

**ZALECENIE RADY****z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Niemiec na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niemcy programu stabilności na 2016 r.**

(2016/C 299/05)

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 Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła 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 także zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską podczas posiedzenia w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r. <sup>(3)</sup> Jako kraj, 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.
- (2) Sprawozdanie krajowe dotyczące Niemiec zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Niemiec w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Niemiec w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie krajowe zawiera również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym przedstawiono wyniki szczegółowej oceny sytuacji. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Niemczech występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Przede wszystkim duża i utrzymująca się nadwyżka na rachunku obrotów bieżących odzwierciedla nadwyżki oszczędności oraz ograniczone inwestycje – zarówno w sektorze prywatnym jak i publicznym. Niski poziom inwestycji krajowych hamuje potencjalny wzrost gospodarczy, zaś

<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.<sup>(3)</sup> Dz.U. C 96 z 11.3.2016, s. 1.

duże uzależnienie od popytu zewnętrznego wiąże się – w kontekście słabego popytu zewnętrznego – z zagrożeniami makroekonomicznymi. Ponadto nadwyżka na rachunku obrotów bieżących ma, biorąc pod uwagę jej wielkość, negatywny wpływ na wynik gospodarczy strefy euro. Rozwiązanie tego problemu za pomocą zwiększenia inwestycji wzmocniłoby potencjał wzrostu gospodarczego Niemiec i przyczyniłoby się do utrzymania ożywienia w strefie euro.

- (3) W dniu 15 kwietnia 2016 r. Niemcy przedłożyły swój program stabilności na 2016 r., a w dniu 29 kwietnia 2016 r. – swój krajowy program reform. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013<sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie o partnerstwie i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należytych zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Niemcy są obecnie objęte funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu i podlegają ustaleniom dotyczącym zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. W swoim programie stabilności na 2016 r. rząd zakłada zrównoważoną sytuację budżetową w ujęciu nominalnym w okresie 2016–2020. W okresie objętym programem w dalszym ciągu spełniony będzie – z marginesem – średniookresowy cel budżetowy, tj. deficyt strukturalny na poziomie 0,5 % PKB. Zgodnie z programem stabilności przewiduje się, iż relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie stopniowo zmniejszać się do 59,5 % w 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym opierają się te prognozy budżetowe i który nie został zatwierdzony przez niezależny organ, jest wiarygodny. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2016 r. przewiduje się, że saldo strukturalne odnotuje w 2016 r. i w 2017 r. nadwyżkę w wysokości 0,4 % PKB, powyżej średniookresowego celu budżetowego. Ewentualne przyszłe odchylenia, w tym ze względu na potrzeby związane z inwestycjami publicznymi, zostaną poddane ocenie w odniesieniu do wymogu utrzymania równowagi strukturalnej na poziomie średniookresowego celu budżetowego. Przewiduje się, że zadłużenie brutto będzie w dalszym ciągu wykazywać zdecydowaną tendencję spadkową, tak że jego redukcja będzie większa niż nakazują reguła dotycząca zadłużenia. Stwarza to możliwości ożywienia inwestycji publicznych. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że Niemcy powinny spełnić warunki zapisane w pakcie stabilności i wzrostu.
- (6) Rząd federalny przyjął wprawdzie szereg środków na rzecz zwiększenia inwestycji w infrastrukturę w nadchodzących latach; wydaje się jednak, że środki te ciągle jeszcze nie wywołały trwałej tendencji wzrostowej w obszarze inwestycji publicznych i nie zdołały sprostać wymogom w tym zakresie. Nakłady netto na środki trwałe utrzymywały się na szczeblu gmin na zdecydowanie ujemnym poziomie, co jest oznaką niedoinwestowania. Ogólne wydatki na edukację i badania w minionych latach wzrosły jedynie w niewielkim zakresie i mogły nie osiągnąć krajowego celu, jakim było 10 % PKB w 2015 r. Kontynuacja inwestycji w obszarach edukacji, badań i innowacji ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia konkurencyjnej pozycji Niemiec w przyszłości. Jako że zgodnie z przewidywaniami budżet w latach 2016–2017 pozostanie zrównoważony w ujęciu nominalnym i strukturalnym, w dalszym ciągu będzie wystarczająca przestrzeń fiskalna pozwalająca na realizację inwestycji publicznych w większym zakresie, co nie spowoduje naruszenia zasad paktu stabilności i wzrostu ani krajowego hamulca zadłużenia. Zreformowanie systemu emerytalnego przyczyniłoby się do zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych. Obecny sposób wyrównywania dochodów jest złożony i może ograniczać bodźce dla zwiększenia wpływów poszczególnych krajów związkowych. Trwający przegląd relacji fiskalnych na szczeblu federalnym stanowi okazję do wzmocnienia ram, w tym poprzez zapewnienie dostatecznych inwestycji publicznych na wszystkich szczeblach administracji, zwłaszcza na szczeblu gmin. Obecny projekt kompromisu, uzgodniony przez kraje związkowe, wiązałby się z uproszczonym horyzontalnym wyrównywaniem dochodów. Jest jednak w dalszym ciągu ogólnikowy, jeżeli chodzi o dalsze wyodrębnianie kompetencji związanych z wydatkowaniem, i nie pozwala na zwiększenie autonomii pod kątem wpływów. Jednocześnie jedynie w ograniczonym zakresie stosuje się narzędzia stanowiące alternatywę dla tradycyjnego finansowania przez państwo infrastruktury transportu, w tym np. partnerstwa publiczno-prywatne. Ponadto występują bariery utrudniające inwestycje: złożony podział odpowiedzialności w zakresie planowania na różnych szczeblach administracji, wąskie gardła związane z potencjałem administracyjnym oraz skomplikowane procedury zatwierdzania. Bardziej efektywne wykorzystanie procedury zamówień publicznych również mogłoby

<sup>(1)</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).

pozytywne wpłynąć na inwestycje, wartość przetargów publicznych ogłaszanych dla całej UE w dalszym ciągu utrzymuje się bowiem poniżej unijnej średniej.

- (7) Utrudnieniem dla inwestycji w sektorze prywatnym jest nadal złożony system podatku od osób prawnych oraz wysokie ogólne obciążenie przedsiębiorstw z tytułu podatku dochodowego, w tym lokalny podatek od działalności gospodarczej (*Gewerbesteuer*) oraz podatek solidarnościowy. W kontekście lokalnego podatku od działalności gospodarczej odnotuje się brak efektywności, spowodowany włączeniem do podstawy opodatkowania elementów niedochodowych. System podatkowy sprzyja finansowaniu dłużnemu w większym stopniu niż finansowaniu kapitałem własnym, przy czym wskaźnik „preferencyjnego traktowania zadłużenia” był w 2015 r. ósmy pod względem wysokości w Unii. Udział stosunkowo przyjaznych wzrostowi podatków konsumpcyjnych i pobieranych okresowo podatków od majątku w ogólnym opodatkowaniu był w latach 2007-2014 stabilny i wynosił około 28–29 %; wartość ta jest niska w porównaniu z unijną średnią na poziomie około 32–33 %. Ponadto utrzymywała się tendencja polegająca na zwiększaniu podatków od transferu nieruchomości zamiast wykorzystywania pobieranych okresowo podatków od majątku, których efekt zakłócający jest znacznie mniejszy. Kroki, jakie podjęto w celu modernizacji administracji podatkowej, ograniczyły się do przyjęcia przez rząd federalny przepisów służących uproszczeniu podatkowych procedur administracyjnych. W dalszym ciągu nie funkcjonuje automatyczna wymiana danych podatkowych między administracjami podatkowymi 16 krajów związkowych, która mogłaby podnieść skuteczność kontroli podatkowych. Ogólnie rzecz biorąc, niedociągnięcia strukturalne oraz opóźniająca się modernizacja prowadzą do relatywnie słabszego funkcjonowania administracji podatkowej i pewnego braku skuteczności w pobieraniu podatków.
- (8) Warunki finansowania w Niemczech są zasadniczo korzystne. Rynek kapitału wysokiego ryzyka jest jednak w dalszym ciągu niedostatecznie rozwinięty w porównaniu z innymi państwami, zaś jego wielkość może być ograniczana przez powiązane z podatkami warunki ramowe. Ważnym czynnikiem stymulującym aktywność przedsiębiorczą jest zwiększenie dostępu do kapitału wysokiego ryzyka, w tym w sektorach zaawansowanych technologii i specjalistycznych usług. Rząd federalny uruchomił szereg środków w celu poprawy warunków dostępu do kapitału wysokiego ryzyka; toczą się rozmowy dotyczące kolejnych środków. Przegląd ram regulacyjnych dotyczących kapitału wysokiego ryzyka mógłby dodatkowo przyczynić się do stymulacji inwestycji prywatnych, w tym tych podejmowanych przez inwestorów zagranicznych.
