KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.5.2015 r.
COM(2015) 256 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Niemiec na 2015 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niemcy programu stabilności na 2015 r.

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Niemiec na 2015 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niemcy programu stabilności na 2015 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych[1], 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[2], w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej[3],

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego[4],

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 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych. Strategia ta jest skupiona na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie trwałego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności.

(2) W dniu 13 lipca 2010 r. na podstawie wniosków Komisji Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
[2] Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2015) 256.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

(na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. – decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich. Razem stanowią one „zintegrowane wytyczne". Państwa członkowskie zostały poproszone o ich uwzględnienie w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

(3) W dniu 8 lipca 2014 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Niemiec na 2014 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Niemcy zaktualizowanego programu stabilności na 2014 r. W dniu 28 listopada 2014 r., zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 473/2013[5], Komisja przedstawiła swoją opinię na temat projektu planu budżetowego Niemiec na 2015 r.[6]

(4) W dniu 28 listopada 2014 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego[7], rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2015 r. W tym samym dniu na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania[8], w którym wskazała Niemcy jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.

(5) W dniu 18 grudnia 2014 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety zakładające pobudzanie inwestycji, przyspieszenie reform strukturalnych oraz przeprowadzenie odpowiedzialnej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu.

(6) W dniu 26 lutego 2015 r. Komisja opublikowała swoje sprawozdanie krajowe za 2015 r. dotyczące Niemiec[9]. W sprawozdaniu tym zawarto ocenę postępów Niemiec w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych w dniu 8 lipca 2014 r. Sprawozdanie krajowe zawiera również wyniki szczegółowej oceny sytuacji przeprowadzonej na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Niemczech występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej, które wymagają zdecydowanych działań politycznych i monitorowania. Zagrożenia wzrosły w związku z utrzymywaniem się niewystarczających inwestycji prywatnych i publicznych, co stanowi przeszkodę dla wzrostu gospodarczego i przyczynia się do bardzo wysokiej nadwyżki na rachunku obrotów bieżących, która nadal wymaga szczególnej uwagi. Szczególnie duże znaczenie ma konieczność podjęcia działań w celu ograniczenia ryzyka niekorzystnych skutków dla niemieckiej gospodarki oraz, z uwagi na wielkość tej gospodarki, dla unii gospodarczej i walutowej.

(7) W dniu 28 kwietnia 2015 r. Niemcy przedłożyły swój krajowy program reform na 2015 r., a w dniu 16 kwietnia 2015 r. swój program stabilności na 2015 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

(8) Niemcy są obecnie objęte funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu i podlegają regule dotyczącej zadłużenia. W swoim programie stabilności na 2015 r. rząd Niemiec planuje utrzymanie nadwyżki budżetowej. Średniookresowy cel budżetowy zakładający utrzymanie deficytu strukturalnego na poziomie 0,5 % PKB zostanie utrzymany podczas całego okresu objętego programem stabilności.

---

5 Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11.
6 C(2014) 8801 final.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904 final.
9 SWD(2015) 25 final.

Przewiduje się stopniowy spadek relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB – do poziomu 61,5 % w 2019 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym opierają się te prognozy budżetowe i który nie został zatwierdzony przez niezależny organ, opiera się na ostrożnych założeniach dotyczących wzrostu. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2015 r. saldo strukturalne utrzyma się na poziomie przewyższającym średniookresowy cel budżetowy. Przewiduje się utrzymanie stałej tendencji spadkowej zadłużenia brutto, tak że jego redukcja będzie większa niż nakazuje reguła dotycząca zadłużenia. Stwarza to dodatkową przestrzeń fiskalną na pobudzenie inwestycji. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2015 r., Rada jest zdania, że – zgodnie z przewidywaniami – Niemcy spełnią warunki paktu stabilności i wzrostu.

(9) Rząd federalny zwiększył wydatki na edukację i badania naukowe, ale wydatki publiczne na edukację wyrażone jako odsetek PKB są nadal niższe od unijnej średniej, a łączne wydatki na edukację i badania naukowe mogą okazać się niższe od krajowego celu zakładającego osiągnięcie do 2015 r. poziomu 10 % PKB. Niemcy zamierzają zwiększyć do 2018 r. inwestycje publiczne, w tym poprzez przeznaczenie dodatkowych 10 mld EUR na inwestycje infrastrukturalne i 5 mld EUR na wsparcie inwestycji w gminach dysponujących niewielkimi budżetami. Te pozytywne zmiany nie wydają się jednak być wystarczające, aby całkowicie zlikwidować zaległości inwestycyjne. Poprzez wykorzystanie swojej przestrzeni fiskalnej Niemcy mogłyby pozyskać środki na inwestycje w przyszły potencjał wzrostu gospodarki i likwidację zaległości w inwestycjach publicznych, które są szczególnie zauważalne w infrastrukturze i na poziomie gmin. Niemcy nie poczyniły postępów w poprawie efektywności systemu podatkowego. Ogólnie rzecz biorąc, wydaje się, że Niemcy nie wykorzystują w dostatecznym stopniu możliwości przesunięcia opodatkowania na inne, korzystniejsze dla wzrostu gospodarczego, źródła dochodów. Dochody z opłacanych okresowo podatków od nieruchomości pozostają stosunkowo niskie (0,5 % PKB w 2012 r. w porównaniu z 1,5 % PKB w państwach UE-28), a wyceny nieruchomości są nieaktualne i opierają się na wartościach rynkowych z lat 1963/64 w przypadku zachodnich krajów związkowych i z 1935 r. w przypadku wschodnich krajów związkowych. Pomimo faktu, że reforma lokalnego podatku gruntowego (niem. *Grundsteuer*) została umieszczona w umowie koalicyjnej i zapowiedziana w krajowych programach reform na lata 2014 i 2015, jak dotąd nie podjęto w tej sprawie żadnych konkretnych działań. Niemcy nie skupiły się w większym stopniu na okresowych podatkach od nieruchomości, które powodują mniej zakłóceń, kontynuując zamiast tego podwyżki podatków od nabycia nieruchomości. Nie dokonano przeglądu lokalnego podatku od działalności gospodarczej (niem. *Gewerbesteuer*). Podatek ten staje się nieefektywny ze względu na włączanie do podstawy opodatkowania składników innych niż zysk. Obciążenie administracyjne przedsiębiorstw związane z podatkami oraz koszty poboru podatków w Niemczech pozostają wysokie; odsetek deklaracji podatkowych PIT i CIT składanych drogą elektroniczną jest natomiast niższy niż średnia dla UE. Prowadzony obecnie przegląd relacji budżetowych między szczeblem federacji, krajami związkowymi i gminami stanowi okazję do wzmocnienia ram zrównoważonej polityki budżetowej, w tym zapewnienia adekwatnych inwestycji publicznych na wszystkich szczeblach instytucji rządowych i samorządowych. Przegląd ten daje również możliwość wprowadzenia ulepszeń w zakresie przydziału kompetencji decyzyjnych o wydatkach i dochodach oraz w zakresie efektywności mechanizmu horyzontalnego wyrównywania dochodów i administracji podatkowej.

(10) Nie wskazano żadnych działań mających na celu zwiększenie zachęt do późniejszego przechodzenia na emeryturę, które to działania wydają się konieczne w świetle przewidywanego znacznego spadku liczby ludności w wieku produkcyjnym w Niemczech oraz potencjalnego niedoboru wykwalifikowanych pracowników w perspektywie średnioterminowej. Wysokość klina podatkowego w przypadku pracowników zarabiających 50–67 % średniego wynagrodzenia utrzymuje się zasadniczo na niezmienionym poziomie od 2001 r. i nadal zalicza się do najwyższych w UE. Niedawno przeprowadzone reformy systemów ubezpieczeń społecznych prawdopodobnie pociągną za sobą kolejną podwyżkę stóp składek, co dodatkowo zwiększy klin podatkowy. Mogłoby to wywrzeć niekorzystny wpływ na współczynnik aktywności zawodowej i dochód do dyspozycji. Niska inflacja tłumi obecnie efekt drenażu podatkowego. Biorąc jednak pod uwagę dynamiczny wzrost wynagrodzeń i nieco wyższe stopy inflacji w nadchodzących latach, pojawienie się zjawiska drenażu podatkowego może doprowadzić do znacznych, wymuszonych podwyżek podatków. Podwyżki te mogą z kolei wpłynąć także na dochód do dyspozycji. Osiągnięto ograniczone postępy w poprawie wyników kształcenia osób w trudnej sytuacji. W przypadku młodych ludzi ze środowisk migracyjnych istnieje dwa razy większe prawdopodobieństwo przedwczesnego zakończenia nauki. Ważnym czynnikiem zniechęcającym drugich żywicieli rodziny do podjęcia zatrudnienia albo wydłużenia czasu pracy jest zapewne system nieprawidłowych bodźców podatkowych. Przyczyniają się one do niskiego odsetka kobiet zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu i do jednej z najniższych w UE średniej liczby godzin przepracowywanych przez kobiety. Zwolnienie umów o minietat (niem. *Minijobs*) z podatku dochodowego od osób fizycznych, a często także ze wszystkich składek na zabezpieczenia społeczne płaconych przez pracowników, jest kolejnym czynnikiem zniechęcającym pracowników do przejścia na inne formy zatrudnienia, oferujące wyższy dochód niż kwota 450 EUR, która jest maksymalnie dozwolona w przypadku minietatów.

(11) Działania polityczne pobudzające konkurencyjność w sektorze usług, w tym zwłaszcza usług świadczonych w ramach wolnych zawodów, miały ograniczony charakter. Od ponad dekady stopy wzrostu wydajności pracy w sektorze usług świadczonych w ramach wolnych zawodów w Niemczech są ujemne albo bliskie zeru. Niemcy zaliczają się ponadto do państw członkowskich UE, których regulacje najmniej sprzyjają konkurencji w sektorze usług świadczonych w ramach wolnych zawodów. Ograniczenia konkurencji przyjmują formę wymogów dotyczących kwalifikacji zawodowych oraz wymogów dotyczących formy prawnej i struktury udziałowej. Jeśli chodzi o ten ostatni typ wymogów, w niektórych krajach związkowych wprowadzane są pewne ograniczone zmiany, ale w dalszym ciągu brakuje szeroko zakrojonego przeglądu takich ograniczeń. Niemcy uczestniczą we wzajemnej ocenie przewidzianej w dyrektywie zmieniającej dyrektywę w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, ale nie podjęły jeszcze żadnych środków w związku z wynikami tej oceny. Sytuacja w zakresie konkurencyjności na niemieckich rynkach kolejowych nie uległa znaczącej poprawie od ubiegłego roku. Nowe podmioty pragnące wejść na te rynki zniechęcają zwłaszcza trudne warunki w zakresie konkurencyjności w segmencie kolejowego transportu pasażerskiego na duże odległości. Opłaty za dostęp do infrastruktury w przypadku tego segmentu zaliczają się do najwyższych w UE. Udział nowych podmiotów w rynku kolejowego transportu pasażerskiego na duże odległości wynosi niespełna 1 % i ciągle maleje.

(12) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Niemiec, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na

2015 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 pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Niemczech, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej.

(13) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności Niemiec i jest zdania[10], że Niemcy spełniają warunki paktu stabilności i wzrostu.

(14) 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.

(15) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na podstawie tej analizy Rada wydała osobne zalecenia skierowane do państw członkowskich, których walutą jest euro. Niemcy powinny zapewnić pełne i terminowe wdrożenie również tych zaleceń,

ZALECA NINIEJSZYM Niemcom podjęcie w latach 2015 i 2016 działań mających na celu:

1. Dalsze zwiększenie inwestycji publicznych w infrastrukturę, edukację i badania naukowe, w tym poprzez wykorzystanie dostępnej przestrzeni fiskalnej. Zwiększenie inwestycji prywatnych, podejmowanie działań w celu poprawy efektywności systemu podatkowego, zwłaszcza poprzez przegląd lokalnego podatku od działalności gospodarczej i opodatkowania osób prawnych oraz poprzez modernizację administracji podatkowej. Wykorzystanie obecnie prowadzonego przeglądu do usprawnienia modelu relacji budżetowych między szczeblem federacji, krajami związkowymi i gminami, szczególnie w celu zapewnienia adekwatnych inwestycji publicznych na wszystkich szczeblach instytucji rządowych i samorządowych.

2. Zwiększenie zachęt do późniejszego przechodzenia na emeryturę. Podejmowanie działań w celu zmniejszenia wysokiego opodatkowania pracy i wysokich składek na ubezpieczenie społeczne, szczególnie w przypadku osób o niskich dochodach, oraz przeciwdziałanie efektowi drenażu podatkowego. Zmiana podejścia podatkowego do umów o minietat w celu ułatwienia przechodzenia na inne formy zatrudnienia.

3. Podejmowanie ambitniejszych działań pobudzających konkurencyjność w sektorze usług, zwłaszcza w przypadku usług świadczonych w ramach wolnych zawodów, poprzez usunięcie nieuzasadnionych ograniczeń takich jak wymogi dotyczące formy prawnej i struktury udziałowej oraz sztywne taryfy. W tym celu – zakończenie prowadzonego obecnie przeglądu krajowego tych barier i podjęcie działań następczych. Usunięcie utrzymujących się barier dla konkurencji na rynkach kolejowych, zwłaszcza w przypadku kolejowego transportu pasażerskiego na duże odległości.

[10] Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący