KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 16.9.2025 r.
COM(2025) 514 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Niemiec
oraz
zezwolenia Niemcom na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę na podstawie rozporządzenia (UE) 2024/1263
(Uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia)

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Niemiec oraz zezwolenia Niemcom na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę na podstawie rozporządzenia (UE) 2024/1263 (Uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121,

uwzględniając rozporządzenie (UE) 2024/1263, w szczególności jego art. 17 i 26,

uwzględniając zalecenie Komisji,

a także mając na uwadze, co następuje:

UWAGI OGÓLNE

(1) W dniu 30 kwietnia 2024 r. weszły w życie zreformowane unijne ramy zarządzania gospodarczego. Podstawowymi elementami zreformowanych unijnych ram zarządzania gospodarczego są: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego[1], wraz ze zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 1467/97 w sprawie procedury nadmiernego deficytu[2], oraz zmieniona dyrektywa Rady 2011/85/UE w sprawie ram budżetowych państw członkowskich[3]. Celem ram jest zapewnienie stabilności długu publicznego oraz wspieranie przez reformy i inwestycje zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Ramy przyczyniają się do zapewnienia poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym i koncentrują się na perspektywie średniookresowej oraz jednocześnie na rygorystycznym i spójnym egzekwowaniu reguł.

(2) W centrum nowych ram zarządzania gospodarczego znajdują się krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne przedkładane przez państwa członkowskie Radzie i Komisji. Plany mają przyczynić się do osiągnięcia dwóch

[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] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/2024-04-30).

[3] Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/2024-04-30).

celów, a są nimi: (i) zapewnienie, aby na koniec okresu dostosowawczego dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub utrzymywał się na ostrożnym poziomie, oraz aby deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych został w średnim okresie obniżony do poziomu poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB i utrzymywał się poniżej tej wartości, oraz (ii) zapewnienie realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania zidentyfikowane w kontekście europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów UE. W tym celu w każdym planie należy przedstawić średnioterminowe zobowiązanie do przestrzegania maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto[4], co wiąże się ze skutecznym ustanowieniem ograniczenia budżetowego w okresie objętym planem, tzn. czterech lub pięciu lat (w zależności od zwykłej długości kadencji parlamentarnej w państwie członkowskim). Co więcej, w planie należy wyjaśnić, w jaki sposób państwo członkowskie zapewni realizację reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów (w tym związanych z procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej (PdZRM), w stosownych przypadkach) oraz w jaki sposób państwo członkowskie doprowadzi do realizacji wspólnych priorytetów Unii. Okres dostosowania fiskalnego obejmuje cztery lata i może zostać przedłużony o maksymalnie trzy lata, jeżeli państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia odpowiedniego pakietu reform i inwestycji zgodnie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

(3) Po przedłożeniu planu Komisja ocenia, czy spełnia on wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

(4) Na zalecenie Komisji Rada ma następnie przyjąć zalecenie wyznaczające maksymalne stopy wzrostu wydatków netto danego państwa członkowskiego oraz, w stosownych przypadkach, zatwierdzić zobowiązania dotyczące pakietu reform i inwestycji, które stanowią podstawę przedłużenia okresu dostosowania fiskalnego.

(5) Ramy te umożliwiają elastyczne stosowanie przepisów w przypadku wyjątkowych okoliczności, które pozostają poza kontrolą państw członkowskich i mają znaczący wpływ na finanse publiczne, zgodnie z art. 26 rozporządzenia (UE) 2024/1263. W takiej sytuacji, na wniosek państwa członkowskiego oraz na zalecenie Komisji oparte na analizie tego wniosku, Rada może w ciągu czterech tygodni od zalecenia Komisji przyjąć zalecenie zezwalające państwu członkowskiemu na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych dla niego przez Radę, w przypadku gdy (i) wyjątkowe okoliczności pozostające poza kontrolą państwa członkowskiego (ii) mają znaczący wpływ na jego finanse publiczne oraz (iii) pod warunkiem że takie odchylenie nie zagraża stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Rada wskaże termin ograniczający czas trwania takiego odchylenia.

[4] Wydatki netto w rozumieniu definicji zawartej w art. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263, tzn. wydatki publiczne po skorygowaniu o (i) wydatki z tytułu odsetek, (ii) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (iii) wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, (iv) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, (v) cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz (vi) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

KWESTIE DOTYCZĄCE KRAJOWEGO ŚREDNIOOKRESOWEGO PLANU BUDŻETOWO-STRUKTURALNEGO NIEMIEC

(6) Dnia 17 lipca 2025 r. Niemcy przedłożyły Radzie i Komisji swój krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny. Przedłożenie planu nastąpiło po przedłużeniu terminu określonego w art. 36 rozporządzenia (UE) 2024/1263, zgodnie z ustaleniami z Komisją z uwzględnieniem przedstawionego przez Niemcy uzasadnienia. Przedłużenie terminu uzgodniono, ponieważ poprzedni rząd krajowy stracił większość parlamentarną i na 23 lutego 2025 r. zwołano wybory parlamentarne, a następnie przez kilka tygodni prowadzono negocjacje koalicyjne, w wyniku których zawarto umowę koalicyjną 9 kwietnia i utworzono nowy rząd 6 maja 2025 r.

Proces poprzedzający przedłożenie planu

(7) W dniu 17 czerwca 2025 r. Komisja przesłała Niemcom, zgodnie z art. 9 rozporządzenia (UE) 2024/1263, swoje uprzednie zalecenia zawierające trajektorię referencyjną[5]. Komisja opublikowała trajektorię referencyjną w dniu 24 lipca[6]. Trajektoria referencyjna opiera się na analizie ryzyka i zapewnia, aby – do końca okresu dostosowania fiskalnego i przy braku dalszych działań budżetowych po okresie dostosowawczym – dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub pozostawał na ostrożnym poziomie w średnim okresie oraz aby deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych został obniżony do poziomu poniżej 3 % PKB w okresie dostosowawczym i był utrzymywany poniżej tej wartości odniesienia w średnim okresie. Średni okres definiuje się jako okres dziesięciu lat po zakończeniu okresu dostosowawczego. Zgodnie z art. 7 i 8 rozporządzenia (UE) 2024/1263 trajektoria referencyjna jest również spójna z mechanizmem zapewnienia stabilności długu i mechanizmem zapewnienia odporności deficytu.

---

5 Uprzednie zalecenia przekazywane państwom członkowskim oraz Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu obejmują trajektorie nieprzewidujące przedłużenia okresu dostosowawczego i przewidujące takie przedłużenie (tj. obejmujące okres odpowiednio 4 i 7 lat). W zaleceniach tych zawarte są również główne początkowe warunki i podstawowe założenia zastosowane w ramach średniookresowych prognoz Komisji dotyczących długu publicznego. Trajektorię referencyjną obliczono na podstawie metodyki opisanej w wydanym przez Komisję monitorze stabilności długu z 2023 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en?prefLang=pl). Opiera się ona na prognozie Komisji Europejskiej z wiosny 2025 r. oraz wydłużeniu tej prognozy w średnim okresie do 2034 r., a długoterminowy wzrost PKB i koszty starzenia się społeczeństwa są zgodne ze wspólnym sprawozdaniem Komisji i Rady na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en?prefLang=pl).

6 https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en?prefLang=pl.

Na podstawie założeń Komisji i przy założeniu 7-letniego okresu dostosowawczego trajektoria referencyjna przedstawiona Niemcom określa, że wydatki netto nie powinny wzrosnąć o więcej niż o wartości podane w tabeli 1. Odpowiada to średniemu rocznemu wzrostowi wydatków netto o 1,8 % w siedmioletnim okresie dostosowawczym (2025–2031) i o 1,7 % w pięcioletnim okresie objętym planem (2025–2029). Plan obejmuje okres pięciu lat (2025–2029), a nie, jak zwykle, czterech, ponieważ w świetle wyborów federalnych, które odbyły się wyjątkowo w lutym 2025 r., obecny rząd federalny będzie odpowiedzialny za przygotowanie pięciu ustaw budżetowych zamiast czterech.

Tabela 1: Trajektoria referencyjna przedstawiona przez Komisję Niemcom w dniu 17 czerwca 2025 r.

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Średnia w latach 2025–2029	Średnia w latach 2025–2031
Maksymalny wzrost wydatków netto (roczny, %)	1,8	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9	1,9	1,7	1,8

Źródło: obliczenia Komisji.

(8) Zgodnie z art. 12 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Niemcy i Komisja prowadziły dialog techniczny w czerwcu i lipcu 2025 r. Dialog koncentrował się na maksymalnych stopach wzrostu wydatków netto przewidzianych przez Niemcy i leżących u ich podstaw założeniach, a także na planowanych zobowiązaniach dotyczących pakietu reform i inwestycji, które mają stanowić podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego, w tym reform sprzyjających inwestycjom oraz środków ukierunkowanych na uproszczenie, wydajność i poprawę podaży pracy. W ramach dialogu Niemcy i Komisja omówiły również planowaną realizację reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru oraz związanych ze wspólnymi priorytetami Unii, a mianowicie ze sprawiedliwą zieloną i cyfrową transformacją, odpornością społeczną i gospodarczą, bezpieczeństwem energetycznym i budowaniem zdolności obronnych.

(9) Z informacji przedstawionych przez Niemcy w ich planie wynika, że w lipcu 2025 r., zgodnie z art. 11 ust. 3 i art. 36 ust. 1 lit. c) rozporządzenia (UE) 2024/1263, państwo to zaangażowało się w proces konsultacji z partnerami społecznymi i władzami regionalnymi.

(10) Rada ds. stabilizacji, wspólny organ władz federalnych Niemiec i krajów związkowych, wydała opinię[7] na temat prognozy makroekonomicznej i założeń makroekonomicznych leżących u podstaw wieloletnich maksymalnych stóp wzrostu

[7] Uwzględniona w planie Niemiec, s. 106 i nast., https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/07601136-78f2-41dc-a188-4a5127acdb9c_en?filename=2025-08-19_MTFSP_Final_EN_BF_a.pdf.

wydatków netto. Ogólnie rzecz biorąc, ścieżkę wydatków w planie średniookresowym uznano za zgodną z przepisami UE i sprzyjającą wzrostowi gospodarczemu. Rada ds. stabilizacji zauważyła, że wiarygodną ocenę można przeprowadzić dopiero po dokonaniu przeglądu prognozy ogólnokrajowej w październiku 2025 r., i podkreśliła znaczenie wdrożenia środków pobudzających wzrost gospodarczy, dyscypliny wydatków i reform strukturalnych dla osiągnięcia wyznaczonych celów.

(11) Plan przedstawiono Parlamentowi w dniach 20 i 21 lipca za pośrednictwem odpowiednich komisji parlamentarnych.