- (9) Ograniczone są działania polityczne służące stymulacji konkurencji w sektorach usługowych, zwłaszcza jeżeli chodzi o usługi świadczone w ramach wolnych zawodów. Niemcy należą do państw członkowskich o wysokich barierach regulacyjnych w sektorze usług. Restrykcyjne regulacje na rynku produktowym mają wpływ na ceny i produktywność. Niska wydajność pracy oraz wysokie marże wskazują na to, że Niemcy powinny znacznie poprawić wyniki w zakresie usług świadczonych w ramach wolnych zawodów. Problemy dotyczące usług dla przedsiębiorstw są powodowane przez wymogi związane z nadawaniem uprawnień, ograniczenia działań multidyscyplinarnych, wymogi w zakresie ubezpieczeń oraz stałe taryfy. Narzucone są również wymogi dotyczące formy prawnej i udziałów. W przedstawionym przez Niemcy planie działania będącym wynikiem wzajemnej oceny dostępu do usług świadczonych w ramach zawodów regulowanych oraz ich wykonywania zaproponowano jedynie ograniczoną liczbę działań, jest natomiast wyraźne miejsce dla propozycji bardziej ambitnych.
- (10) Wprawdzie ogólna sytuacja na rynku pracy jest bardzo dobra, a poziom bezrobocia jest niski jak nigdy dotąd, to jednak pojawiają się zagrożenia związane ze starzeniem się siły roboczej oraz niedoborem pracowników o odpowiednich kwalifikacjach; sytuacja ta wymaga pełnego wykorzystania dostępnej siły roboczej. Wspomniane tendencje są wyzwaniem nie tylko dla rynku pracy, lecz również dla trwałości i adekwatności systemu emerytalnego – niezbędne wydaje się zatem wprowadzenie silniejszych bodźców opóźniających przechodzenie na emeryturę. Odsetek osób zagrożonych ubóstwem w starszym wieku (16,3 % w 2014 r.) jest wyższy niż unijna średnia (13,8 %); stopniowo obniżana jest również stopa zastąpienia dochodów netto przez ustawowe świadczenia emerytalne, przy czym odsetek osób przystępujących do drugiego lub trzeciego filaru emerytalnego jest zbyt niski, aby możliwe było zmniejszenie tego ryzyka. W latach 2003–2014 niemal podwoiła się liczba osób na emeryturze, które otrzymywały minimalny dochód uzależniony od stanu majątkowego. Nie sformalizowano jednak jeszcze wniosków służących zwiększeniu zachęt prowadzących do późniejszego przechodzenia na emeryturę (*Flexi-Rente*). Dopiero po pewnym czasie będzie można przekonać się, na ile efektywnie przeciwdziałają one zachętom prowadzącym do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, które wprowadzono w 2014 r.
- (11) Potencjał, jakim w kontekście rynku pracy dysponują pewne grupy, zwłaszcza kobiety i osoby ze środowisk migracyjnych, jest w dalszym ciągu niedostatecznie wykorzystany; nadal funkcjonują czynniki zniechęcające do pracy – zwłaszcza w przypadku innych żywicieli rodziny. Szczególne właściwości systemu podatkowego i ubezpieczeń zdrowotnych zniechęcają innych żywicieli rodziny do podejmowania pracy lub zwiększania liczby godzin pracy. Jest to jedną z przyczyn niskiej odsetka kobiet pracujących na pełen etat oraz jednej z najniższych w Unii liczb godzin przepracowanych średnio przez kobiety, mimo wysokiej stopy zatrudnienia kobiet. Efektem ubocznym wprowadzenia płacy minimalnej była wprawdzie lekka tendencja do przechodzenia od tzw. umów o miniat do standardowego zatrudnienia, jednak ta pierwsza forma zatrudnienia w dalszym ciągu jest źródłem dochodu około siedmiu milionów pracowników (dla 5 milionów z nich praca na umowę o miniat jest jedyną pracą zarobkową). Zwolnienie tzw. umów o miniat z podatku dochodowego od osób fizycznych, a w wielu przypadkach również ze wszystkich opłacanych przez pracodawcę składek socjalnych, może zniechęcać pracowników do podejmowania zatrudnienia z wynagrodzeniem powyżej progu przypisanego do tzw. umów

