C/2026/3918

1.9.2026

ZALECENIE RADY

z dnia 10 lipca 2026 r.

w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Niemiec

(C/2026/3918)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 ([1]), w szczególności jego art. 3 ust. 3,

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,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Rozporządzenie (UE) 2024/1263 określa cele ram zarządzania gospodarczego, jakimi są wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom budżetowym. Rozporządzenie stanowi, że Rada i Komisja prowadzą wielostronny nadzór w kontekście europejskiego semestru zgodnie z celami i wymogami określonymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Europejski semestr obejmuje, w szczególności, formułowanie zaleceń dla poszczególnych krajów i nadzór nad ich wdrażaniem.

(2) W dniu 25 listopada 2025 r. Komisja przyjęła opinię w sprawie projektu planu budżetowego Niemiec na 2026 r. W tym samy dniu, działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2026 r., w którym nie wskazała Niemiec jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie kapitału ludzkiego w Unii Europejskiej oraz wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2026 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ([2]) w dniu 21 kwietnia 2026 r., a wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu i zalecenie w sprawie kapitału ludzkiego – w dniu 9 marca 2026 r.

([1]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Dz.U. C, C/2026/2434, 28.4.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/2434/oj.

(3) W dniu 29 stycznia 2025 r. Komisja opublikowała Kompas konkurencyjności – strategiczne ramy mające na celu zwiększenie globalnej konkurencyjności Unii w ciągu najbliższych pięciu lat. Wskazano w nim trzy wymogi transformacyjne, tzn. innowacje, dekarbonizację i konkurencyjność oraz bezpieczeństwo, które stanowią podstawowe filary zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Odkąd opublikowano Kompas konkurencyjności, jest on wykorzystywany jako podstawa prac w ramach europejskiego semestru, co pozwala zapewnić spójność polityk gospodarczych państw członkowskich ze strategicznymi celami UE i stworzyć jednolite podejście do zarządzania gospodarczego, które wspiera zrównoważony wzrost, innowacje i odporność w całej Unii.

(4) W 2026 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal przebiega równolegle z ostatnim etapem wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) ([3]). Plany odbudowy i zwiększania odporności (RRP), wraz z finansowaniem w ramach polityki spójności, mają zasadnicze znaczenie dla realizacji priorytetów politycznych w ramach europejskiego semestru, ponieważ w planach tych miały znaleźć się rozwiązania umożliwiające skuteczne sprostanie wszystkim wyzwaniom wskazanym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów wydanych w ostatnich cyklach lub znacznej części tych wyzwań, a w programach finansowanych w ramach europejskiej polityki spójności wymagano uwzględnienia zaleceń dla poszczególnych krajów. W związku ze zbliżającym się zakończeniem funkcjonowania RRF niezwykle ważne jest utrzymanie reform i inwestycji wspieranych i realizowanych w ramach RRF, w szczególności tych, które przyczyniają się do sprostania wyzwaniom wskazanym w zaleceniach dla poszczególnych krajów, a także wykorzystanie tych reform i inwestycji jako podstawy do dalszych działań.

(5) W dniu 3 czerwca 2026 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe na 2026 r. dotyczące Niemiec. Oceniła w nim postępy Niemiec we wdrażaniu zaleceń dla tego kraju z 2025 r. oraz podsumowała realizację RRP przez Niemcy. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano najpilniejsze wyzwania, przed którymi stoją Niemcy. Oceniono w nim również postępy Niemiec we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów Unii dotyczących zatrudnienia, umiejętności oraz ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

(6) Rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie i jej reperkusje stanowią dla Unii Europejskiej wyzwanie egzystencjalne. Komisja zwróciła się do państw członkowskich, aby wystąpiły o uruchomienie w skoordynowany sposób krajowej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu w celu wsparcia działań UE na rzecz szybkiego i znacznego zwiększenia wydatków na obronę ([4]), a Rada Europejska pozytywnie odniosła się do tej propozycji w dniu 6 marca 2025 r. W dniu 10 października 2025 r. Rada, na podstawie oceny i zalecenia Komisji, przyjęła zalecenie w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Niemiec i zezwalające Niemcom na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę na podstawie rozporządzenia (UE) 2024/1263 (Uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia) ([5]). Plan ten obejmuje lata 2025–2029 i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na okres siedmiu lat. Rada zaleciła następujące maksymalne stopy wzrostu wydatków netto: 4,4 % w 2025 r., 4,5 % w 2026 r., 2,3 % w 2027 r., 1,7 % w 2028 r. oraz 1,6 % w 2029 r., co odpowiada maksymalnym skumulowanym stopom wzrostu obliczonym przez odniesienie do roku bazowego 2024, wynoszącym: 4,4 % w 2025 r., 9,0 % w 2026 r., 11,5 % w 2027 r., 13,3 % w 2028 r. oraz 15,2 % w 2029 r. W następstwie wniosku Niemiec i na zalecenie Komisji Rada w dniu 10 października 2025 r. przyjęła zalecenie zezwalające Niemcom na odchylenie od zalecanych maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto. Okres, w którym uruchomiona zostaje krajowa klauzula wyjścia (2025–2028), umożliwia Niemcom zmianę priorytetów wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych lub zwiększenie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych, tak aby trwale wyższe wydatki na obronę nie zagrażały stabilności finansów publicznych w perspektywie średniookresowej.

([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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Komunikat Komisji, „Uwzględnianie wyższych wydatków na obronność zgodnie z paktem stabilności i wzrostu", Bruksela, 19 marca 2025 r., C(2025) 2000 final.

([5]) Zalecenie Rady z dnia 10 października 2025 r. w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Niemiec i zezwalające Niemcom na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę na podstawie rozporządzenia (UE) 2024/1263 (Uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia) (Dz.U. C, C/2025/5635, 22.10.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/5635/oj).

(7) W dniu 30 kwietnia 2026 r. Niemcy przedłożyły roczne sprawozdanie z postępów za 2026 r. ([6]) zawierające informacje na temat przestrzegania zalecanych maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto, realizacji pakietu reform i inwestycji stanowiących podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego oraz realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania zidentyfikowane w zaleceniu dla tego kraju. Roczne sprawozdanie z postępów odzwierciedla również półroczną sprawozdawczość Niemiec z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(8) Wzrost realnego PKB w 2025 r. wyniósł 0,2 %, a inflacja HICP – 2,3 %. Według prognozy Komisji z wiosny 2026 r. realny PKB wzrośnie o 0,6 % w 2026 r. i o 0,9 % w 2027 r., a inflacja HICP wyniesie 2,9 % w 2026 r. i 2,7 % w 2027 r.

(9) Z danych dostarczonych przez Eurostat ([7]) wynika, że w latach 2024–2025 deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Niemiec utrzymywał się na stałym poziomie wynoszącym 2,7 % PKB. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych do daty granicznej prognozy deficyt przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2026 r. ma wynieść 3,7 % PKB w 2026 r. i 4,1 % w 2027 r. Wzrost w latach 2026 i 2027 odzwierciedla głównie wzrost wydatków na infrastrukturę i obronność oraz środki zmniejszające dochody w postaci ulg podatkowych.

