzenie konkurencyjności i tworzenia miejsc pracy, m.in. w sektorze produkcji czystych technologii, napotyka wyzwania związane ze zwiększeniem skali i terminowym wdrożeniem. Osiągnięcie celów klimatycznych wymaga dalszych działań na rzecz dekarbonizacji sektorów transportu i budownictwa. W sektorach tych nie osiągnięto wyznaczonych krajowych celów redukcji emisji na 2022 r., pomimo wprowadzenia środków takich jak krajowa opłata za emisję gazów cieplarnianych w celu zmniejszenia emisji w tych dwóch sektorach. Naturalny pochłaniacz dwutlenku węgla w Niemczech zmniejszył się od 2016 r., przez co konieczne są działania w celu odbudowy lasów i torfowisk. Wzmoczone wysiłki na rzecz przystosowania się do zmiany klimatu, przechodzenia na model gospodarki o obiegu zamkniętym oraz ochrony środowiska zmniejszają ryzyko związane z globalnymi wyzwaniami i przyczyniają się do odporności na zmianę klimatu, zabezpieczając zasoby naturalne i zmniejszając zależność przemysłu od surowców krytycznych.

w kontekście środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz oraz w odniesieniu do zwiększenia sprawozdawczości i monitorowania realizacji tych środków (Dz.U. L 93 z 31.3.2023, s. 1).

- (38) Niedobory siły roboczej i kwalifikacji w sektorach i zawodach kluczowych dla zielonej transformacji, w tym w dziedzinie wytwarzania, wdrażania i serwisowania technologii neutralnych emisyjnie, powodują wąskie gardła w procesie przejścia na gospodarkę neutralną dla klimatu. Wysokiej jakości systemy kształcenia i szkolenia, które reagują na zmieniające się potrzeby rynku pracy, oraz ukierunkowane środki w zakresie podnoszenia i zmiany kwalifikacji są kluczowe dla ograniczenia niedoborów kwalifikacji oraz promowania włączenia i realokacji siły roboczej. W celu uwolnienia niewykorzystanej podaży pracy środki te należy udostępnić zwłaszcza osobom najmocniej odczuwającym skutki zielonej transformacji oraz w sektorach i regionach najbardziej dotkniętych tą transformacją. Poprawa wyników kształcenia w grupach w niekorzystnej sytuacji zapewnia lepszą podstawę do kształcenia ustawicznego. Kształcenie dorosłych ma zasadnicze znaczenie dla rozwiązania problemu utrzymujących się niedoborów kwalifikacji. W ostatnim dziesięcioleciu wskaźnik uczestnictwa dorosłych w uczeniu się w okresie czterech tygodni poprzedzających badanie utrzymywał się jednak mniej więcej na stabilnym poziomie i był niższy od średniej unijnej (8,1 % w 2022 r. przy średniej unijnej wynoszącej 11,9 %), a w przypadku pracowników o niskich kwalifikacjach wynosił jedynie 4 %. Ponadto w sektorach energochłonnych udział pracowników w kształceniu i szkoleniu zmalał z 9,8 % w 2015 r. do 7,6 % w 2021 r. i jest niższy od średniej unijnej (8,9 %). Promowanie uczestnictwa w programach wstępnego i ustawicznego kształcenia zawodowego i uczenia się, aby wspierać zieloną transformację, byłoby zgodne z celem Niemiec zakładającym osiągnięcie do 2030 r. wskaźnika uczestnictwa dorosłych w uczeniu się na poziomie 65 % rocznie.
- (39) W świetle dokonanej przez Komisję oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2023 r., a jej opinia²⁰ znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu 1.

²⁰ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

- (40) W świetle bliskich powiązań między gospodarkami państw członkowskich strefy euro oraz z uwagi na ich wspólny wkład w funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej Rada zaleciła, by państwa członkowskie strefy euro podjęły działania, w tym za pośrednictwem planów odbudowy i zwiększania odporności, mające na celu (i) utrzymanie długookresowej zdolności do obsługi długu i powstrzymanie się od szerokiego wsparcia popytu zagregowanego w 2023 r., lepsze ukierunkowanie środków fiskalnych służących łagodzeniu skutków wysokich cen energii oraz zastanowienie się nad odpowiednimi sposobami wycofania wsparcia, gdy zmniejszy się presja związana z cenami energii; (ii) utrzymanie wysokiego poziomu inwestycji publicznych oraz promowanie inwestycji prywatnych, aby wspierać zieloną i cyfrową transformację; (iii) wspieranie dynamiki płac, która łagodzi spadek siły nabywczej przy jednoczesnym ograniczeniu efektu drugiej rundy w odniesieniu do inflacji, dalsze udoskonalanie aktywnej polityki rynku pracy i rozwiązanie problemu niedoboru wykwalifikowanej kadry; (iv) poprawę otoczenia działalności gospodarczej oraz zapewnienie, by wsparcie w dziedzinie energii dla przedsiębiorstw było racjonalne pod względem kosztów, tymczasowe i ukierunkowane na rentowne przedsiębiorstwa oraz utrzymało zachęty do zielonej transformacji; oraz (v) zachowanie stabilności makrofinansowej i monitorowanie ryzyka, a jednocześnie kontynuację prac nad dokończeniem budowy unii bankowej. W przypadku Niemiec zalecenia 1, 2, 3 i 4 przyczyniają się do realizacji pierwszego, drugiego i trzeciego zalecenia, określonych w zaleceniu dla strefy euro na 2023 r.
- (41) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i tej ewaluacji Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2023 r. i program stabilności na 2023 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniu 1. Polityki, o których mowa w zaleceniu 1, pomagają zaradzić podatnościom na zagrożenia związanym z utrzymującą się dużą nadwyżką obrotów bieżących. Zalecenia 2, 3 i 4 przyczyniają się do realizacji zalecenia 1 w stopniu, w jakim chodzi o wyższe inwestycje. Polityki, o których mowa w zaleceniu 1, przyczyniają się zarówno do korygowania zakłóceń równowagi, jak i do realizacji zaleceń określonych w zaleceniu dla strefy euro na 2023 r., zgodnie z motywem 40,