Inne powiązane procesy

(12) W dniu 15 października 2024 r. Niemcy przedłożyły projekt planu budżetowego na rok 2025. Komisja przyjęła opinię w sprawie tego projektu planu budżetowego w dniu 26 listopada 2024 r.[8] Ze względu na rozwój sytuacji politycznej w Niemczech, projekt budżetu na 2025 r., na podstawie którego Komisja przyjęła opinię, nie został poddany pod głosowanie ani zatwierdzony przez parlament narodowy i nie wszedł w życie. Po wyborach federalnych rząd federalny przygotował zmieniony projekt budżetu na 2025 r., który ma zostać przyjęty przez parlament narodowy pod koniec września 2025 r. Ponadto 30 lipca, po przedłożeniu planu, rząd federalny przyjął projekt ustawy budżetowej 2026. Prawdopodobnie zostanie on przyjęty przez parlament narodowy na początku grudnia 2025 r. Oczekuje się, że Niemcy przedłożą projekt planu budżetowego na 2026 r. do dnia 15 października 2025 r.

(13) W dniu 24 kwietnia 2025 r. Niemcy złożyły wniosek o uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia, aby uwzględnić wyższe wydatki na obronność, zgodnie z art. 26 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2024/1263 oraz w związku z komunikatem Komisji (C(2025)2000 final) z dnia 19 marca 2025 r. Wniosek ten złożono zatem przed przedłożeniem średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego. Komisja oceniła wniosek o uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia jednocześnie z przeprowadzeniem oceny średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego. W ocenie planu uwzględniono zatem uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia, w szczególności w odniesieniu do wpływu mechanizmu zapewnienia stabilności długu i mechanizmu zapewnienia odporności deficytu.

(14) Mechanizm zapewnienia stabilności długu i mechanizm zapewnienia odporności deficytu ustanowiono (art. 7 i 8 rozporządzenia (UE) 2024/1263), aby zapewnić wdrażanie przez państwa członkowskie minimalnego dostosowania fiskalnego, i mogą one być bardziej rygorystyczne niż wymogi podejścia opartego na stabilności finansów publicznych. Mechanizmów tych nie uwzględnia się w okresie uruchomienia krajowej klauzuli wyjścia. Podejście to gwarantuje, że warunek dotyczący trwałości krajowej klauzuli wyjścia ma zastosowanie w równym stopniu do wszystkich państw członkowskich.

(15) W dniu 8 lipca 2025 r. Rada skierowała do Niemiec szereg zaleceń krajowych w ramach europejskiego semestru[9].

---

8 Opinia Komisji w sprawie projektu planu budżetowego Niemiec, 26.11.2024, C(2024)9058 final.

9 Zalecenie Rady w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Niemiec, 8.7.2025.

STRESZCZENIE PLANU I JEGO OCENA DOKONANA PRZEZ KOMISJĘ

(16) Zgodnie z art. 16 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Komisja oceniła plan w następujący sposób:

Kontekst: sytuacja makroekonomiczna i budżetowa oraz związane z nią prognozy i perspektywy

(17) W 2024 r. działalność gospodarcza w Niemczech spadła o 0,5 %, co wynikało ze spadku eksportu i inwestycji[10]. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2025 r., opublikowaną w maju 2025 r., oczekuje się, że w 2025 r. gospodarka znajdzie się w stagnacji, ponieważ ożywienie spożycia prywatnego i inwestycji jest w dużej mierze zniwelowane negatywnym wpływem eksportu netto. W 2026 r. spodziewany jest wzrost realnego PKB o 1,1 % za sprawą ożywienia eksportu oraz dalszego wzrostu spożycia prywatnego i inwestycji. Oczekuje się, że w okresie objętym prognozą (tj. w latach 2025–2026) wzrost potencjalnego PKB w Niemczech nieznacznie zmaleje z 0,5 % w 2024 r. do 0,3 % w 2025 r. i 2026 r., głównie ze względu na spadek liczby ludności, stałe zmniejszanie liczby przepracowanych godzin na pracownika oraz niski wzrost łącznej produktywności czynników produkcji. Stopa bezrobocia w 2024 r. wyniosła 3,4 %, a według prognoz Komisji w 2025 r. wyniesie ona 3,6 %, a w 2026 r. – 3,3 %. Prognozuje się, że inflacja (deflator PKB) w 2024 r. zmaleje z 3,1 % i w 2025 r. wyniesie 2,4 %, a w 2026 r. 2,2 %. Zamierzenia polityczne rządu dotyczące zwiększenia wydatków na infrastrukturę i obronność nie były jeszcze wystarczająco szczegółowe przed datą graniczną prognozy Komisji z wiosny 2025 r., aby można je było uwzględnić w tej prognozie. Z opublikowanych danych i rozwoju polityki od czasu publikacji prognozy z wiosny wynika, że wzrost gospodarczy w 2025 i 2026 r., a także deflator PKB na 2025 r. mogą być wyższe niż przewidywano wiosną.

(18) Jeżeli chodzi o rozwój sytuacji fiskalnej, w 2024 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Niemczech wyniósł 2,8 % PKB[11]. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2025 r. oczekuje się, że pozostanie on zasadniczo na poziomie 2,7 % PKB w 2025 r. i, przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki, wzrośnie do 2,9 % w 2026 r. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 62,5 % PKB na koniec 2024 r. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2025 r. przewiduje się, że na koniec 2025 r. wzrośnie on do 63,8 % PKB, a na koniec 2026 r. do 64,7 %. Prognozy te nie uwzględniają nowszych zapowiedzi politycznych, o których mowa w planie średniookresowym, ponieważ zostały przedstawione po dacie granicznej dla prognozy z wiosny. 24 czerwca i 30 lipca 2025 r. niemiecki rząd federalny przyjął budżety federalne na lata 2025 i 2026. Budżety te wskazują na wzrost wydatków i deficytu w latach 2025 i 2026 w porównaniu z prognozami Komisji z wiosny 2025 r.

---

[10] Niemiecki Federalny Urząd Statystyczny (DESTATIS) dokonał przeglądu danych dotyczących odpowiednich wskaźników makroekonomicznych, takich jak dane dotyczące PKB w latach 2008–2024. Wyniki przeglądu są dostępne na stronie https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/07/PD25_278_811.html.

[11] Źródło: dane Eurostatu.

Maksymalne stopy wzrostu wydatków netto i główne założenia makroekonomiczne przedstawione w planie

(19) Krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Niemiec obejmuje lata 2025–2029 i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na okres siedmiu lat (2025–2031).

(20) Plan zawiera informacje wymagane na mocy art. 13 rozporządzenia (UE) 2024/1263[12].

(21) W planie zobowiązano się do przestrzegania maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto wskazanych w tabeli 2, z uwzględnieniem uruchomienia krajowej klauzuli wyjścia, tj. bez wymogów wynikających z mechanizmów (zob. tabela 2, dolna część), co odpowiada średniemu maksymalnemu wzrostowi wydatków netto o 2,9 % w latach 2025–2029. Ocena Komisji opiera się na maksymalnych stopach wzrostu wydatków netto bez wymogów wynikających z mechanizmów. Ponadto, Niemcy zobowiązują się do zrealizowania pakietu reform i inwestycji, aby umożliwić przedłużenie okresu dostosowawczego do 7 lat (2025–2031), w którym to okresie planuje się średni maksymalny wzrost wydatków netto na poziomie 2,8 %.

Tabela 2: Maksymalna stopa wzrostu wydatków netto zawarta w planie Niemiec
przy uwzględnianiu i bez uwzględniania mechanizmu zapewnienia stabilności długu i mechanizmu zapewnienia odporności deficytu
(roczne i skumulowane stopy wzrostu w %, w ujęciu nominalnym)

						Przedłużenie okresu dostosowawczego				
	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Średnia w okresie ważności planu 2025–2029	Średnia w okresie dostosowawczym 2025 – 2031
Przy uwzględnianiu wpływu mechanizmu zapewnienia stabilności długu i mechanizmu zapewnienia odporności deficytu										
Rocznie	4,0	3,1	3,0	2,7	2,1	2,0	2,4	2,4	2,6	2,5
Skumulowane (*)		3,1	6,2	9,0	11,3	13,5	16,3	19,1	nie dotyczy	nie dotyczy
bez uwzględniania wpływu mechanizmu zapewnienia stabilności długu i mechanizmu										

[12] Plan nie zawiera szczegółowych informacji na temat trajektorii referencyjnej Komisji wymaganej zgodnie z art. 13 lit. b) ani informacji na temat zobowiązań ukrytych i warunkowych wymaganych zgodnie z art. 13 lit. g) rozporządzenia (UE) 2024/1263.

zapewnienia odporności deficytu (**)										
Rocznie	4,0	4,4	4,5	2,3	1,7	1,6	2,7	2,7	2,9	2,8
Skumulowane (*)		4,4	9,0	11,5	13,3	15,2	18,3	21,5	nie dotyczy	nie dotyczy

(*) Skumulowane stopy wzrostu oblicza się poprzez odniesienie do roku bazowego 2024.
(**) Okres uruchomienia krajowej klauzuli wyjścia to lata 2025–2028.

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Niemiec i obliczenia Komisji.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

(22) Jeżeli maksymalne stopy wzrostu wydatków netto, do których zobowiązano się w planie (zob. tabela 2, dolna część) oraz leżące u ich podstaw założenia się urzeczywistnią, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych według planu stopniowo wzrośnie z 62,5 % PKB na koniec 2024 r. do 64,4 % PKB na koniec okresu dostosowawczego (2031 r.), jak pokazano w tabeli 3. Przewiduje się, że po okresie dostosowawczym, tj. w perspektywie średnioterminowej, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszy się, osiągając 56,5 % PKB w 2041 r.

Tabela 3: Zmiany długu oraz wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych przedstawione w planie Niemiec

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2041
Dług publiczny (% PKB)	62,5	63,9	65,5	66,5	66,9	66,5	65,5	64,4	56,5
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	-2,7	-3,3	-3,8	-3,2	-2,5	-1,8	-1,4	-1,1	-1,1

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Niemiec

Zgodnie z planem wprowadzona zostałaby tendencja spadkowa wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do końca okresu dostosowawczego (2031 r.). Jest to wiarygodne, ponieważ w oparciu o założenia planu przewiduje się – zgodnie ze wszystkimi deterministycznymi testami warunków skrajnych w ramach przeprowadzonej przez Komisję analizy stabilności długu – że dług będzie spadał w okresie dziesięciu lat następujących po okresie dostosowawczym, zaś prognozy stochastyczne wskazują z dostatecznie dużym prawdopodobieństwem, że dług będzie spadał.

W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawione w planie maksymalne stopy wzrostu wydatków netto są spójne z wymogiem dotyczącym długu, określonym w art. 6 lit. a) oraz art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych

(23) Przy założeniu maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto zawartych w planie i przyjętych w nim założeniach przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie spadał, z poziomu 2,7 % PKB w 2024 r. do 1,8 % w 2029 r. i 1,1 % PKB na koniec okresu dostosowawczego (2031 r.). Tym samym, zgodnie z planem wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczyłby na koniec okresu dostosowawczego (2031 r.) wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB, chociaż przewiduje się, że przekroczy tę wartość w pierwszych latach realizacji planu.

Ponadto, w ciągu dziesięciu lat następujących po okresie dostosowawczym (tzn. do 2041 r.) deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczyłby 3 % PKB. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawione w planie maksymalne stopy wzrostu wydatków netto są spójne z wymogiem dotyczącym deficytu, określonym w art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Profil czasowy dostosowania fiskalnego

(24) Na podstawie profilu czasowego rocznej zmiany strukturalnego wyniku pierwotnego plan jest zgodny z nieliniowym dostosowaniem, przy czym ekspansywna polityka w latach 2025–2026 będzie spowodowana zwiększonymi wydatkami (zob. motyw 27), a w latach 2027–2029 nastąpi znaczna konsolidacja. Początkowy ekspansywny kurs polityki fiskalnej w pierwszych latach realizacji planu ma na celu wspieranie działalności i inwestycji po dwóch latach ujemnego wzrostu realnego PKB. Ogólnie rzecz biorąc, maksymalne stopy wzrostu wydatków netto w pięcioletnim okresie objętym planem są zgodne z klauzulą ochronną dotyczącą zaprzestania koncentracji wydatków na końcu określoną w art. 6 lit. c) rozporządzenia (UE) 2024/1263, ponieważ wysiłek na rzecz dostosowania fiskalnego w okresie objętym planem (2025–2029) jest proporcjonalny do łącznego wysiłku w całym okresie dostosowawczym (2025–2031).

Tabela 4: Zmiany strukturalnego wyniku pierwotnego przedstawione w planie Niemiec

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Strukturalny wynik pierwotny (% PKB)	-0,9	-1,3	-1,8	-1,2	-0,3	0,5	0,8	1,1
Zmiana strukturalnego	0,3	-0,4	-0,5	0,6	0,9	0,8	0,3	0,3

wyniku pierwotnego (p.p.)								

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Niemiec

Szczególne względy dotyczące stosowania mechanizmu zapewnienia odporności deficytu i mechanizmu zapewnienia stabilności długu w przypadku Niemiec w okresie uruchomienia krajowej klauzuli wyjścia

(25) Zgodnie z art. 8 rozporządzenia (UE) 2024/1263 dostosowanie fiskalne będzie kontynuowane, w razie potrzeby, do czasu osiągnięcia przez państwo członkowskie poziomu deficytu zapewniającego wspólny margines odpornościowy w ujęciu strukturalnym wynoszący 1,5 % PKB względem wartości odniesienia dotyczącej deficytu wynoszącej 3 % (mechanizm zapewnienia odporności deficytu). Zgodnie z art. 7 rozporządzenia (UE) 2024/1263 przewidywany wskaźnik zadłużenia ma zmniejszyć się o minimalną średnią roczną wartość wynoszącą 0,5 punktu procentowego, dopóki relacja długu do PKB utrzymuje się między 60 % a 90 % (mechanizm zapewnienia stabilności długu).

Jeżeli warunki uruchomienia krajowej klauzuli wyjścia są spełnione, w okresie uruchomienia tej klauzuli dopuszczoną elastyczność należy obliczać bez uwzględnienia wpływu tych dwóch mechanizmów, aby zapewnić równe traktowanie państw członkowskich. W związku z tym w tej konkretnej sytuacji ocena średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego i ocena wniosku o uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia powinny być przeprowadzane w sposób zintegrowany. W szczególności, biorąc pod uwagę uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia, nie ma potrzeby sprawdzania, czy plan średniookresowy Niemiec jest zgodny z mechanizmami na okres 2025–2028 objęty krajową klauzulą wyjścia. W odniesieniu do pozostałej części okresu dostosowawczego (2029–2031), ponieważ krajowa klauzula wyjścia nie będzie już miała zastosowania, należy sprawdzić, czy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Niemiec jest zgodny z mechanizmami.

Wymóg określony w art. 8 rozporządzenia (UE) 2024/1263 dotyczący mechanizmu zapewnienia odporności deficytu, który to mechanizm ma zapewnić wspólny margines względem wartości odniesienia deficytu wynoszącej 3 % PKB, ma zastosowanie do Niemiec od 2029 r. Zgodnie z art. 8 rozporządzenia (UE) 2024/1263 w celu osiągnięcia wspólnego marginesu odpornościowego w ujęciu strukturalnym wynoszącego 1,5 % PKB roczna poprawa strukturalnego wyniku pierwotnego oczekiwanego w planie średniookresowym nie powinna wynosić mniej niż 0,25 % PKB w latach 2029, 2030 i 2031, jeżeli oczekuje się, że deficyt strukturalny pozostanie powyżej 1,5 % PKB w poprzednim roku. Dostosowanie fiskalne, które wynika z zawartych w planie zobowiązań politycznych i założeń, przekracza 0,25 % PKB w 2029, 2030 i 2031 r. W związku z powyższym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawione w planie maksymalne stopy wzrostu wydatków netto są spójne z mechanizmem zapewnienia odporności deficytu na lata 2029–2031.

Zgodnie z art. 7 rozporządzenia (UE) 2024/1263, ponieważ dług sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie według planu utrzymywał się w okresie dostosowawczym na poziomie powyżej 60 % PKB (ale poniżej 90 % PKB),

wymagane jest obniżenie wskaźnika zadłużenia średnio o co najmniej 0,5 punktu procentowego każdego roku do czasu, gdy spadnie on poniżej 60 %. Średni spadek wskaźnika zadłużenia obliczany jest w okresie obejmującym lata 2029–2031 i wynosi 0,8 punktu procentowego. W związku z powyższym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawione w planie maksymalne stopy wzrostu wydatków netto są spójne z mechanizmem zapewnienia stabilności długu na lata 2029–2031.

Założenia makroekonomiczne planu

(26) Plan opiera się na szeregu założeń, które w pewnym stopniu różnią się od założeń Komisji leżących u podstaw trajektorii referencyjnej przekazanej Niemcom w dniu 17 czerwca 2025 r. (zob. tabela 5). W szczególności w planie przyjęto inne założenia dla sytuacji wyjściowej w 2024 r., dla potencjalnego wzrostu i dla deflatora PKB, gdyż plan ten uwzględnia bardziej aktualne dane. Te różnice wymagają uważnej oceny, zwłaszcza że przewidziany w planie średni maksymalny wzrost wydatków netto jest wyższy od trajektorii referencyjnej. Poniżej wymieniono różnice w założeniach mające największy wpływ na średni wzrost wydatków netto, a także ocenę każdej różnicy rozpatrywanej oddzielnie.

W planie przyjęto wyrównany wzrost produktu potencjalnego w latach 2024–2029, co skutkuje wyższym średnim produktem potencjalnym w okresie dostosowawczym w porównaniu z założeniami Komisji, a zatem przyczynia się do wyższego średniego wzrostu wydatków netto. Możliwość zastosowania bardziej stabilnych szeregów czasowych dla wzrostu potencjalnego jest przewidziana w art. 36 ust. 1 lit. f) rozporządzenia (UE) 2024/1263, pod warunkiem że skumulowany wzrost w horyzoncie prognozy (tj. do 2038 r.) jest zasadniczo zgodny z założeniami Komisji i takie zastosowanie jest należycie uzasadnione argumentami ekonomicznymi, a plan spełnia ten warunek. W planie zastosowanie mechanizmu wyrównywania potencjalnego wzrostu jest uzasadnione większą niepewnością w szacunkach wynikającą z niedawnych makroekonomicznych wstrząsów zewnętrznych. W związku z tym uznaje się, że założenie to jest należycie uzasadnione. W planie stwierdzono, że pakiet bodźców fiskalnych Niemiec (głównie napędzany przez nowy specjalny fundusz na rzecz infrastruktury i neutralności klimatycznej) prawdopodobnie jeszcze bardziej pobudzi aktywność gospodarczą w późniejszych latach dzięki spodziewanym dodatkowym inwestycjom publicznym i prywatnym.

Tabela 5: Główne założenia zawarte w planie Niemiec

						Przedłużenie okresu dostosowawczego				
	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Średnia w okresie ważności planu 2025–2029	Średnia w okresie dostosowawczym 2025 – 2031

Wzrost potencjalnego PKB (%)	0,5	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Inflacja (wzrost deflatora PKB) (%)	3,1	2,7	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5	2,4	2,6	2,6

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Niemiec i obliczenia Komisji.

W planie zakłada się nieco wyższe deflatory PKB na lata 2025 i 2026 w porównaniu z założeniami Komisji. Wyższe deflatory przyczyniają się do wyższego średniego wzrostu wydatków netto w okresie dostosowawczym przedstawionym w planie. Różnica między deflatorem PKB w 2025 r. w założeniach Komisji a deflatorem PKB w 2025 r. przedstawionym w planie jest uzasadniona bardziej aktualnymi danymi za pierwszy kwartał 2025 r., które nie zostały uwzględnione w założeniach Komisji[13]. Różnica w deflatorach PKB w 2026 r. może być uzasadniona skutkami cenowymi globalnych napięć handlowych i znacznym oczekiwanym wzrostem wydatków publicznych. Łącznie argumenty te należycie uzasadniają to odchylenie w deflatorach w stosunku do danych liczbowych Komisji.

Zaktualizowany deficyt nominalny w 2024 r. uwzględniony w planie nie ma znaczącego wpływu na średni wzrost wydatków netto w porównaniu z założeniami Komisji. Oznacza to z kolei, że różnica między maksymalnymi stopami wzrostu wydatków netto określonymi w planie a trajektorią referencyjną wynika z różnic w założeniach, które ogólnie można zaakceptować, zgodnie z art. 13 lit. b) rozporządzenia (UE) 2024/1263. Ogółem wszystkie różnice w założeniach prowadzą do tego, że średni wzrost wydatków netto według planu jest większy od trajektorii referencyjnej.

Komisja uwzględni powyższą ocenę założeń planu w przyszłych ocenach zgodności z maksymalnymi stopami wzrostu wydatków netto.