(10) Z szacunków Komisji wynika, że w 2025 r. kurs polityki fiskalnej ([8]), który obejmuje wydatki finansowane zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych, był zasadniczo neutralny. Przewiduje się, że kurs polityki fiskalnej będzie ekspansywny zarówno w 2026 r., jak i w 2027 r., odpowiednio na poziomie 1,3 % i 0,5 % PKB.

(11) Według danych Eurostatu ([9]) dług sektora instytucji rządowych i samorządowych Niemiec wzrósł z 62,2 % PKB na koniec 2024 r. do 63,5 % PKB na koniec 2025 r. Wzrost wskaźnika zadłużenia w 2025 r. odzwierciedla głównie wyższą wartość rezydualną zmiany długu w 2025 r. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dacie granicznej prognozy relacja długu do PKB przewidziana w prognozie Komisji z wiosny 2026 r. ma wzrosnąć do 65,8 % do końca 2026 r., a następnie do 68,0 % do końca 2027 r. Wzrosty w latach 2026 i 2027 odzwierciedlają głównie wzrost deficytu pierwotnego.

(12) Z danych Eurostatu ([10]) wynika, że całkowite wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na obronę w Niemczech sięgnęły 1,5 % PKB w 2025 r., co oznacza wzrost o 0,4 punktu procentowego PKB w porównaniu z rokiem odniesienia 2021. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2026 r. przewiduje się, że w 2026 r. wydatki te wyniosą 1,9 % PKB, co odpowiada wzrostowi o 0,8 punktu procentowego PKB w porównaniu z 2021 r. ([11])

([6]) Roczne sprawozdania z postępów za 2026 r. są dostępne na stronie: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

([7]) Eurostat-Euro Indicators [Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat], 22 kwietnia 2026 r.

([8]) Kurs polityki fiskalnej jest zdefiniowany jako miara rocznej zmiany sytuacji budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych. Służy on do oceny impulsu dla gospodarki wynikającego z polityk fiskalnych, zarówno tych finansowanych ze środków krajowych, jak i z budżetu UE. Miernikiem kursu polityki fiskalnej jest różnica między (i) potencjalnym wzrostem w perspektywie średnioterminowej a (ii) zmianą poziomu wydatków pierwotnych po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów oraz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych.

([9]) Eurostat-Euro Indicators [Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat], 22 maja 2026 r.

([10]) Eurostat, wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych według klasyfikacji funkcji sektora instytucji rządowych i samorządowych (COFOG).

([11]) Definicja „wydatków na obronę" według NATO różni się od definicji „obrony narodowej" według klasyfikacji COFOG. Mogą ponadto występować różnice związane z czasem rejestracji wydatków, w szczególności wydatków na sprzęt wojskowy, ponieważ sprawozdawczość NATO opiera się na innych zasadach dotyczących czasu rejestracji niż rachunki narodowe.

(13) Unia nadal stoi w obliczu ryzyka zakłóceń w dostawach energii i dużej zmienności cen, spotęgowanego napięciami geopolitycznymi, które wpływają na światowe rynki ropy naftowej i gazu. Doświadczenia z kryzysu energetycznego w latach 2022–2023 pokazały, że szeroko zakrojone i nieukierunkowane środki wiążą się z dużymi kosztami fiskalnymi i są nieefektywne pod względem społecznym i gospodarczym. Od wybuchu wojny na Bliskim Wschodzie w lutym 2026 r. Niemcy przyjęły środki polityki fiskalnej w celu złagodzenia wpływu wysokich cen energii na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa ([12]). Obejmują one nieukierunkowane obniżenie podatku energetycznego od oleju napędowego i benzyny w okresie od maja do czerwca 2026 r. Według prognozy Komisji z wiosny 2026 r. koszty fiskalne tych środków wyniosą około 0,1 % PKB w 2026 r. Według szacunków Komisji, gdyby środki te pozostały w mocy do końca 2026 r., ich koszty fiskalne wyniosłyby 0,2 % PKB w 2026 r.

(14) Z obliczeń Komisji wynika, że wydatki netto w Niemczech wzrosły w 2025 r. o 3,8 %. Wzrost wydatków netto w 2025 r. jest poniżej poziomu zalecanej maksymalnej stopy wzrostu.

(15) Na podstawie obliczeń Komisji przewiduje się, że wydatki netto w Niemczech wzrosną o 5,6 % w 2026 r., a o 9,7 % w ujęciu łącznym w latach 2025 i 2026. Prognozowany wzrost wydatków netto w 2026 r. przekracza zalecaną maksymalną stopę wzrostu, stanowiąc odchylenie o 0,5 % PKB w ujęciu rocznym. Łącznie w latach 2025 i 2026 prognozowana skumulowana stopa wzrostu wydatków netto również przekracza zalecaną maksymalną stopę wzrostu, stanowiąc odchylenie o 0,3 % PKB w ujęciu łącznym. Z obecnych prognoz dotyczących wydatków na obronę wynika, że przewidywane odchylenie mieści się jednak w zakresie elastyczności krajowej klauzuli wyjścia.

(16) W zaleceniu w sprawie zatwierdzenia planu średniookresowego Niemiec określono pakiet reform i inwestycji stanowiących podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego oraz harmonogram ich realizacji. Biorąc pod uwagę informacje przedstawione przez Niemcy w rocznym sprawozdaniu z postępów, Komisja stwierdza, że realizacja kluczowych etapów reform i inwestycji, których wdrożenie miało nastąpić do dnia 30 kwietnia 2026 r., przebiega zasadniczo zgodnie z planem. Komisja uważa, że ogólnie rzecz biorąc, Niemcy wypełniły swoje zobowiązania w zadowalający sposób ([13]).

(17) W dniu 3 czerwca 2026 r. Komisja przyjęła sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE ([14]). W sprawozdaniu tym oceniono sytuację Niemiec pod kątem spełnienia kryterium deficytu, ponieważ planowany deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych na 2026 r. przekracza wartość odniesienia wynoszącą 3 % PKB. W sprawozdaniu stwierdzono, że Niemcy nie spełniają kryterium deficytu. Komisja uznała jednak, że nie ma podstaw do wszczęcia procedury nadmiernego deficytu wobec Niemiec, ponieważ Rada uruchomiła wobec Niemiec krajową klauzulę wyjścia, a przewidywane przekroczenie w 2026 r. wartości odniesienia dla deficytu jest w całości wyjaśnione przeznaczaniem od 2021 r. większych wydatków na obronę, zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2026 r. W świetle tych informacji i zważywszy na opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego wydaną na podstawie art. 126 ust. 4 TFUE, Komisja nie zaproponowała wszczęcia procedury nadmiernego deficytu.

([12]) Odzwierciedla to sytuację w dacie granicznej prognozy Komisji z wiosny 2026 r. (4 maja 2026 r.).

([13]) Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, „Europejski semestr 2026 – pakiet wiosenny", COM (2026) 200 final.

([14]) Sprawozdanie Komisji opracowane zgodnie z art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 3.6.2026, COM(2026) 302 final.

(18) Po dwudziestu latach niedoinwestowania inwestycje publiczne wyrażone jako udział w PKB wzrosły z 2,2 % w 2005 r. do 2,9 % w 2023 r. i do 3,3 % w 2025 r. Wartość inwestycji publicznych netto, tj. wartość inwestycji po uwzględnieniu amortyzacji, nadal jest jednak jedną z najniższych w UE i stanowi 0,4 % PKB. Świadczy to o potrzebie dalszego zwiększenia inwestycji publicznych w celu poprawy wzrostu gospodarczego i konkurencyjności. Ponadto nadal ważne są dalsze wysiłki na rzecz usprawnienia procedur planowania i zatwierdzania oraz usunięcia wąskich gardeł w potencjale administracyjnym. Do typowych priorytetów inwestycyjnych o wysokiej stopie zwrotu należą szkoły oraz wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem, infrastruktura kolejowa, a także system innowacji. Złożoność struktur federalnych, rozdrobnienie odpowiedzialności i ograniczone możliwości finansowania na szczeblu gminnym mogą utrudniać terminową i skuteczną realizację projektów.

(19) Stosunkowo niski udział inwestycji publicznych w PKB wiąże się z jakością finansów publicznych, którą można by istotnie poprawić. Należy się spodziewać, że wdrożenie specjalnego funduszu na rzecz infrastruktury i neutralności klimatycznej przyczyni się do dalszego finansowania inwestycji publicznych. Istnieje jednak możliwość dalszego zwiększania dodatkowości oraz poprawy jakości wydatkowania środków z funduszu specjalnego. Większy nacisk na nakłady inwestycyjne w obszarach, które zwiększają zdolność produkcyjną i konkurencyjność gospodarki – w tym infrastrukturę na potrzeby edukacji i rozwoju umiejętności – zamiast na cele konsumpcyjne, może pomóc zmaksymalizować pozytywny wpływ na długoterminowy wzrost gospodarczy. Kolejnym wyzwaniem dla jakości finansów publicznych jest transfer z budżetu federalnego do systemu emerytalnego, który w 2025 r. miał wartość 122 mld EUR, czyli nadal wynosił około 25 % wydatków rządu federalnego, co pozostawia mniej miejsca na bardziej produktywne wydatki. Należy się spodziewać, że zobowiązania podjęte w 2025 r. w celu zwiększenia emerytur dla matek i utrzymania stopy zastąpienia emerytur ustawowych na poziomie 48 % do 2031 r. spowodują dalszy wzrost wydatków na pokrycie emerytur. Warianty reformy emerytalnej wymienione w motywie 22 mogłyby ograniczyć potrzebę transferów budżetowych i zwiększenia składek na ubezpieczenia społeczne, a tym samym wspierać sprawiedliwość międzypokoleniową. Inne możliwości zwiększenia ogólnej efektywności wydatków publicznych mogą pojawić się podczas kolejnych przeglądów wydatków i podejmowanych w ich wyniku działań w ramach polityki, na przykład dotyczących racjonalizacji lub wyeliminowania dotacji innych niż niezbędne.

(20) Starzenie się społeczeństwa wywiera presję na współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi i tym samym zagraża długoterminowej stabilności systemu emerytalnego i adekwatności emerytur ustawowych. Prognozuje się, że w latach 2025–2035 liczba ludności w wieku produkcyjnym (20–64 l.) zmniejszy się z 49 mln do 45 mln. Stabilności systemu emerytalnego zagrażają również atrakcyjne możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, nieuwzględnianie presji demograficznej za pomocą czynnika stabilności lub brak dostosowania wieku emerytalnego do wzrostu średniego dalszego trwania życia. Przegląd indeksacji emerytur i dostosowanie pułapów składek mogłyby przyczynić się do zwiększenia stabilności systemu emerytalnego. Sprawozdanie komisji ds. emerytur stanowi okazję do przeprowadzenia dalekosiężnych i ambitnych reform. Cały system emerytalny musi zapewniać adekwatny dochód emerytalny; natomiast pracownicze programy emerytalne i systemy emerytur indywidualnych powinny stanowić uzupełnienie ustawowego filaru emerytalnego. Wskazane jest lepsze wykorzystanie rozwiązań emerytalnych opartych na kapitale. Reforma emerytur zakładowych z 2026 r. to pozytywny krok, lecz pracownicze programy emerytalne, wraz z ustawowymi systemami emerytalnymi dla zawodów regulowanych, pozostają rozdrobnione. W przypadku niektórych programów nadzór jest zdecentralizowany na szczeblu krajów związkowych; w innych przypadkach świadczenia pozostają niefinansowane, ponieważ nie istnieje specjalna pula aktywów stanowiących zabezpieczenie promesy emerytalnej. Ponadto niewystarczająco rozwinięta baza aktywów, a w przypadku niektórych programów nieodpowiednie zarządzanie i nadzór, stanowią barierę dla głębszych rynków kapitału wysokiego ryzyka w UE. Co więcej, emerytury zakładowe obejmują zaledwie około 51 % pracowników odprowadzających składki na ubezpieczenie społeczne, a odsetek ten maleje, ponieważ zatrudnienie przenosi się do sektorów charakteryzujących się niższym poziomem uczestnictwa w tego rodzaju programach. Automatyczne uczestnictwo pracowników w programie emerytalnym zabezpieczonym aktywami mogłoby przynieść korzyści w szczególności osobom o niższych zarobkach, które obecnie są w mniejszym stopniu objęte ubezpieczeniem, co poprawiłoby adekwatność świadczeń emerytalnych. Ze względu na wysoki wskaźnik oszczędności w Niemczech przy wprowadzaniu reform należy priorytetowo traktować grupy o niskich dochodach, które obecnie oszczędzają niewielkie kwoty na emeryturę; oprócz tego pożądana byłaby realokacja oszczędności na zapewnienie przedsiębiorstwom większego kapitału, w tym kapitału wysokiego ryzyka, zamiast zwiększania ogólnego wskaźnika oszczędności.

W przypadku emerytur indywidualnych uchwalona reforma rachunku oszczędności emerytalnych (*Altersvorsorge-depot*) bez obowiązkowych gwarancji otwiera drogę do wyższych zwrotów. Jednak kluczowym wyzwaniem przy wdrażaniu będzie zapewnienie ograniczenia kosztów zarządzania takimi rachunkami. Ze względu na obecnie stosunkowo ograniczony (30 %) wskaźnik objęcia emeryturami indywidualnymi można zakładać utworzenie funduszu z upoważnienia rządu, z którego oszczędzający na emeryturę korzystaliby domyślnie (tj. gdyby nie chcieli samodzielnie wybrać funduszu), charakteryzującego się niskimi kosztami operacyjnymi. Mogłoby to również stanowić wytyczną dla rynku pod względem kosztów i praktyk.