NINIEJSZYM ZALECA Niemcom podjęcie w latach 2023 i 2024 działań mających na celu:

1. Wycofanie obowiązujących nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii i wykorzystanie uzyskanych w ten sposób oszczędności do zmniejszenia deficytu publicznego jak najszybciej w latach 2023 i 2024. Gdyby ponowne podwyżki cen energii wymagały wdrożenia nowych środków wsparcia lub dalszego stosowania obecnych środków wsparcia, zapewnienie, by takie środki wsparcia były ukierunkowane na ochronę gospodarstw domowych i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, były możliwe do udźwignięcia przez budżet i utrzymywały zachęty do oszczędzania energii.

Zapewnienie rozsądnej polityki fiskalnej, w szczególności poprzez ograniczenie nominalnego wzrostu wydatków pierwotnych netto finansowanych z zasobów krajowych do nie więcej niż 2,5 % w 2024 r.²¹

Utrzymanie inwestycji publicznych finansowanych z zasobów krajowych i zapewnienie skutecznej absorpcji dotacji w ramach Instrumentu i innych funduszy unijnych, w szczególności w celu wspierania zielonej i cyfrowej transformacji. Planowaną realizację inicjatyw w zakresie inwestycji publicznych.

W okresie po 2024 r. kontynuowanie średniookresowej strategii fiskalnej polegającej na stopniowej i zrównoważonej konsolidacji, w połączeniu z inwestycjami i reformami prowadzącymi do wyższego zrównoważonego wzrostu, aby osiągnąć ostrożną sytuację fiskalną w średnim okresie.

Poprawienie struktury podatkowej w celu osiągnięcia bardziej inkluzywnego i zrównoważonego wzrostu, w szczególności poprzez poprawę zachęt podatkowych, by zwiększyć liczbę przepracowywanych godzin. Ochronę długookresowej stabilności systemu emerytalnego.

2. Zdecydowane przyspieszenie tempa wdrażania uzupełnionego planu odbudowy i zwiększania odporności, m.in. przez zapewnienie wystarczających zasobów, oraz szybkie sfinalizowanie addendum i rozdziału REPowerEU, aby szybko rozpocząć jego wdrażanie. Szybkie wdrożenie programów polityki spójności z zapewnieniem ścisłej komplementarności i synergii z planem odbudowy i zwiększania odporności.

²¹ Co zgodnie z szacunkami odpowiada rocznej korekcie strukturalnego salda budżetowego w wysokości co najmniej 0,3 % PKB w 2024 r., jak opisano w motywie 24.

3. Przyspieszenie cyfryzacji całego łańcucha usług w przypadku usług publicznych i podniesienie umiejętności cyfrowych w społeczeństwie. Usunięcie przeszkód inwestycyjnych i pobudzenie inwestycji w sieci łączności cyfrowej o bardzo dużej przepustowości.
4. Wzmoczenie starań w celu dalszego ograniczenia ogólnego uzależnienia od paliw kopalnych poprzez pobudzanie inwestycji w sieci elektroenergetyczne i energię ze źródeł odnawialnych oraz przyspieszenie wprowadzania tych sieci i wykorzystania energii odnawialnej dzięki poprawie zdolności administracyjnych i usprawnieniu procesów, w tym procedur wydawania zezwoleń. Wzmoczenie wysiłków na rzecz efektywności energetycznej w transporcie, budownictwie i przemyśle, m.in. poprzez inwestycje w systemy ogrzewania i dalsze środki z zakresu polityki mające na celu zapewnienie i nabywanie umiejętności i kompetencji potrzebnych do zielonej transformacji.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

W imieniu Rady

Przewodniczący / Przewodnicząca