Strategia fiskalna w planie

(27) Zgodnie z zawartą w planie orientacyjną strategią fiskalną zobowiązania dotyczące wydatków netto zostaną wypełnione przez realizację strategii ukierunkowanej na wzrost, opartej na inwestycjach publicznych, reformach strukturalnych i stopniowej konsolidacji. W planie przedstawiono ścieżkę z odroczonym dostosowaniem, przy ekspansywnym kursie polityki w latach 2025 i 2026. Ekspansja ta jest w znacznym stopniu spowodowana wyższymi wydatkami ukierunkowanymi na inwestycje (zob. tabela 6), które stanowią odpowiedź na powolny wzrost gospodarczy i niedoinwestowanie i które są w znacznym stopniu finansowane z nowo utworzonego specjalnego funduszu na rzecz infrastruktury i neutralności klimatycznej. Fundusz ten zabezpiecza wydatki ukierunkowane na inwestycje przez wymóg, zgodnie z którym finansowane są jedynie wydatki przekraczające określony

[13] Dane za drugi kwartał, opublikowane po przedłożeniu planu, dodatkowo uzasadniają różnicę w deflatorze PKB na 2025 r.

z góry udział wydatków inwestycyjnych w budżecie federalnym. Po ekspansji fiskalnej przewidziane są znaczne wysiłki na rzecz konsolidacji w 2027, 2028 i 2029 r. Strategia konsolidacji obejmuje wyższe dochody dzięki środkom pobudzającym wzrost gospodarczy, takim jak zmniejszenie kosztów biurokracji o 25 % w wyniku cyfryzacji i uproszczenia przepisów, zlikwidowanie luk w finansowaniu w obszarze kapitału na ekspansję i innowacje oraz zwiększenie podaży wykwalifikowanej siły roboczej poprzez zachęty do zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy i usprawnienie procesów imigracyjnych. Po stronie wydatków w planie średniookresowym przedstawiono zamiar prowadzenia przez rząd regularnego przeglądu i usprawnienia wszystkich dotacji i programów finansowania, konsolidacji świadczeń społecznych oraz zmniejszenia liczby pracowników ministerstw i administracji parlamentu narodowego o co najmniej 8 % do 2029 r. Specyfikacja tych zamiarów i środków z zakresu polityki, które mają zostać przyjęte, powinna zostać potwierdzona lub skorygowana i określona ilościowo w budżetach rocznych.

Zawarte w planie zobowiązania dotyczące pakietu reform i inwestycji, które mają stanowić podstawę przedłużenia okresu dostosowania fiskalnego

(28) W planie Niemcy zobowiązują się do zrealizowania pakietu reform i inwestycji służących poprawie potencjału wzrostu i stabilności finansów publicznych, stanowiącego podstawę przedłużenia okresu dostosowania fiskalnego z 4 do 7 lat.

Pakiet reform i inwestycji, który stanowi podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego, składa się z dwóch zobowiązań wynikających z planu odbudowy i zwiększania odporności (RRP) Niemiec, a także 15 nowych reform i inwestycji. Są to następujące środki (zob. również załącznik II):

– Federalna i obejmująca kraje związkowe grupa robocza ds. skutecznej administracji publicznej: środek ten jest wynikającym z RRP (środek 6.2.1) zobowiązaniem do zwiększenia skuteczności zarządzania oraz do lepszej koordynacji procedur planowania i wydawania pozwoleń na szczeblu federalnym i krajów związkowych. Pierwsze dwa etapy polegają na publikacji sprawozdań z postępu prac grupy roboczej odpowiednio do 2021 i 2022 r. W ramach trzeciego etapu co najmniej 80 % środków przewidzianych w drugim sprawozdaniu z postępów powinno zostać wdrożonych do I kwartału 2025 r.

– Ustawa o morskiej energii wiatrowej: środek ten jest wynikającym z RRP (środek 7.1.5) zobowiązaniem do stworzenia warunków dla przyspieszonego wdrażania morskich turbin wiatrowych. Do I kwartału 2023 r. weszła w życie ustawa o morskiej energii wiatrowej, która ograniczyła bariery dla rozwoju energii ze źródeł odnawialnych i niezbędnej infrastruktury sieciowej przez uproszczenie procedur planowania i wydawania pozwoleń na odpowiednie projekty.

– Uruchomienie specjalnego funduszu na rzecz infrastruktury i neutralności klimatycznej: reforma ta ma na celu wzmocnienie ram finansowych w celu zaspokojenia pilnych potrzeb w zakresie inwestycji publicznych w infrastrukturę krajową. Po utworzeniu specjalnego funduszu na rzecz infrastruktury i neutralności klimatycznej przepisy określające zasady

wydatkowania środków, w szczególności kryterium dodatkowości w odniesieniu do inwestycji, powinny wejść w życie do III kwartału 2025 r.

– Dodatek na badania naukowe w celu wsparcia badań i rozwoju: środek ten ma na celu pomoc przedsiębiorstwom w zakresie badań i rozwoju przez zachęty podatkowe. Reforma ta polega na przyjęciu ustawy o poszerzeniu podstawy opodatkowania i wydatków kwalifikowalnych w odniesieniu do dodatku na badania naukowe do I kwartału 2026 r.

– Zmniejszenie obciążeń administracyjnych: celem tego środka jest zmniejszenie obciążeń biurokratycznych dla przedsiębiorstw, obywateli i administracji. Środki zaradcze zostaną włączone w przepisy dotyczące zmniejszenia obciążeń administracyjnych. Oczekuje się, że przepisy zostaną przyjęte do IV kwartału 2027 r.

– Uproszczenie prawa zamówień publicznych dla sił zbrojnych: środek ten ma na celu ograniczenie biurokracji i umożliwienie inwestycji przez uproszczenie prawa zamówień publicznych dla federalnych sił zbrojnych w wyniku rozszerzenia zakresu uproszczonych procedur udzielania zamówień oraz przyspieszenia i cyfryzacji procedur. Oczekuje się, że przepisy wejdą w życie do II kwartału 2026 r.

– Uproszczenie prawa zamówień publicznych: podobnie jak w przypadku poprzedniego środka reforma ta ma na celu ograniczenie biurokracji i umożliwienie inwestycji w drodze uproszczenia prawa zamówień publicznych w wyniku rozszerzenia zakresu uproszczonych procedur udzielania zamówień oraz przyspieszenia i cyfryzacji procedur. Oczekuje się, że przepisy wejdą w życie do II kwartału 2026 r.

– Ułatwianie zatrudnienia po osiągnięciu wieku emerytalnego: środek ten ma na celu poprawę podaży pracy przez usunięcie czynników zniechęcających do kontynuowania pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego. Reforma polega na zniesieniu – do II kwartału 2026 r. – zakazu zatrudniania byłych pracowników (pracodawcy nie mogą oferować umów o pracę na czas określony pracownikom, którzy byli u nich wcześniej zatrudnieni) i ma ułatwić tymczasowy powrót na rynek pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego.

– Cyfrowy punkt kompleksowej obsługi dla wykwalifikowanych obywateli państw trzecich: środek ten ma na celu poprawę podaży pracy przez ułatwienie migracji wysoko wykwalifikowanych pracowników. Reforma obejmuje uruchomienie centralnej platformy informatycznej dla specjalistów z zagranicy do IV kwartału 2029 r.

– Zwiększenie możliwości zatrudnienia dla rezydentów tymczasowych: środek ten ma na celu poprawę podaży pracy przez zwiększenie uczestnictwa uchodźców w rynku pracy. Reforma polega na skróceniu zakazu pracy uchodźców do maksymalnie trzech miesięcy przez zmianę odpowiednich przepisów do IV kwartału 2028 r.

– Rozszerzenie podatku od wyrobów tytoniowych: środek ten ma na celu zabezpieczenie dochodów podatkowych i wzmocnienie ochrony zdrowia publicznego. Reforma polega na przyjęciu ustawy o rozszerzeniu modelu podatku od wyrobów tytoniowych do IV kwartału 2026 r.

– Ułatwienie inwestycji mieszkaniowych (Housing Turbo): środek ten ma na celu zwiększenie inwestycji mieszkaniowych w wyniku uproszczenia

przepisów dotyczących budownictwa mieszkaniowego. Reforma obejmuje uproszczenie – do I kwartału 2026 r. – przepisów dotyczących budownictwa mieszkaniowego, tak aby uwzględniały tymczasowe odstępstwa od przepisów, bardziej elastyczne planowanie, rozszerzenie przepisów szczególnych oraz jaśniejsze wytyczne dotyczące konfliktów związanych z hałasem.

– Utworzenie wspieranego przez rząd funduszu venture capital: środek ten ma na celu poprawę dostępu do finansowania dla przedsiębiorstw typu start-up przez mobilizację kapitału od inwestorów instytucjonalnych. Reforma polega na rozpoczęciu – do IV kwartału 2026 r. – pozyskiwania funduszy na rzecz „Funduszu Wzrostu II" skierowanego do inwestorów instytucjonalnych, przy czym głównym inwestorem będzie rząd.

– Sprawozdanie w sprawie dotacji rządowych: środek ten ma na celu ułatwienie kształtowania polityki budżetowej przez wykazanie wydajności i skuteczności dotacji. Reforma polega na opublikowaniu – do IV kwartału 2025 r. i III kwartału 2027 r. – dwóch federalnych sprawozdań dotyczących dotacji, w których przeanalizowany zostanie wpływ dotowanych programów zgodnie z wytycznymi dotyczącymi polityki subsydiów.

– Przeglądy wydatków: środek ten ma pomóc w kształtowaniu polityki budżetowej przez określenie potencjalnych obszarów oszczędności kosztów i dostosowanie istniejących wydatków do nowych priorytetów w zakresie wydatków. Pierwszy przegląd wydatków (tj. 12. przegląd wydatków Ministerstwa Finansów) skoncentruje się na poprawie budżetowania zadaniowego. Zostanie on opublikowany do IV kwartału 2025 r. W planowanych przeglądach wydatków (co najmniej dwóch) przeanalizowane zostaną kluczowe obszary polityki, w tym istniejące środki, programy wsparcia i świadczenia ustawowe, a także zagadnienia przekrojowe obejmujące pełny zakres budżetu. Zostaną one opublikowane najpóźniej do IV kwartału 2028 r. i IV kwartału 2029 r. Przeglądy wydatków będą skoncentrowane na celach i skutkach wydatków federalnych i utorują drogę do lepszego zarządzania budżetem zorientowanego na cele i wyniki. Wnioski i zalecenia z przeglądów wydatków zostaną zastosowane w procesie planowania budżetu.

– Poprawa warunków dla inwestycji w energię geotermalną: środek ten ma na celu usunięcie barier dla inwestycji w wyniku uproszczenia przepisów dotyczących inwestycji w energię geotermalną. Reforma obejmuje uproszczenie procedur udzielania zezwoleń w drodze ustawy o przyspieszeniu dostaw energii geotermalnej – do II kwartału 2026 r.

– Poprawa warunków dla inwestycji w wodór: celem tego środka jest usunięcie barier dla inwestycji przez uproszczenie przepisów w sprawie inwestycji w wodór. Reforma obejmuje uproszczenie planowania, wydawania pozwoleń i powiązanych postępowań o udzielenie zamówienia w drodze ustawy o przyspieszeniu rozwoju technologii wodorowych – do III kwartału 2026 r.

(29) Zgodnie z art. 14 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2024/1263 każda reforma i inwestycja, która stanowi podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego, musi być wystarczająco szczegółowo opisana, przewidywać koncentrację działań na wstępie, być ujęta w ramach czasowych i weryfikowalna.

(30) Zobowiązania zawarte w RRP, stanowiące podstawę przedłużenia, obejmują znaczące reformy i inwestycje, których celem jest poprawa stabilności finansów

publicznych i zwiększenie potencjału wzrostu gospodarczego. Ponadto Niemcy zobowiązują się do dalszego wdrażania reform w okresie objętym średniookresowym planem budżetowo-strukturalnym oraz do utrzymania poziomów inwestycji finansowanych ze środków krajowych zrealizowanych w okresie objętym RRP (zob. tabela 6 poniżej). Zobowiązania te będą monitorowane przez cały okres wdrażania planu. W związku z tym zgodnie z art. 36 ust. 1 lit. d) rozporządzenia (UE) 2024/1263 zobowiązania zawarte w RRP mogą być uwzględniane na potrzeby przedłużenia okresu dostosowawczego.

(31) Oczekuje się, że pakiet reform i inwestycji, który stanowi podstawę przedłużenia, trwale zwiększy potencjał wzrostu i odporności gospodarki Niemiec zgodnie z wymogami art. 14 ust. 2 lit. a) rozporządzenia (UE) 2024/1263. W planie oszacowano, że w 2029 r. pozytywny wpływ gospodarczy pakietu wyniesie około 1,0 % PKB z 2029 r. Oszacowania tego dokonano z wykorzystaniem dynamicznych stochastycznych modeli równowagi ogólnej Komisji (QUEST III). Większość skutków dla wzrostu gospodarczego wynika z trzech środków:

– oczekuje się, że uruchomienie specjalnego funduszu na rzecz infrastruktury i neutralności klimatycznej przyczyni się do zwiększenia udziału inwestycji, które według szacunków zwiększą PKB w okresie objętym planem. Szacunki te są zgodne z analizą przedstawioną w prognozie Komisji z wiosny 2025 r. dotyczącą skutków makroekonomicznych specjalnego funduszu na rzecz infrastruktury i neutralności klimatycznej.

– Przepisy dotyczące zmniejszenia obciążeń administracyjnych i uproszczenia prawa zamówień publicznych mają w zamierzeniu zwiększyć efektywność i poprawić wydajność. Zmniejszenie kosztów ogólnych prowadzi do większej rentowności przedsiębiorstw. Jest to zgodne z opublikowanymi szacunkami skutków zmniejszenia obciążeń administracyjnych[14]. Ryzyko zmniejszenia ogólnego zatrudnienia wydaje się niskie ze względu na kurczący się rynek pracy w Niemczech.

– Środki mające na celu ułatwienie migracji wykwalifikowanych pracowników i zwiększenie możliwości zatrudnienia dla uchodźców poprawiają podaż pracy, a tym samym wzrost gospodarczy. Szacunki te opierają się na scenariuszach z dwóch badań dotyczących ruchów migracyjnych, z których jedno opracował Instytut w Kilonii na wniosek Ministerstwa Gospodarki[15].

Ogólnie rzecz biorąc oczekuje się, że plan poprawi potencjał wzrostu i odporności gospodarki dzięki wyeliminowaniu wcześniej stwierdzonych słabości, takich jak brak inwestycji i spadek podaży pracy.

(32) Oczekuje się, że pakiet reform i inwestycji, które stanowią podstawę przedłużenia, wesprze stabilność finansów publicznych zgodnie z wymogami art. 14 ust. 2 lit. b) rozporządzenia (UE) 2024/1263. Rząd spodziewa się, że w 2029 r. łączny efekt

---

14 Zob. np. Roeger i in. (2008): Reformy strukturalne w UE: Analiza symulacyjna z wykorzystaniem modelu QUEST ze wzrostem endogenicznym, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication13531_en.pdf.

15 Institut für Weltwirtschaft Kiel (2021): Analyse und Prognose von Migrationsbewegungen, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/fis-import/712bf76b-fed4-4ad6-b827-4a5a04f42a3b-wipo_34.pdf; Destatis: 15. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/begleitheft.html.

fiskalny pakietu reform i inwestycji wyniesie 1,0 % PKB z 2024 r. Wynika to głównie ze skutków pośrednich (0,9 %) i odzwierciedla skupienie się na reformach sprzyjających wzrostowi. Rozszerzenie podatku od wyrobów tytoniowych zwiększy dochody podatkowe. Ponadto przeglądy wydatków i przegląd dotacji przyczynią się do poprawy jakości finansów publicznych.

(33) Pakiet reform i inwestycji, który stanowi podstawę przedłużenia, służy realizacji wspólnych priorytetów UE zgodnie z wymogami art. 14 ust. 2 lit. c) rozporządzenia (UE) 2024/1263. Oczekiwane jest, że większość środków przyczyni się do odporności społecznej i gospodarczej, zgodnie z zasadami Europejskiego filaru praw socjalnych. Jednocześnie przepisy dotyczące przyspieszenia inwestycji w energię geotermalną i wodór przyczyniają się do sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, a także, wraz z ustawą o morskiej energii wiatrowej – do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Uproszczenie prawa zamówień publicznych i wykorzystanie technologii cyfrowych w procedurach udzielania zamówień na potrzeby sił zbrojnych wspiera budowanie zdolności obronnych.

(34) W pakiecie reform i inwestycji, który stanowi podstawę przedłużenia, uwzględniono odpowiednie[16] zalecenia krajowe wydane w ramach europejskiego semestru zgodnie z wymogami art. 14 ust. 2 lit. d) rozporządzenia (UE) 2024/1263. Pakiet reform i inwestycji stanowiących podstawę przedłużenia odnosi się w szczególności do zaleceń krajowych związanych z następującymi dziedzinami:

– zaleceń budżetowo-strukturalnych w drodze reform wspierających inwestycje publiczne, w tym uruchomienia specjalnego funduszu na rzecz infrastruktury i neutralności klimatycznej oraz uproszczenia prawa zamówień publicznych, a także rozszerzenia podatku od wyrobów tytoniowych, przeglądów wydatków i sprawozdania na temat dotacji rządowych;

– zaleceń dotyczących transformacji gospodarki przez rozszerzenie dodatku na badania naukowe w celu wsparcia badań i rozwoju, zmniejszenie obciążeń administracyjnych, w tym przez wykorzystanie technologii cyfrowych, ułatwienie inwestycji mieszkaniowych i utworzenie wspieranego przez rząd funduszu venture capital;

– zalecenia dotyczącego zielonej transformacji w celu zmniejszenia ogólnej zależności od importowanych paliw kopalnych i zwiększenia udziału energii odnawialnej w systemie energetycznym w wyniku poprawy warunków dla inwestycji w morską energię wiatrową, energię geotermalną i wodór, a także poprawy elektryfikacji i elastyczności;

– zalecenia dotyczącego rynku pracy, które przewiduje ułatwienie zatrudnienia po osiągnięciu wieku emerytalnego, utworzenie cyfrowego punktu kompleksowej obsługi dla wykwalifikowanych obywateli państw trzecich oraz rozszerzenie możliwości zatrudnienia dla rezydentów tymczasowych.

(35) Plan zapewnia utrzymanie planowanego łącznego poziomu inwestycji publicznych finansowanych ze środków krajowych realizowanych średnio w okresie objętym RRP, zgodnie z wymogami art. 14 ust. 2 lit. e) rozporządzenia (UE) 2024/1263.

[16] Za „odpowiednie” zalecenia dla poszczególnych krajów uznaje się zalecenia: (i) o których mowa w decyzji wykonawczej Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności w odniesieniu do działań ujętych w RRP oraz (ii) przyjęte przez Radę w 2025 r.

Tabela 6: Przewidziane w planie inwestycje publiczne finansowane ze środków krajowych (% PKB)

Średni poziom w okresie objętym RRP (2021–2026) ([17])	2025	2026	2027	2028	2029	Średnia w okresie objętym planem
2,9	3,3	3,5	3,5	3,7	3,8	3,5

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Niemiec.

(36) Ponadto zobowiązania dotyczące pakietu reform i inwestycji, które stanowią podstawę przedłużenia, można uznać za spójne z zobowiązaniami zawartymi w RRP oraz w umowie partnerstwa uzgodnionej na podstawie wieloletnich ram finansowych zgodnie z wymogami art. 14 ust. 4 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

(37) Podsumowując, ocenia się, że pakiet reform i inwestycji, który stanowi podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego, spełnia łącznie kryteria określone w art. 14 rozporządzenia (UE) 2024/1263. W związku z tym okres dostosowawczy może zostać przedłużony z 4 do 7 lat, jak przedstawiono w planie.

Opisane w planie zamiary dotyczące innych reform i inwestycji w odpowiedzi na główne wyzwania wskazane w kontekście europejskiego semestru i z uwzględnieniem wspólnych priorytetów Unii

(38) Oprócz pakietu reform i inwestycji, który stanowi podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego, w planie opisano zamiary polityczne dotyczące innych reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, a w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów, oraz służących realizacji wspólnych priorytetów Unii. Plan przewiduje 35 reform i inwestycji, z których cztery są wspierane finansowo z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Reformy i inwestycje w ramach planu opierają się częściowo na istniejącym rządowym dokumencie strategicznym („Odpowiedzialność za Niemcy, umowa koalicyjna pomiędzy CDU, CSU i SPD, 21. kadencja parlamentarna”)[18].

(39) Jeżeli chodzi o wspólny priorytet dotyczący sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, łącznie z celami dotyczącymi klimatu określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119, w planie przewidziano działania odnoszące się do szkoleń, na przykład cyfryzację szkoleń oraz zachęcanie osób uczących się do zdalnego uczestnictwa. Plan obejmuje również reformy i inwestycje mające na celu rozbudowę sieci cyfrowych przez określenie nadrzędnego interesu publicznego w odniesieniu do rozbudowy sieci oraz uproszczenie planowania i zatwierdzania.

[17] Zakłada się i przyjmuje, że te dwa okresy będą się pokrywać. Wymóg utrzymania poziomu inwestycji ma obowiązywać w kolejnych latach po zakończeniu okresu stosowania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

[18] Verantworung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf.

Ponadto celem planu jest poprawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w wyniku wprowadzenia procedur online w wymiarze sprawiedliwości w sprawach cywilnych, a także uproszczenie procedur notarialnych w wyniku wprowadzenia procedury uwierzytelniania cyfrowego dla czynności notarialnych i innych. Plan obejmuje także przyjęcie wspólnych standardów cyfrowych dla administracji publicznej w dążeniu do zapewnienia jednolitego i wolnego od barier dostępu do usług administracyjnych (jak przewidziano w RRP) oraz przepisów mających na celu modernizację i cyfryzację walki z pracą nierejestrowaną. W planie opisano również środki zachęcające do budowy elektrowni sterowalnych, rozwoju, przekształcania i budowy nowych neutralnych dla klimatu sieci ciepłowniczych (ujęte w RRP), a także ukierunkowanej rozbudowy sieci elektroenergetycznych. Ponadto plan zawiera pakiet środków skutkujących obniżeniem komponentów fiskalnych cen energii elektrycznej dla odbiorców komercyjnych oraz zapewniających większe zaangażowanie państwa w koszty sieci, aby przyczynić się do konkurencyjności i elektryfikacji, poprawić otoczenie regulacyjne CCS/CCU oraz kontynuować finansowanie ogrzewania i renowacji wydajnych budynków (środki ujęte w RRP), a także zwiększyć federalne finansowanie wydajnych i neutralnych dla klimatu sieci ciepłowniczych. Plan przewiduje usprawnienie sieci kolejowej przez modernizację korytarzy o wysokiej wydajności. Aby wzmocnić zarządzanie i długoterminowe planowanie inwestycji w kolej, w planie wprowadzono „Infraplan” jako wiążące narzędzie finansowania, w którym priorytetowo traktuje się przyszłe projekty. Elektromobilność będą wspierać zachęty podatkowe, zwolnienia z podatku od samochodów, ukierunkowana pomoc dla gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz inwestycje w infrastrukturę ładowania i bezemisyjną mobilność towarów (ujęte w RRP). Ponadto plan wspiera innowacje i postęp technologiczny poprzez priorytetowe traktowanie finansowania badań w ramach programu zaawansowanych technologii, ze szczególnym uwzględnieniem kluczowych technologii, takich jak sztuczna inteligencja, biotechnologia i rozwiązania dotyczące klimatu, oraz poprzez sprzyjanie silniejszym powiązaniom między badaniami naukowymi a przemysłem. Te i inne środki przewidziane w planie mają przyczynić się do wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów na 2025 r. dotyczących umiejętności, kształcenia i szkolenia zawodowego oraz uczenia się dorosłych, administracji publicznej, infrastruktury cyfrowej, cyfryzacji administracji publicznej i usług publicznych, efektywności energetycznej, transportu, energii odnawialnej, infrastruktury i sieci energetycznych oraz badań naukowych i innowacji.