(21) Struktura podatkowa sprzyjająca zatrudnieniu ma kluczowe znaczenie dla wzmocnienia zachęt do zwiększania liczby przepracowanych godzin. Pracownicy w Niemczech mają do czynienia z jednym z największych klinów podatkowych (uwzględniając opodatkowanie dochodów z pracy i składki na ubezpieczenia społeczne) w UE. W szczególności wysokie podatki w połączeniu z rygorystycznymi przepisami dotyczącymi wycofywania świadczeń (takimi jak obniżanie świadczeń w miarę wzrostu dochodów) osłabiają zachęty do zwiększenia liczby przepracowanych godzin, zwłaszcza w przypadku pracowników nisko uposażonych. Przepisy dotyczące wspólnego opodatkowania małżonków (*Ehegattensplitting*) zniechęcają do zwiększania liczby godzin przepracowanych przez drugich żywicieli rodziny, którymi często są kobiety. Komisja ds. systemu ubezpieczeń społecznych wskazała ostatnio możliwości uproszczenia zasad stopniowego wycofywania świadczeń i cyfryzacji administracji społecznej oraz zaproponowała zwiększenie skuteczności systemu opieki społecznej, a tym samym zmniejszenie zagrożenia ubóstwem przez uproszczenie i poprawę dostępu do świadczeń. Realizowane jednocześnie reformy świadczeń społecznych polegające na obniżeniu podatku dochodowego, zwłaszcza w przypadku osób o niskich i średnich dochodach – jak zapowiedziano w umowie koalicyjnej – oraz na dostosowaniu zasad wspólnego opodatkowania, a także ubezpieczenia zdrowotnego małżonków, mogłyby znacznie zwiększyć zachęty do podaży pracy. Przesunięcie struktury podatkowej w kierunku podatków o mniej zakłócającym charakterze mogłoby natomiast zwiększyć potencjał alternatywnych dochodów, również na szczeblu regionalnym, a także ograniczyć – zamiast zwiększać – dotacje o skutkach szkodliwych dla środowiska.

(22) Systematyczne, konkretne i terminowe angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje nieodzowne do zapewnienia szerokiego poczucia odpowiedzialności za pomyślne wdrażanie unijnych instrumentów finansowania, także w kontekście europejskiego semestru.

(23) Wdrażanie programów polityki spójności, które obejmują wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+), utrzymuje się w Niemczech poniżej średniej UE, zarówno pod względem wyboru projektów, jak i płatności. Duże znaczenie ma zintensyfikowanie i przyspieszenie działań, aby zapewnić szybką realizację inwestycji, a zarazem zmaksymalizować ich skutki w praktyce. Niemcy podejmują już działania w ramach swoich programów polityki spójności, aby pobudzać konkurencyjność i wzrost. Jednocześnie Niemcy nadal mierzą się z wyzwaniami w zakresie wdrażania, m.in. związanymi z osiągnięciem celów w zakresie wydatków na koniec 2026 r. Konieczne jest zapewnienie szybkiej i skutecznej realizacji nowych inwestycji wskazanych przez Niemcy w przeglądzie śródokresowym funduszy polityki spójności, w szczególności inwestycji związanych z pięcioma priorytetami określonymi w rozporządzeniu w sprawie przeglądu śródokresowego ([15]).

(24) Ponadto Niemcy mierzą się z kilkoma wyzwaniami, które dotyczą innowacji, dywersyfikacji gospodarki, rotacji przedsiębiorstw i inwestycji prywatnych, cyfryzacji administracji publicznej, infrastruktury cyfrowej, przystępności cenowej mieszkań, zależności od paliw kopalnych, inwestycji w systemy energetyczne i dekarbonizację budynków, transportu i przemysłu, podaży pracy, umiejętności, przyciągania i zatrzymywania talentów z państw trzecich, wyników edukacyjnych, a także dostępności wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz całodziennych szkół.

(25) Innowacje w sektorze prywatnym koncentrują się na dużych przedsiębiorstwach, określonych regionach i sektorach o średnim poziomie zaawansowania technologicznego. Wydatki małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) na badania naukowe i rozwój utrzymują się na niskim poziomie (0,18 % PKB w 2023 r. w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 0,47 %). Działalność innowacyjna koncentruje się w sektorach o średnim poziomie zaawansowania technologicznego. Środowisko innowacji mogłoby skorzystać z większego finansowania publicznego na rzecz innowacji typu „deep tech" i innowacji transformacyjnych. Efektywność badań naukowych i rozwoju mierzona udziałem w najczęściej cytowanych publikacjach i zgłoszeniach patentowych zmniejszyła się. Niemcy mają trudności z komercjalizacją badań naukowych. Bardziej usystematyzowane podejście do transferu wiedzy, m.in. przez priorytetowe wspieranie innowacji radykalnych w ramach finansowania publicznego, mogłoby zwiększyć skuteczność przekształcania wysokiej jakości badań akademickich w produkty znaczące z ekonomicznego punktu widzenia. Proces ten jest obecnie często hamowany przez ograniczenia strukturalne, w tym systemy finansowania i zachęt zawodowych, które nie nadają wystarczającego priorytetu komercjalizacji wyników badań, oraz przez przewlekłe i nadmiernie sformalizowane negocjacje dotyczące praw własności intelektualnej, co opóźnia przekuwanie wyników badań w innowacje gotowe do wprowadzenia na rynek lub zniechęca do takich działań. W przypadku najnowocześniejszych innowacji ważne jest wzmacnianie wysoce wydajnych klastrów (np. przez inicjatywy na rzecz doskonałości), przy jednoczesnym wspieraniu indywidualnie projektowanych ekosystemów badań i rozwoju oraz zapewnieniu przedsiębiorstwom infrastruktury badawczej i infrastruktury transferu technologii.

([15]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/1914 z dnia 18 września 2025 r. w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) 2021/1058 i (UE) 2021/1056 w odniesieniu do środków szczególnych mających na celu sprostanie strategicznym wyzwaniom w kontekście przeglądu śródokresowego.

(26) Transformacja gospodarcza w Niemczech postępuje, a liczba przypadków niewypłacalności przedsiębiorstw (*Personen- und Kapitalgesellschaften*) osiągnęła najwyższy poziom od 20 lat. Rośnie liczba przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, a wyzwania strukturalne stają się coraz poważniejsze, w szczególności w regionach przechodzących transformację przemysłową. W związku z tym jeszcze ważniejsze staje się ułatwianie przedsiębiorstwom wejścia na rynek i rozwoju oraz przyspieszenie realokacji zasobów z nierentownych przedsiębiorstw do przedsiębiorstw produktywnych i innowacyjnych, w tym przedsiębiorstw typu start-up i scale-up. Liczba nowo utworzonych przedsiębiorstw typu start-up wzrosła w 2025 r. w porównaniu z rokiem poprzednim, ale działalność przedsiębiorstw typu start-up pozostaje poniżej poziomu z 2018 r., a ogólna skłonność do rozpoczęcia działalności gospodarczej w Niemczech pozostaje stosunkowo niska. Zależność Niemiec od sektorów o średnim poziomie zaawansowania technologicznego oraz słabszy wskaźnik innowacyjności sugerują, że kraj ten może doświadczać efektu uzależnienia od dotychczasowych ścieżek rozwoju, w którym dominują ugruntowane gałęzie przemysłu i technologie, natomiast podmioty wchodzące na rynek napotykają wyzwania związane z promowaniem powstających technologii i wprowadzaniem innowacji do bazy przemysłowej. Finansowanie pozostaje kluczowym wyzwaniem dla młodych przedsiębiorców, w szczególności dla przedsiębiorstw scale-up. Wzmocnienie roli inwestorów instytucjonalnych jako podmiotów wnoszących kapitał mogłoby przyczynić się do pogłębienia rynków kapitałowych oraz poprawy efektywności i wzrostu inwestycji. Podczas gdy szereg programów rządowych wspiera, głównie za pośrednictwem banku rozwoju KfW, system kapitału wysokiego ryzyka, zmniejszenie niepewności podatkowej w odniesieniu do struktur partnerstwa mogłoby zwiększyć atrakcyjność zarządzania kapitałem wysokiego ryzyka i funduszami private equity w Niemczech dla prywatnych zarządzających. W szerszym ujęciu finansowanie przedsiębiorstw można by poprawić dzięki wydajniejszemu rynkowi bankowemu, oferującemu tańsze pożyczki i bardziej elastyczne produkty. Utrudnieniem jest tu nieefektywność operacyjna: w marcu 2025 r. wskaźnik kosztów do dochodów w przypadku niemieckich banków wyniósł 58,3 %, podczas gdy średnia unijna wynosiła 54 %. Konsolidacja, połączenia, w tym z bankami z innych państw członkowskich UE, i centralizacja operacji mogłyby znacznie zmniejszyć taką nieefektywność.

(27) Rząd planuje obniżenie w obecnej kadencji kosztów administracyjnych ponoszonych przez przedsiębiorstwa o 25 %. Nie wydaje się jednak, aby ambitnym celom towarzyszyły zasadniczo nowe instrumenty lub konsolidacja kompetencji, które sprzyjałyby skutecznemu zmniejszeniu obciążeń. Ma to kluczowe znaczenie, ponieważ wiele przedsiębiorstw zgłasza opóźnienia (62 %) i wzrost kosztów operacyjnych (44 %) będące skutkiem interakcji administracyjnych. Skuteczne narzędzia mogłyby obejmować uproszczone przepisy dotyczące dowodów w postaci dokumentów, powszechniejsze stosowanie domyślnych zatwierdzeń administracyjnych i podejść ryczałtowych zamiast dokładnej weryfikacji poszczególnych przypadków. Dogłębna ocena kosztów i korzyści mogłaby pomóc w zagwarantowaniu, że wysiłki związane z nowymi przepisami będą współmierne do płynących z nich korzyści. Ze względu na kluczowe znaczenie Niemiec na jednolitym rynku szczególnie konieczne jest zmniejszenie krajowych i regionalnych barier w handlu towarami i usługami wewnątrz EOG, również przez unikanie uciążliwego wdrażania przepisów UE na szczeblu krajowym oraz przez zmniejszenie obciążeń związanych z przestrzeganiem przepisów dotyczących opakowań i gospodarowania odpadami.

(28) Niemcy podejmują działania na rzecz poprawy cyfryzacji swoich usług publicznych, jednak dotychczas nie przyniosły one jeszcze znacznych wymiernych postępów. Wyniki Niemiec w zakresie kluczowych celów cyfrowej dekady dotyczących świadczenia cyfrowych usług publicznych na rzecz obywateli i przedsiębiorstw utrzymują się na poziomie poniżej średniej unijnej. Kluczowe warunki umożliwiające sprawne funkcjonowanie administracji cyfrowej, takie jak identyfikacja elektroniczna i interoperacyjne rejestry danych, są nadal niewystarczająco rozwinięte. Kraj pozostaje w tyle pod względem rozwiązań cyfrowych umożliwiających wszczynanie i śledzenie postępowań w sprawach cywilnych/handlowych i administracyjnych. Ponadto nowo opracowane usługi cyfrowe nie są spójnie wdrażane we wszystkich regionach i gminach, co ogranicza ich zasięg terytorialny i skalowalność. Tam, gdzie usługi cyfrowe są dostępne, często nie są one wystarczająco przyjazne dla użytkowników, ponieważ obywatele i przedsiębiorstwa nadal muszą mierzyć się ze złożonymi, jedynie częściowo cyfrowymi procedurami oraz wielokrotnymi kontaktami z różnymi organami administracji. Wskazuje to na szerszą potrzebę modernizacji administracji publicznej, wraz z lepszą koordynacją lub dostosowaniem obowiązków między szczeblami sprawowania rządów. Władze federalne i regionalne oraz instytucje samorządowe na szczeblu lokalnym mogłyby rozszerzyć wykorzystanie wspólnych norm i cyfrowych komponentów technicznych oraz skonsolidować nakładające się na siebie procedury administracyjne. Taka modernizacja jest również coraz bardziej niezbędna dla utrzymania zdolności administracyjnych w obliczu rosnących niedoborów personelu, które sprawiają, że cyfryzacja, automatyzacja i prostsze procedury są kluczowymi czynnikami umożliwiającymi skuteczną i odporną administrację publiczną.

(29) Niemcy nadal czynią postępy w rozbudowie swojej infrastruktury łączności, ustanawiając przepisy ułatwiające wydawanie pozwoleń na światłowody i sieci łączności ruchomej. Niemniej jednak zasięg technologii „światłowód do lokalu" (FTTP) w tym kraju jest na przedostatnim miejscu w UE. Utrzymujące się luki w zasięgu, w połączeniu ze znacznymi dysproporcjami regionalnymi, stwarzają ryzyko ograniczenia konkurencyjności, ograniczenia wzrostu wydajności i spowolnienia wdrażania technologii cyfrowych wymagających dużych ilości danych. Zmniejszenie dystansu rozwojowego wymaga skutecznej realizacji zobowiązań przez władze federalne i regionalne, aby – w miarę możliwości – umożliwić dalsze inwestycje sektora prywatnego oraz zapewnić niezbędne wsparcie publiczne.

(30) W 2025 r. poziom inwestycji mieszkaniowych w Niemczech spadł piąty rok z rzędu i był o 20 % niższy niż w 2020 r. – sytuacja ta nasila problemy związane z dostępnością cenową mieszkań oraz negatywnie wpływa na dynamikę gospodarczą. Rosnąca luka między cenami najmu w obowiązujących i nowych umowach prowadzi do zamrożenia rynku mieszkaniowego, ograniczając mobilność pracowników. Środki regulacji czynszów nie eliminują podstawowych przyczyn niedoborów mieszkań i mogą osłabić zachęty do dokonywania inwestycji prywatnych oraz utrudnić efektywne wykorzystanie dostępnych mieszkań. Złożony i przewlekły proces planowania przestrzennego może utrudniać częstszą realokację gruntów na cele mieszkaniowe lub na potrzeby zagęszczenia zabudowy. Choć przyjęta inicjatywa „Bau-Turbo" (pakiet przyspieszający proces inwestycyjno-budowlany) ma służyć przyspieszeniu procedur planistycznych i wydawania pozwoleń, jej wykorzystanie przez gminy pozostaje nierównomierne. Zmniejszenie kosztów budowy, najwyższych w UE, ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia większej liczby mieszkań. Wdrożenie zapowiedzianego modelu „Gebäudetyp E" (budownictwo typu E), zakładającego stosowanie prostszych, dostosowanych do potrzeb norm budowlanych, będzie wymagało zapewnienia pewności prawa dla stosowania takich norm. Sprostanie wyzwaniu związanemu z inwestycjami mieszkaniowymi wymaga innowacji w budownictwie, dalszego uproszczenia i usprawnienia przepisów, cyfryzacji procesów, lepszego planowania przestrzennego, lepszych połączeń transportowych, a także zwiększenia zasobów mieszkań socjalnych i bardziej ukierunkowanego społecznie wykorzystania istniejących lokali.

(31) Niemcy nadal czynią postępy w transformacji energetycznej, w szczególności przez zwiększanie produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Paliwa kopalne nadal stanowią jednak znaczną część koszyka energetycznego. Aby osiągnąć swoje cele klimatyczne, Niemcy powinny jeszcze bardziej przyspieszyć stopniowe wycofywanie paliw kopalnych we wszystkich sektorach, w szczególności w sektorze mieszkaniowym i transportowym, a jednocześnie wspierać racjonalne pod względem kosztów wprowadzanie energii ze źródeł odnawialnych i modernizacja infrastruktury sieciowej.

(32) Pomimo poczynionych postępów nadal istnieją wyzwania strukturalne związane z efektywnym włączaniem coraz większych, ale zmiennych ilości energii ze źródeł odnawialnych do systemu elektroenergetycznego. Przeciążenie sieci spowodowane brakiem dopasowania geograficznego między ośrodkami wytwarzania energii odnawialnej a ośrodkami popytu ogranicza pełne wykorzystanie energii odnawialnej, podnosi koszty systemu i zmniejsza zdolność przesyłową dostępną na potrzeby handlu transgranicznego. Niemcy pracują nad rozbudową sieci przesyłowej, ale postępy będą musiały przyspieszyć, aby zapewnić co najmniej 70 % technicznej transgranicznej zdolności przesyłowej dostępnej do obrotu. Pomimo niedawnych wysiłków w tym zakresie wyższe opłaty sieciowe w regionach bogatych w odnawialne źródła energii nadal zniechęcają do lokowania przemysłu w pobliżu zakładów wytwarzania energii. Reforma w kierunku dynamicznych, regionalnych opłat sieciowych mogłaby powiązać opłaty z rzeczywistym obciążeniem sieci, tworząc w ten sposób sygnały cenowe dotyczące lokalizacji. Chociaż Niemcy podjęły działania w ramach RRP i środków krajowych w celu przyspieszenia wydawania pozwoleń i wsparcia rozwiązań w zakresie elastyczności, nadal istnieją wyzwania związane ze zwiększeniem elastyczności systemu i zapewnieniem skuteczniejszej integracji energii ze źródeł odnawialnych z systemem elektroenergetycznym. Rozwiązania w zakresie elastyczności, takie jak magazynowanie i reakcja strony popytowej, nie zostały jeszcze wdrożone na wystarczającą skalę, co ogranicza zdolność systemu do przyjmowania, bez kosztownych interwencji, energii wytworzonej ze źródeł odnawialnych o zmiennej wydajności. Ponadto cyfryzacja sieci elektroenergetycznych, zwłaszcza na poziomie dystrybucji, nadal pozostaje w tyle, a szczególnie widoczny jest powolny postęp we wprowadzaniu inteligentnych liczników, ograniczona dostępność danych i brak standaryzacji między operatorami sieci.

(33) Emisje z sektora mieszkalnictwa i sektora transportowego, które wchodzą w zakres unijnego rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego, nadal znacznie przekraczają krajowe i europejskie cele redukcji, a emisje przemysłowe utrzymują się na wysokim poziomie. Niemcy będą musiały przyspieszyć działania na rzecz dekarbonizacji tych sektorów, aby osiągnąć swoje cele klimatyczne i zwiększyć efektywność energetyczną. W sektorze budowlanym Niemcy rozszerzyły istniejące środki wsparcia finansowego w ramach RRP, ale konieczne są dalsze przekrojowe działania na rzecz efektywności energetycznej, w tym ograniczenie zużycia energii pierwotnej, aby osiągnąć cele na 2030 r. W sektorze transportowym obserwuje się wzrost popularności pojazdów elektrycznych o napędzie akumulatorowym, czemu sprzyjają dotacje i zachęty podatkowe. Postępy są jednak nadal niewystarczające do osiągnięcia celów na 2030 r., w szczególności w odniesieniu do rozbudowy infrastruktury ładowania pojazdów ciężkich. Potrzebne są również większe inwestycje w modernizację, rozbudowę i cyfryzację sieci kolejowej, aby wspierać przesunięcie międzygałęziowe z transportu drogowego na kolejowy, w szczególności w odniesieniu do transportu towarowego, w którym dominują przewozy drogowe. Pomimo bieżących działań finansowanych w ramach RRP i innych inicjatyw krajowych w dużych projektach kolejowych nadal występują opóźnienia, natomiast powolne wdrażanie cyfrowych systemów sygnalizacji, w szczególności europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS), nadal ogranicza przepustowość, niezawodność i interoperacyjność transgraniczną. Jednocześnie bezpieczeństwo gospodarcze i konkurencyjność przemysłu Niemiec zależą od szybkiego odejścia od paliw kopalnych w produkcji przemysłowej, w tym w sektorach energochłonnych. Złożone procedury wydawania pozwoleń charakteryzujące się nakładaniem się kompetencji i niejasnym podziałem obowiązków nadal opóźniają jednak kluczowe inwestycje w niskoemisyjne i neutralne emisyjnie technologie produkcji przemysłowej oparte na źródłach niekopalnych. Aby zaradzić tym wąskim gardłom, Niemcy powinny usprawnić zatwierdzanie infrastruktury i obiektów przyczyniających się do przejścia na czysty przemysł.

(34) Biorąc pod uwagę kluczową rolę kapitału ludzkiego w zwiększaniu konkurencyjności i strategicznej autonomii Unii, w 2026 r. Rada zaleciła państwom członkowskim podjęcie pilnych działań w celu sprostania wyzwaniom strukturalnym związanym z kapitałem ludzkim w dziedzinie umiejętności, edukacji i szkoleń i ograniczającym konkurencyjność. Zalecenia krajowe na 2026 r. skierowane do Niemiec mogą przyczynić się do wdrożenia zalecenia Rady w sprawie kapitału ludzkiego w Unii.

(35) Niedobory pracowników z odpowiednimi umiejętnościami zmniejszyły się, ale nadal stanowią istotne wąskie gardło dla wzrostu gospodarczego, produktywności oraz cyfrowej i zielonej transformacji. W ostatnich miesiącach 2025 r. blisko 30 % przedsiębiorstw zgłosiło, że zmaga się z problemem niedoboru siły roboczej, a wskaźnik wakatów utrzymuje się powyżej średniej unijnej. Chociaż wskaźnik zatrudnienia jest wysoki, średnia liczba przepracowanych godzin na pracownika należy do najniższych w UE i nadal spada. Połowa wszystkich zatrudnionych kobiet pracuje w niepełnym wymiarze czasu pracy, co stanowi częściowe wyjaśnienie tego zjawiska. Niedobory siły roboczej pogłębiają się z powodu niedoboru kwalifikacji i niedopasowania umiejętności. Poziom umiejętności cyfrowych stopniowo rośnie, choć występują w tym obszarze nierówności. Niedobory siły roboczej są szczególnie dotkliwe w sektorach opieki i ICT, w sektorze budowlanym oraz w zawodach naukowych i technicznych, wymagających umiejętności w zakresie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki (STEM). Niedobory siły roboczej wywierają również wpływ na sektory o kluczowym znaczeniu dla zielonej transformacji, takie jak zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, gospodarowanie odpadami i energia. Niedobory częściowo odzwierciedlają niedopasowanie terytorialne i niedopasowanie umiejętności. Ponadto w związku z postępującym spadkiem znaczenia przetwórstwa przemysłowego wiele regionów przechodzi wyraźne przemiany strukturalne, a ich zdolność do absorpcji pracowników tracących zatrudnienie jest ograniczona. Aby dostosować się do zmian strukturalnych, narzędzia polityczne wspierające zmianę pracy muszą zyskać na adekwatności. Należy skoncentrować się na promowaniu zmian zawodowych i regionalnej mobilności pracowników, którą obecnie ogranicza między innymi niska podaż mieszkań na obszarach o dużym zapotrzebowaniu na pracę. Oprócz tych środków zapobiegawczych kompleksowe wsparcie dla osób w każdym wieku o niskich umiejętnościach, zwłaszcza dla osób bez dyplomu kształcenia zawodowego, mogłoby pomóc Niemcom przeciwdziałać niedoborom wykwalifikowanej siły roboczej. Ponadto istnieje niewykorzystany potencjał w zakresie przyciągania i zatrzymywania talentów, na przykład przez przyspieszenie, cyfryzację i centralizację procedur administracyjnych dotyczących migracji pracowników oraz dalsze ułatwianie uznawania kwalifikacji dzięki szybszemu i bardziej przejrzystemu procesowi.

(36) Niskie i pogarszające się wyniki kształcenia, zwłaszcza w przypadku grup defaworyzowanych, oraz znaczna liczba osób wcześnie kończących naukę jeszcze dodatkowo pogłębiają problem niedoboru wykwalifikowanych pracowników. Od jednej czwartej do jednej trzeciej 15-latków osiąga słabe wyniki w matematyce, czytaniu ze zrozumieniem i naukach przyrodniczych, a odsetek osób osiągających najlepsze wyniki również znacznie spada. Wpływ statusu społeczno-ekonomicznego uczniów na wyniki kształcenia jest bardzo wyraźny. W 2022 r. 46,6 % uczniów ze środowisk defaworyzowanych nie osiągnęło minimalnej biegłości w matematyce, co stanowi zauważalny wzrost z 29,8 % w 2015 r. Ponadto dwie trzecie (64 %) uczniów urodzonych za granicą osiąga słabe wyniki w matematyce, w porównaniu z 21,9 % uczniów niebędących imigrantami, co dodatkowo przyczynia się do pogłębiania się różnic społeczno-ekonomicznych w edukacji. Niemal co siódma osoba młoda w Niemczech (w wieku 18–24 lata) nie ma żadnych kwalifikacji lub ma bardzo niskie kwalifikacje i jest uznawana za osobę wcześnie kończącą naukę. Wskaźnik wczesnego kończenia nauki w Niemczech należy do najwyższych w UE (13,1 % w 2025 r.) i rośnie od 2021 r. Do ograniczenia zjawiska wczesnego kończenia nauki oraz poprawy wyników kształcenia mogłyby przyczynić się środki zapobiegawcze i zaradcze uwzględniające różnice regionalne. Poprawa gromadzenia i interoperacyjności danych między szkołami, służbami socjalnymi i krajami związkowymi umożliwiłaby lepsze monitorowanie ścieżek edukacyjnych. Przyczyniłoby się to do lepszego dostosowania wsparcia do potrzeb osób uczących się, które osiągają słabe wyniki w nauce, już od najmłodszych lat, zaostrzenia obowiązku kształcenia lub szkolenia do ukończenia 18. roku życia oraz zapewnienia elastyczniejszych ścieżek uczenia się. Inwestycje edukacyjne powinny dotrzymywać kroku przyspieszającej cyfryzacji gospodarki. Edukacja dostosowana do potrzeb ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia skutecznych wyników, dlatego też szczególnie niepokojący jest niedobór nauczycieli – obecnie Stała Konferencja Ministrów Edukacji i Kultury (KMK) prognozuje niedobór 49 000 nauczycieli do 2035 r.

(37) Wzmocnienie wysokiej jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz całodziennych szkół mogłoby umożliwić pełnoetatowe zatrudnienie opiekunów, często kobiet, a także promować równe szanse dla dzieci. Połowa wszystkich zatrudnionych kobiet pracuje w niepełnym wymiarze czasu pracy, co stanowi jeden z najwyższych poziomów w UE. Opieka nad dziećmi i starszymi krewnymi jest częstą przyczyną podejmowania pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, częściowo z powodu braku dostępu do wysokiej jakości, elastycznej wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz całodziennych szkół. Szacuje się, że obecnie brakuje 300 000 miejsc w placówkach opieki nad dziećmi i przedszkolach, a do 2029 r. należy utworzyć jeszcze 150 000 miejsc w całodziennych szkołach, przy czym dysproporcje regionalne w zakresie niezaspokojonych potrzeb są nadal duże. Dostęp do wysokiej jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz całodziennych szkół może również pomóc w łagodzeniu niedogodności wynikających ze statusu społeczno-ekonomicznego i znajomości języka niemieckiego. Wprowadzenie ogólnokrajowego znormalizowanego wsparcia językowego w ramach wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem mogłoby pomóc w stworzeniu solidnych fundamentów do nabywania zasadniczych umiejętności w szkole podstawowej, zwiększając tym samym sprawiedliwość niemieckiego systemu edukacji, który charakteryzuje się wczesnym kierowaniem uczniów na różne ścieżki kształcenia. Obecnie dzieci z zamożniejszych gospodarstw domowych zapisywane są do placówek wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem prawie dwa razy częściej niż ich mniej zamożni rówieśnicy. Rozszerzenie racjonalnej pod względem kosztów opieki długoterminowej, zwłaszcza usług opieki domowej i ambulatoryjnej, mogłoby również ułatwić sprawowanie obowiązków opiekuńczych i promować sprawiedliwość międzypokoleniową.

(38) W kontekście bliskich powiązań między gospodarkami państw członkowskich należących do strefy euro i ich wspólnego wkładu w funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej Rada zaleciła w 2026 r. państwom członkowskim będącym członkami strefy euro podjęcie działań, w tym poprzez ich RRP, w celu wdrożenia zalecenia dotyczącego polityki gospodarczej strefy euro na 2026 r. W przypadku Niemiec zalecenie 1 ma pomóc we wdrożeniu pierwszego, drugiego, trzeciego, piątego i siódmego zalecenia dotyczącego strefy euro, zalecenie 2 – we wdrożeniu czwartego zalecenia dotyczącego strefy euro, zalecenie 3 – we wdrożeniu piątego, siódmego i dziewiątego zalecenia dotyczącego strefy euro, zalecenie 4 – we wdrożeniu siódmego zalecenia dotyczącego strefy euro, a zalecenie 5 – we wdrożeniu piątego zalecenia dotyczącego strefy euro,

NINIEJSZYM ZALECA Niemcom podjęcie w latach 2026 i 2027 działań mających na celu:

1. Dalsze przestrzeganie maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto, zaleconych przez Radę 10 października 2025 r., przy jednoczesnym wykorzystaniu elastyczności w ramach krajowej klauzuli wyjścia uruchomionej przez Radę. Zwiększenie ogólnych wydatków na obronę i bezpieczeństwo oraz gotowości obronnej i w zakresie bezpieczeństwa, a jednocześnie zapewnienie stabilności długu i efektywności wydatków, a także stopniowe dostosowywanie budżetu w celu utrzymania strukturalnie wyższych wydatków na obronę. Zapewnienie, aby środki wprowadzane w celu złagodzenia skutków wzrostu cen energii miały charakter tymczasowy, były ukierunkowane na ochronę gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji lub zaspokojenie potrzeb przedsiębiorstw energochłonnych i utrzymywały zachęty do oszczędzania energii oraz aby koszty fiskalne tych środków były zgodne ze zobowiązaniami wynikającymi z ram fiskalnych UE. Dalsze wdrażanie zestawu reform i inwestycji stanowiących podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego, zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 10 października 2025 r. Wspieranie wdrażania inwestycji publicznych przez rozszerzenie środków mających na celu przyspieszenie procedur wydawania pozwoleń i realizacji projektów. Poprawę jakości finansów publicznych przez zapewnienie, aby nowy specjalny fundusz na rzecz infrastruktury i neutralności klimatycznej (*Sondervermögen*) zwiększał zasoby kapitału produkcyjnego, oraz przez ograniczenie dotacji i transferów z budżetu federalnego do systemu emerytalnego. Poprawę stabilności emerytur ustawowych przy zachowaniu adekwatności świadczeń emerytalnych, w tym przez promowanie dłuższego życia zawodowego oraz wzmacnianie pracowniczych programów emerytalnych i systemów emerytur indywidualnych. Poprawę struktury podatkowej oraz skuteczności i efektywności systemu opieki społecznej w celu wzmocnienia zachęt do zwiększania liczby przepracowanych godzin, w tym przez drugich żywicieli rodziny.

2. Zapewnienie ciągłości reform i inwestycji realizowanych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Przyspieszenie działań służących realizacji projektów w ramach programów polityki spójności, w stosownych przypadkach w oparciu o realokację środków na priorytety strategiczne i elastyczność uzgodnione w kontekście śródokresowego przeglądu ram polityki spójności.

3. Pobudzenie innowacji transformacyjnych, w tym dzięki ułatwieniu komercjalizacji badań naukowych. Ułatwienie dywersyfikacji gospodarki i rotacji przedsiębiorstw oraz pobudzenie inwestycji prywatnych poprzez wspieranie przedsiębiorczości, poprawę dostępu do finansowania dla przedsiębiorstw typu start-up i przedsiębiorstw scale-up, uproszczenie przepisów i zmniejszenie obciążeń administracyjnych. Przyspieszenie modernizacji i cyfryzacji administracji publicznej, m.in. przez zmniejszenie złożoności podziału kompetencji między szczeblami rządowymi, zwiększenie wykorzystania wspólnych norm i przeprojektowanie usług publicznych, aby były one przyjazne dla użytkownika i dostępne w spójny sposób w całym kraju. Przyspieszenie wdrażania sieci komunikacji cyfrowej o bardzo dużej przepustowości. Poprawę warunków dla inwestycji mieszkaniowych w celu zwiększenia przystępności cenowej mieszkań przez dalsze uproszczenie przepisów i procedur, przegląd prawa najmu, udostępnienie dodatkowych terenów budowlanych i zapewnienie większej liczby mieszkań socjalnych.

4. Dalsze zmniejszenie ogólnego stopnia zależności od paliw kopalnych i ułatwienie rozwoju energii ze źródeł odnawialnych, w tym przez rozwój elastycznych systemów, takich jak rozwiązania w zakresie magazynowania, w celu obniżenia cen w okresach zapotrzebowania szczytowego. Ukierunkowanie inwestycji na opłacalny i neutralny emisyjnie system elektroenergetyczny, w tym przez wspieranie wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w sposób sprzyjający stabilności sieci oraz bardziej elastycznych wzorców zużycia energii, przy jednoczesnym wzmacnianiu integracji regionalnej dzięki rozbudowie korytarzy przesyłowych i wspieraniu transgranicznej integracji rynków oraz sieci elektroenergetycznych. Propagowanie cyfryzacji sieci elektroenergetycznych, w szczególności na poziomie dystrybucji, oraz wdrażania inteligentnych liczników. Przyspieszenie procesu dekarbonizacji sektora budowlanego, przemysłu i sektora transportowego, m.in. przez renowację i cyfryzację sieci kolejowej oraz ograniczenie wąskich gardeł w wydawaniu pozwoleń na infrastrukturę i obiekty przyczyniające się do przejścia na czysty przemysł.

5. Zwiększenie podaży pracy i podjęcie problemu niedoboru wykwalifikowanych pracowników, w szczególności przez zwiększenie liczby przepracowywanych godzin, rozwój umiejętności, ułatwianie podejmowania i zmiany pracy dzięki aktywnym politykom rynku pracy oraz skuteczniejsze przyciąganie i zatrzymywanie talentów z państw spoza UE. Poprawę wyników kształcenia, w tym przez promowanie doskonałości, zapobieganie wczesnemu kończeniu nauki i zapewnianie ukierunkowanego wsparcia grupom defaworyzowanym. Poprawę dostępności i jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem oraz całodziennych szkół, a także dostępności racjonalnych pod względem kosztów usług opieki długoterminowej.

Sporządzono w Brukseli dnia 10 lipca 2026 r.

W imieniu Rady

Przewodniczący

S. HARRIS