o miniat, czyli 450 EUR miesięcznie. Ten czynnik zniechęcający jest często nawet silniejszy w przypadku małżonków objętych wspólnym opodatkowaniem dochodu. Pozytywny wpływ na dochody gospodarstw domowych oraz konsumpcję, osiągnięty dzięki niewielkiemu wzrostowi szeregu świadczeń oraz zrekompensovaniu hamulca fiskalnego, może zostać w dużym stopniu zniweczony przez wyższe składki na ubezpieczenie społeczne opłacane przez pracowników. Klin podatkowy na poziomie płacy minimalnej jest wysoki w porównaniu z innymi państwami członkowskimi, co prowadzi do niższych dochodów na dolnym końcu skali wynagrodzeń. Ten klin podatkowy mógłby zostać zmniejszony dzięki ograniczeniu składek na ubezpieczenie społeczne opłacanych przez pracowników lub podatku dochodowego od osób fizycznych, w tym za sprawą ukierunkowanych świadczeń lub refundacji. Spowodowałyby to z kolei zwiększenie dochodu do dyspozycji osób nisko uposażonych i poszerzenie ich możliwości konsumpcyjnych.

- (12) Duża liczba napływających uchodźców, którą odnotowano w minionym roku, ma dla Niemiec szereg konsekwencji społecznych i gospodarczych. W perspektywie krótkoterminowej napływ uchodźców powoduje wzrost wydatków publicznych i tworzy dodatkowy popyt na rynku wewnętrznym, tym samym podnosząc PKB. Wpływ tego zjawiska na zatrudnienie i wzrost gospodarczy w perspektywie średnioterminowej zależy jednak od skutecznej integracji społecznej i zawodowej uchodźców, w tym w drodze wsparcia w zakresie kształcenia. Kwestia ta jest priorytetem politycznym na szczeblu UE oraz państw członkowskich, i będzie ona ściśle monitorowana i analizowana, w tym za pośrednictwem sprawozdania krajowego na 2017 r.
- (13) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Niemiec, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Niemiec w poprzednich latach. Wzięła ona pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Niemczech, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, mając na uwadze konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w UE poprzez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach (1)–(3) poniżej.
- (14) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności Niemiec i jest zdania<sup>(1)</sup>, że – zgodnie z przewidywaniami – Niemcy spełnią warunki zapisane w pakcie stabilności i wzrostu.
- (15) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program stabilności. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach (1)–(3) poniżej.

NINIEJSZYM ZALECA Niemcom podjęcie w latach 2016 i 2017 działań mających na celu:

1. Osiągnięcie trwałej tendencji zwykłej w obszarze inwestycji publicznych – zwłaszcza w zakresie infrastruktury, edukacji, badań i innowacji – przy jednoczesnym poszanowaniu celu średniokresowego. Poprawę struktury federalnych relacji fiskalnych z myślą o zwiększeniu inwestycji publicznych, zwłaszcza na szczeblu gmin.
2. Zmniejszenie niedociągnięć systemu podatkowego, zwłaszcza poprzez dokonanie przeglądu podatków od osób prawnych i lokalnego podatku od działalności gospodarczej, modernizację administracji podatkowej i dokonanie przeglądu ram regulacyjnych dotyczących kapitału wysokiego ryzyka. Nasilenie działań stymulujących konkurencję w sektorze usług, zwłaszcza usług dla przedsiębiorstw i zawodów regulowanych.
3. Zwiększenie zachęt sprzyjających późniejszemu przechodzeniu na emeryturę i ograniczenie czynników zniechęcających do podejmowania pracy przez drugich żywicieli rodziny. Zmniejszenie wysokiego klina podatkowego w odniesieniu do osób nisko uposażonych i ułatwienie przechodzenia od tzw. umów o miniat do standardowego zatrudnienia.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady  
P. KAŽIMÍŘ  
Przewodniczący

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.