(40) Jeśli chodzi o wspólny priorytet, jakim jest odporność społeczna i gospodarcza, w tym Europejski filar praw socjalnych, plan obejmuje reformy i inwestycje mające na celu zwiększenie zachęt do zatrudnienia i przyspieszenie integracji na rynku pracy poprzez restrukturyzację podstawowego wsparcia dochodu (Grundsicherung) dla osób poszukujących pracy. Oczekuje się, że specjalna komisja ds. reformy systemu ubezpieczeń społecznych przedstawi zalecenia dotyczące modernizacji i ograniczenia biurokracji w systemie opieki społecznej i jego administracji. Aby zwiększyć zachęty do rozwoju pracy zarobkowej, plan przewiduje wprowadzenie zwolnień podatkowych w odniesieniu do dodatków za pracę w godzinach nadliczbowych. Ponadto w planie przewidziano również środki na rzecz równości poprzez edukację, takie jak ukierunkowane wsparcie dla szkół z wysokim odsetkiem uczniów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społecznej, dodatkowe wsparcie na rzecz wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem na obszarach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, a także środki, które koncentrują się na promowaniu rozwoju językowego dzieci oraz na poprawie infrastruktury w całym obszarze

wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. W planie przewidziano ponadto pakiet środków szkoleniowych w zakresie podnoszenia i zmiany kwalifikacji, na przykład w celu poprawy szkolenia zawodowego, uczenia się przez całe życie, w odniesieniu do cyfryzacji szkoleń i wsparcia szkoleń w przedsiębiorstwie. Aby zwiększyć możliwości edukacyjne, w planie rozszerzono program inwestycyjny dotyczący całodziennej opieki szkolnej. Ponadto procedury dotyczące infrastruktury zostaną przyspieszone dzięki zharmonizowanemu prawu procesowemu. Jako kolejny krok w kierunku ograniczenia biurokracji wprowadzone zostaną przeglądy poprawy procesu w celu zidentyfikowania i usunięcia największych przeszkód w procedurach administracyjnych. Planuje się lepsze dostosowanie i cyfryzację świadczeń społecznych w celu uproszczenia dostępu i ograniczenia biurokracji. Plan ma na celu zmniejszenie kosztów energii elektrycznej dzięki ulgom podatkowym i federalnemu współfinansowaniu opłat sieciowych, aby wspierać elektryfikację. Długoterminowe oszczędności prywatne będą wspierane przez wprowadzenie dodatku dla dzieci wcześnie rozpoczynających edukację. Plan przewiduje włączenie nowej kategorii samozatrudnionych do ustawowego systemu emerytalnego w celu zwiększenia zabezpieczenia emerytalnego. Jego celem jest również zwiększenie podaży pracy przez wprowadzenie zachęt podatkowych do pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego. Dostęp do opieki poprawi się dzięki reformie systemu podstawowej opieki zdrowotnej, służb pogotowia i ratownictwa oraz restrukturyzacji szpitali, a reforma opieki długoterminowej ma zapewnić stabilność i zmniejszenie obciążeń dla płatników. Planuje się modernizację sieci kolejowej polegającą na ukierunkowanej przebudowie korytarza. Inwestycje przedsiębiorstw będą stymulowane poprzez ponowne wprowadzenie przyspieszonej amortyzacji i obniżenie stawek podatku od osób prawnych. Rozszerzony zostanie dostęp do finansowania dzięki poprawie finansowania dla MŚP i przedsiębiorstw typu start-up. Ponadto plan wspiera innowacje przez priorytetowe traktowanie badań kluczowych technologii, takich jak sztuczna inteligencja, biotechnologia i technologie klimatyczne. Te i inne środki przewidziane w planie mają przyczynić się do wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów na 2025 r. dotyczących polityki podatkowej, otoczenia biznesowego, systemów emerytalnych i aktywnego starzenia się, administracji publicznej, funkcjonowania rynku pracy, umiejętności, kształcenia i szkolenia zawodowego oraz uczenia się dorosłych, edukacji, infrastruktury energetycznej i sieci energetycznych, badań naukowych i innowacji oraz transportu. Środki przewidziane w planie mają również przyczynić się do zwiększenia podaży mieszkań, a tym samym podniesienia ich przystępności cenowej.

(41) Jeżeli chodzi o wspólny priorytet, jakim jest bezpieczeństwo energetyczne, plan obejmuje reformy i inwestycje, które mają na celu poprawę odporności i elastyczności systemu energetycznego. W planie opisano działania mające zachęcać do budowy elektrowni sterowalnych, a także rozwoju, przebudowy i budowy neutralnych dla klimatu sieci ciepłowniczych (ujęte w RRP). Plan obejmuje również środki na rzecz ukierunkowanego i przyjaznego dla systemu wdrażania sieci i magazynowania, mające na celu dostosowanie rozbudowy sieci do zapotrzebowania na energię elektryczną i wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. Te i inne środki przewidziane w planie mają przyczynić się do wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów na 2025 r. dotyczących energii ze źródeł odnawialnych, infrastruktury energetycznej i sieci energetycznych oraz efektywności energetycznej i transportu.

(42) Jeśli chodzi o wspólny priorytet dotyczący zdolności obronnych, w planie przewidziano reformy i inwestycje, które leżą u podstaw przedłużenia okresu dostosowawczego (zob. motyw 32).

(43) Ponadto plan obejmuje inne środki z zakresu polityki wykraczające poza wspólne priorytety UE, takie jak pakt na poziomie federalnym i krajów związkowych mający na celu przyspieszenie procedur planowania i wydawania pozwoleń, rozszerzenie przepisów w celu ograniczenia ogólnego obciążenia regulacyjnego oraz wzmocnienie krajowej rady kontroli regulacyjnej zmierzające do poprawy nadzoru nad skutkami regulacyjnymi.

(44) Plan zawiera informacje na temat spójności, a w stosownych przypadkach także komplementarności z RRP Niemiec. Plan obejmuje działania przewidziane w RRP, takie jak rozwój, przebudowa i budowa nowych neutralnych dla klimatu sieci ciepłowniczych oraz kontynuacja finansowania ogrzewania i renowacji efektywnych budynków. Ponadto uwzględnia on promowanie elektromobilności poprzez zachęty podatkowe, zwolnienia z podatku od samochodów, ukierunkowaną pomoc dla gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz inwestycje w infrastrukturę ładowania i bezemisyjną mobilność towarów. Plan zakłada również przyjęcie wspólnych standardów cyfrowych dla administracji publicznej w celu zapewnienia jednolitego i wolnego od barier dostępu do usług administracyjnych.

(45) W planie omówiono potrzeby Niemiec w zakresie inwestycji publicznych związanych ze wspólnymi priorytetami UE. Aby wspierać sprawiedliwą zieloną i cyfrową transformację, w planie stwierdzono, że potrzebne są znaczne inwestycje w energię ze źródeł odnawialnych, sieci elektroenergetyczne, efektywność energetyczną, infrastrukturę wodorową, technologie neutralne emisyjnie oraz cyfrową modernizację usług publicznych. Aby zwiększyć odporność społeczną i gospodarczą, potrzebne są inwestycje w celu zmniejszenia strategicznych zależności, pobudzenia badań naukowych i innowacji oraz wzmocnienia konkurencyjności, w szczególności przez wspieranie kluczowych technologii, takich jak mikroelektronika, sztuczna inteligencja, technologie kwantowe i biotechnologia. Aby zapewnić bezpieczeństwo energetyczne, władze niemieckie dostrzegają potrzeby inwestycyjne w zakresie infrastruktury importowej LNG i elastycznych niskoemisyjnych elektrowni gazowych w celu wsparcia transformacji i zmniejszenia zależności od pojedynczych dostawców. Aby zwiększyć zdolności obronne, w planie przewidziano znaczne inwestycje w likwidowanie luk w zakresie sprzętu, zwiększenie gotowości bojowej Bundeswehry i wypełnienie zobowiązań NATO, a także wsparcie ze specjalnego funduszu Bundeswehry i systematyczne wyższe wydatki na obronność.

URUCHOMIENIE KRAJOWEJ KLAUZULI WYJŚCIA

(46) W dniach 10–11 marca 2022 r. szefowie państw lub rządów zebrali się w Wersalu i postanowili wzmocnić europejskie zdolności obronne, w świetle rosyjskiej agresji wojskowej na Ukrainę. Cele te powtórzono w Strategicznym kompasie na rzecz bezpieczeństwa i obrony. W swoich konkluzjach dotyczących europejskiej obronności z dnia 6 marca 2025 r. Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła fakt, że Komisja zamierza zalecić uruchomienie – w skoordynowany sposób – krajowej klauzuli wyjścia w ramach paktu stabilności i wzrostu jako natychmiastowego działania.

(47) W swoim komunikacie z dnia 19 marca 2025 r.[19] Komisja wezwała wszystkie państwa członkowskie, aby w skoordynowany sposób korzystały z elastyczności przewidzianej w krajowej klauzuli wyjścia w celu zmaksymalizowania wpływu na zdolności obronne UE. Elastyczność ta ma na celu ułatwienie trwałego osiągnięcia wyższych poziomów wydatków obronnych. W komunikacie tym wskazano, że uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia pozwoli państwom członkowskim na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę przy zatwierdzaniu średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych lub przy określaniu ścieżek korygujących w ramach procedury nadmiernego deficytu, o ile odchylenie takie jest uzasadnione ze względu na wzrost wydatków na obronność w porównaniu z rokiem referencyjnym, a roczna nadwyżka takiego wzrostu wydatków na obronność nie przekroczy 1,5 % PKB do 2028 r. (włącznie z tym rokiem). Każdy wzrost wydatków przewyższający ten pułap będzie podlegać standardowym ocenom zgodności. Ustalenie pułapu na powyższym poziomie jest niezbędne, aby można było zapewnić ochronę stabilności finansów publicznych i jednocześnie umożliwić wszystkim państwom członkowskim korzystanie z elastyczności w czasie, gdy dążą do wyższych poziomów wydatków na obronność. Dokładne wartości liczbowe zostaną określone po udostępnieniu danych dotyczących wyniku budżetu w celu zapewnienia, aby dodatkowa elastyczność była wykorzystywana tylko zgodnie z przeznaczeniem.

(48) W dniu 24 kwietnia 2025 r. Niemcy przedłożyły Radzie i Komisji wniosek o uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia na podstawie art. 26 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

(49) We wniosku tym Niemcy stwierdziły, że w kontekście nasilających się napięć geopolitycznych trwająca rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie oraz związane z nią zagrożenia dla europejskiego bezpieczeństwa stanowią wyzwanie egzystencjalne dla Unii, które wymaga znacznego zwiększenia wydatków obronnych. Sytuacja ta stanowi wyjątkową okoliczność pozostającą poza kontrolą któregokolwiek państwa członkowskiego.

(50) Całkowite wydatki publiczne na obronność (dział COFOG 02) w Niemczech wyniosły 1,0 % PKB w 2021 r., 1,0 % w 2022 r. i 1,1 % PKB w 2023 r. (tabela 7). Z informacji przedstawionych w planie średniookresowym wynika, że poziom wydatków Niemiec na obronę w 2024 r. i 2025 r. wynosił odpowiednio 1,2 % i 1,5 % PKB. Ponadto Niemcy przewidują znaczne zwiększenie wydatków na obronność w ramach realizacji celu NATO oraz utrzymanie zwiększonych wydatków na obronność przez całą obecną kadencję. W związku z tym wzrost wydatków obronnych ma znaczący wpływ na finanse publiczne Niemiec.

Tabela 7: Całkowite wydatki obronne w Niemczech

[19] Komunikat Komisji (C(2025) 2000 final) z dnia 19 marca 2025 r.

	2021 a	2022 a	2023 a	2024 b	2025 b
Całkowite wydatki obronne sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	1,0	1,0	1,1	1,2	1,5

Źródło: a: Eurostat, b: informacje przekazane Radzie i Komisji przez Niemcy.

(51) Niemcy szacują, że wzrost całkowitych wydatków obronnych – wyrażony w relacji do PKB – wyniesie w latach 2021–2025 około 0,5 punktu procentowego, a zatem przyczyni się do pogorszenia wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz do zwiększenia długu tego sektora.

(52) Przy założeniu niezmienności innych czynników, wzrost wydatków w okresie objętym krajową klauzulą wyjścia doprowadzi do zwiększenia poziomów długu i deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych przed końcem tego okresu. Według orientacyjnych prognoz opracowanych przez Komisję – przy założeniu, że cały wzrost wydatków publicznych, na który zezwolono w krajowej klauzuli wyjścia, zostanie wykorzystany równomiernie do 2028 r. – relacja deficytu do PKB i relacja długu do PKB w 2028 r. będą wyższe, odpowiednio o 2,5 pp. i 4,8 pp., niż w sytuacji, gdyby wydatki netto rosły zgodnie z uprzednimi zaleceniami Komisji. W związku z tym po okresie uruchomienia krajowej klauzuli wyjścia konieczne będzie prawdopodobnie dodatkowe dostosowanie fiskalne w celu spełnienia wymogów ram fiskalnych[20], m.in. zapewnienia, aby wskaźnik zadłużenia zaczął wykazywać lub utrzymywał prawdopodobną tendencję spadkową do końca okresu dostosowania lub by pozostawał na ostrożnym poziomie poniżej 60 % PKB, oraz sprowadzenia i utrzymania deficytu publicznego poniżej 3 % PKB w średnim okresie. Niemcy przyznają w planie i w swoim wniosku o uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia, że w przyszłości strukturalnie wyższe wydatki obronne mogą wymagać polityki, która będzie służyła utrzymaniu stabilności finansów publicznych i zgodności z regułami fiskalnymi w średnim okresie. Ograniczony prognozowany wzrost poziomów deficytu i długu spowodowany krajową klauzulą wyjścia, wraz z zobowiązaniem Niemiec do wdrożenia niezbędnych dostosowań w celu spełnienia wszystkich wymogów ram fiskalnych podczas kolejnej rundy planów, zapewnia utrzymanie stabilności finansów publicznych w średnim okresie.

(53) Dane o wydatkach obronnych sektora instytucji rządowych i samorządowych są zestawiane i publikowane przez krajowe organy statystyczne i Eurostat zgodnie z międzynarodową klasyfikacją funkcji sektora instytucji rządowych i samorządowych (COFOG) w ramach Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych (ESA2010). Dane te są odpowiednie do potrzeb oceny wpływu wydatków obronnych na deficyt, dług oraz wydatki netto sektora instytucji rządowych i samorządowych, a także na powiązane pojęcia. Eurostat określi ˜ – w ścisłej współpracy z krajowymi organami statystycznymi – procedurę gromadzenia danych. Punkt wyjścia powinny stanowić kategorie „Obrony

[20] Zob. addendum do dokumentu instytucjonalnego ECFIN 321: „Ocena warunku dotyczącego stabilności fiskalnej dla państw członkowskich wnioskujących o uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia”, dostępnego pod adresem: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/assessment-fiscal-sustainability-condition-member-states-requesting-activation-national-escape_en?prefLang=pl.

narodowej” według klasyfikacji COFOG, ale należy też uwzględnić definicję NATO i utrzymać możliwość korygowania ewentualnych anomalii wynikających z różnic pomiędzy odpowiednimi systemami sprawozdawczości rocznej. Proces gromadzenia danych należy dostosować do terminów składania sprawozdań w ramach procedury nadmiernego deficytu.

(54) Ponadto, w przypadku niektórych umów zamówień na sprzęt wojskowy podpisanych w okresie dostępności krajowej klauzuli wyjścia dostawa może nastąpić w późniejszym terminie; w rezultacie skutki dla finansów publicznych wystąpią dopiero po upływie okresu, na jaki uruchomiona została klauzula. W celu uwzględnienia takiego scenariusza elastyczność przyznana w ramach krajowej klauzuli wyjścia powinna obejmować również wydatki na obronność związane z taką późniejszą dostawą, pod warunkiem że odpowiednie umowy podpisano w okresie uruchomienia klauzuli, a takie opóźnione wydatki na obronność nie przekraczają łącznego pułapu, o którym mowa powyżej.

(55) Wydatki finansowane z pożyczek udzielanych z nowego Instrumentu na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy (SAFE) przeznaczonych na wzmacnianie europejskiego przemysłu obronnego byłyby automatycznie objęte powyższą elastycznością. W tym celu państwa członkowskie zgłaszałyby Eurostatowi wszystkie wydatki związane z obronnością, które zostały poniesione w ramach instrumentu SAFE i które należą do kategorii „produkty związane z obronnością” oraz „inne produkty do celów obronnych”, określonych we wniosku dotyczącym rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy (SAFE).

(56) Niniejsze zalecenie nie zmienia definicji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, wydatków netto sektora instytucji rządowych i samorządowych ani powiązanych pojęć. Niemcy mają obowiązek zestawiać i przedstawiać dane oparte na tych pojęciach zgodnie z rozporządzeniami (UE) 2024/1263, nr 479/2009 i nr 549/2013.

Wniosek z przeprowadzonej przez Komisję oceny krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Niemiec

(57) Ogółem, biorąc pod uwagę uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia, Komisja jest zdania, że plan Niemiec spełnia wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

OGÓLNY WNIOSEK DOTYCZĄCY KRAJOWEGO ŚREDNIOOKRESOWEGO PLANU BUDŻETOWO-STRUKTURALNEGO NIEMIEC

(58) Zgodnie z art. 17 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Rada powinna zalecić Niemcom przestrzeganie maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto, do których zobowiązano się w planie, oraz zatwierdzić pakiet reform i inwestycji, który stanowi podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego do 7 lat,

NINIEJSZYM ZALECA:

1. W okresie 2025–2029 Niemcy zapewnią, aby wzrost wydatków netto nie przekraczał maksymalnych wartości określonych w załączniku I do niniejszego zalecenia.

2. Zezwala się Niemcom na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto, które określono w pkt 1 niniejszego zalecenia, w latach 2025–2028 oraz na przekroczenie tych stóp w tym okresie, o ile wydatki netto przekraczające te maksymalne stopy wzrostu nie będą wyższe niż:

   (a) wzrost wydatków obronnych od 2021 r. wyrażony jako procent PKB;

   (b) pod warunkiem, że odchylenie przekraczające maksymalne stopy wzrostu wydatków netto nie wynosi więcej niż 1,5 % PKB.

3. W kolejnych latach po 2028 r. Niemcy mogą nadal wykazywać odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto określonych w zaleceniu Rady zgodnie z art. 17 lub 19 rozporządzenia (UE) 2024/1263 i przekraczać te stopy, o ile wydatki netto przekraczające maksymalne stopy wzrostu związane są z dostawami sprzętu wojskowego zamówionymi przed końcem 2028 r. i nie przewyższają łącznego pułapu, o którym mowa powyżej.

4. Zgodnie z art. 22 ust. 7 rozporządzenia (UE) 2024/1263 odchyleń od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę, na które zezwolono w niniejszym zaleceniu, nie rejestruje się na rachunku kontrolnym Niemiec jako obciążeń.

5. W celu zapewnienia prawidłowego rejestrowania dodatkowych wydatków Niemcy przedstawią rzeczywiste i planowane dane dotyczące całkowitych wydatków obronnych (dział 02 COFOG) i inwestycji w obronność (dział COFOG 02 P.51), w tym wszelkich wydatków finansowanych z pożyczek w ramach SAFE, które nie są objęte COFOG-02:

   a) dla lat T-4, T-3, T-2 i T-1 (gdzie rok T jest rokiem bieżącym) w sprawozdawczości dla Komisji (Eurostatu) zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) nr 479/2009;

   b) dla lat od 2021 r. do roku T (rok bieżący) włącznie, w krajowych średniookresowych planach budżetowo-strukturalnych oraz w rocznych sprawozdaniach z postępów zgodnie z art. 11 ust. 1 i art. 15 oraz art. 21 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2024/1263;

   c) dla lat T (rok bieżący) i T+1 w projektach planu budżetowego zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 473/2013.

6. Niemcy wdrażają pakiet reform i inwestycji, który stanowi podstawę przedłużenia okresu dostosowania fiskalnego do 7 lat, jak określono w załączniku II do niniejszego zalecenia, we wskazanych terminach.

Co więcej, Rada wzywa Niemcy do zapewnienia realizacji innych reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów, oraz służących realizacji wspólnych priorytetów Unii.

ZAŁĄCZNIK I

Maksymalne stopy wzrostu wydatków netto
(roczne i skumulowane stopy wzrostu, w ujęciu nominalnym)

Niemcy

Lata		2025	2026	2027	2028	2029
Stopy wzrostu (%)	Rocznie	4,4	4,5	2,3	1,7	1,6
	Skumulowane (*)	4,4	9,0	11,5	13,3	15,2

(*) Skumulowane stopy wzrostu oblicza się poprzez odniesienie do roku bazowego 2024. Skumulowane stopy wzrostu wykorzystuje się w ramach rocznego monitorowania zgodności *ex post* w rachunku kontrolnym.

ZAŁĄCZNIK II
Pakiet reform i inwestycji stanowiący podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego do siedmiu lat

Reforma/inwestycja	Główny cel	Opis i harmonogram kluczowych etapów	Wskaźnik(i) służący(-e) do monitorowania
Uruchomienie specjalnego funduszu na rzecz infrastruktury i neutralności klimatycznej (nowy środek)	Określenie ram finansowych w celu zaspokojenia pilnych potrzeb w zakresie inwestycji publicznych w infrastrukturę krajową.	Po utworzeniu specjalnego funduszu na rzecz infrastruktury i neutralności klimatycznej wprowadzone zostaną przepisy określające zasady wydatkowania środków, w szczególności kryterium dodatkowości w odniesieniu do inwestycji. Etap 1: Do III kwartału 2025 r. – przyjęcie przepisów dotyczących utworzenia specjalnego funduszu na rzecz infrastruktury i neutralności klimatycznej.	Etap 1: Wejście w życie prawodawstwa
Dodatek na badania naukowe w celu wsparcia badań i rozwoju (nowy środek)	Wzmocnienie działalności badawczo-rozwojowej przedsiębiorstw poprzez zachęty podatkowe.	Etap 1: Do I kwartału 2026 r. – przyjęcie ustawy w sprawie rozszerzenia podstawy opodatkowania i wydatków kwalifikowalnych w ramach dodatku na badania naukowe.	Etap 1: Wejście w życie prawodawstwa
Zmniejszenie obciążeń administracyjnych (nowy środek)	Zmniejszenie obciążeń biurokratycznych dla przedsiębiorstw, obywateli i administracji.	Środki zaradcze zostaną włączone w przepisy dotyczące zmniejszenia obciążeń administracyjnych. Etap 1: Do IV kwartału 2027 r. – przyjęcie przepisów dotyczących zmniejszenia obciążeń administracyjnych.	Etap 1: Przyjęcie przepisów
Uproszczenie prawa zamówień publicznych dla sił zbrojnych (nowy środek)	Ograniczenie biurokracji i umożliwienie inwestycji poprzez uproszczenie prawa zamówień publicznych dla federalnych sił zbrojnych.	Etap 1: Do II kwartału 2026 r. – uproszczenie przepisów dotyczących zamówień publicznych dla sił zbrojnych poprzez rozszerzenie zakresu uproszczonych procedur udzielania zamówień, przyspieszenie i cyfryzację procedur.	Etap 1: Wejście w życie prawodawstwa
Uproszczenie prawa zamówień publicznych (nowy środek)	Ograniczenie biurokracji i umożliwienie inwestycji poprzez uproszczenie prawa zamówień publicznych.	Etap 1: Do II kwartału 2026 r. – uproszczenie przepisów dotyczących zamówień publicznych poprzez rozszerzenie zakresu uproszczonych procedur udzielania zamówień, przyspieszenie i cyfryzację procedur.	Etap 1: Wejście w życie prawodawstwa
Ułatwienie zatrudnienia po osiągnięciu wieku emerytalnego (nowy środek)	Poprawa podaży pracy poprzez usunięcie czynników zniechęcających do kontynuowania pracy po osiągnięciu wieku	Etap 1: Do II kwartału 2026 r. – zniesienie zakazu zatrudniania byłych pracowników w celu ułatwienia tymczasowego powrotu na rynek pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego, poprzez zmianę odpowiednich przepisów.	Etap 1: Wejście w życie prawodawstwa

	emerytalnego.		
Cyfrowy punkt kompleksowej obsługi dla wykwalifikowanych obywateli państw trzecich (nowy środek)	Poprawa podaży pracy poprzez ułatwienie migracji wysoko wykwalifikowanych pracowników.	Etap 1: Do IV kwartału 2029 r. – uruchomienie centralnej platformy informatycznej dla specjalistów z zagranicy.	Etap 1: Uruchomienie publicznej internetowej platformy informatycznej
Zwiększenie możliwości zatrudnienia dla rezydentów tymczasowych (nowy środek)	Poprawa podaży pracy poprzez zwiększenie uczestnictwa uchodźców w rynku pracy.	Etap 1: Do IV kwartału 2028 r. – ograniczenie zakazów pracy uchodźców do maksymalnie trzech miesięcy poprzez zmianę odpowiednich przepisów.	Etap 1: Wejście w życie prawodawstwa
Rozszerzenie podatku od wyrobów tytoniowych (nowy środek)	Zabezpieczenie dochodów podatkowych i wzmocnienie ochrony zdrowia publicznego.	Etap 1: Do IV kwartału 2026 r. – przyjęcie ustawy o rozszerzeniu modelu podatku od wyrobów tytoniowych.	Etap 1: Wejście w życie prawodawstwa
Ułatwianie inwestycji mieszkaniowych (Housing Turbo) (nowy środek)	Zwiększenie inwestycji mieszkaniowych przez uproszczenie przepisów dotyczących budownictwa mieszkaniowego.	Etap 1: Do I kwartału 2026 r. – uproszczenie przepisów dotyczących budownictwa mieszkaniowego poprzez tymczasowe odstępstwa od przepisów, bardziej elastyczne planowanie, rozszerzenie przepisów szczególnych oraz jaśniejsze wytyczne dotyczące konfliktów związanych z hałasem.	Etap 1: Wejście w życie prawodawstwa
Utworzenie wspieranego przez rząd funduszu venture capital (nowy środek)	Poprawa dostępu do finansowania dla przedsiębiorstw typu start-up poprzez mobilizację kapitału od inwestorów instytucjonalnych.	Etap 1: Do IV kwartału 2026 r. – rozpoczęcie pozyskiwania funduszy na rzecz „Funduszu Wzrostu II” skierowanego do inwestorów instytucjonalnych, w ramach którego rząd będzie głównym inwestorem.	Etap 1: Specyfikacja dotycząca funduszu venture capital
Sprawozdanie w sprawie dotacji rządowych (nowy środek)	Ułatwianie kształtowania polityki budżetowej poprzez wykazanie wydajności i skuteczności dotacji.	Etap 1: Do IV kwartału 2025 r. – publikacja pierwszego federalnego sprawozdania dotyczącego dotacji, w którym przeanalizowany zostanie wpływ dotowanych programów zgodnie z wytycznymi dotyczącymi polityki dotacji. Etap 2: Do III kwartału 2027 r. – publikacja drugiego federalnego sprawozdania dotyczącego dotacji, w którym przeanalizowany zostanie wpływ dotowanych programów zgodnie z wytycznymi dotyczącymi polityki dotacji.	Etap 1: Publikacja pierwszego sprawozdania dotyczącego dotacji Etap 2: Publikacja drugiego sprawozdania dotyczącego dotacji
Przegląd wydatków (nowy środek)	Dostarczanie informacji na potrzeby kształtowania polityki budżetowej poprzez określenie potencjalnych	Pierwszy przegląd wydatków (tj. 12. przegląd wydatków Ministerstwa Finansów) będzie dotyczył poprawy budżetowania zadaniowego. Co najmniej dwa kolejne przeglądy wydatków będą dotyczyć ważnych	Etap 1: Publikacja pierwszego przeglądu wydatków.

	obszarów oszczędności kosztów lub dostosowanie istniejących wydatków do nowych priorytetów w zakresie wydatków.	dziedzin polityki obejmujących istniejące środki, programy wsparcia, świadczenia ustawowe, a także zagadnienia przekrojowe określone w ramach pełnego zakresu budżetu. Wnioski i zalecenia z przeglądów wydatków zostaną zastosowane w procesie planowania budżetu. Etap 1: Do IV kwartału 2025 r. – publikacja pierwszego przeglądu wydatków. Etap 2: Do IV kwartału 2028 r. – publikacja drugiego przeglądu wydatków. Etap 3: Do IV kwartału 2029 r. – publikacja trzeciego przeglądu wydatków. Ocena zostanie przeprowadzona w momencie publikacji.	Etap 2: Publikacja drugiego przeglądu wydatków. Etap 3: Publikacja trzeciego przeglądu wydatków.
Poprawa warunków dla inwestycji w energię geotermalną (nowy środek)	Usunięcie barier dla inwestycji przez uproszczenie przepisów dotyczących inwestycji w energię geotermalną.	Etap 1: Do II kwartału 2026 r. – uproszczenie procedur wydawania zezwoleń w drodze ustawy o przyspieszeniu dostaw energii geotermalnej.	Etap 1: Wejście w życie prawodawstwa
Poprawa warunków dla inwestycji w wodór (nowy środek)	Usunięcie barier dla inwestycji poprzez uproszczenie przepisów dotyczących inwestycji w wodór.	Etap 1: Do III kwartału 2026 r. – uproszczenie planowania, wydawania pozwoleń i powiązanych postępowań o udzielenie zamówienia w drodze ustawy o przyspieszeniu rozwoju technologii wodorowych.	Etap 1: Wejście w życie prawodawstwa
Federalna i obejmująca kraje związkowe grupa robocza ds. skutecznej administracji publicznej (wynikająca z RRP reforma 6.2.1)	Uczynienie zarządzania bardziej skutecznym, zorientowanym na przyszłość i sprzyjającym innowacjom; Koordynacja procedur planowania i wydawania pozwoleń na szczeblu federalnym i krajów związkowych.	Grupę roboczą utworzono w celu publikowania sprawozdań grupy roboczej zawierających zalecenia dotyczące dotacji, planowania i wydawania pozwoleń. Etap 1: Do II kwartału 2021 r. – ukończenie pierwszego sprawozdania z postępu prac wraz z zaleceniem. Etap 2: Do II kwartału 2022 r. – ukończenie drugiego sprawozdania z postępu prac. Etap 3: Do I kwartału 2025 r. – sfinalizowanie co najmniej 80 % środków przewidzianych w drugim sprawozdaniu z postępu prac.	Etap 1: Publikacja pierwszego sprawozdania z postępu prac Etap 2: Publikacja drugiego sprawozdania z postępu prac Etap 3: Zakończenie 80 % działań ujętych w drugim sprawozdaniu z postępu prac (monitorowane za pośrednictwem RRF)
Ustawa o morskiej energii wiatrowej (wynikająca z RRP reforma 7.1.5)	Stworzenie warunków dla przyspieszonego wdrażania morskich turbin wiatrowych.	Etap 1: Do I kwartału 2023 r. – ograniczenie barier dla rozwoju energii ze źródeł odnawialnych i niezbędnej infrastruktury sieciowej poprzez uproszczenie procedur planowania i wydawania pozwoleń na odpowiednie projekty.	Etap 1: Wejście w życie ustawy o morskiej energii wiatrowej (monitorowane za

			pośrednictwem RRF)

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący