

## ZALECENIE RADY

z dnia 9 lipca 2013 r.

w sprawie krajowego programu reform Niderlandów z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niderlandy programu stabilności na lata 2012–2017

(2013/C 217/22)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych<sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 5 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania<sup>(2)</sup>, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając 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 polityki gospodarczej, która skupia się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.
- (2) W dniu 13 lipca 2010 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. – decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich<sup>(3)</sup>, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone

o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

- (3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw i rządów państw członkowskich przyjęli Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nakreślający spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i w strefie euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i obszarów polityki. Podjęli oni decyzje co do działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, i wyrazili przy tym pełną gotowość do zdecydowanej realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.
- (4) W dniu 10 lipca 2012 r. Rada przyjęła zalecenie<sup>(4)</sup> w sprawie krajowego programu reform Niderlandów na 2012 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Niderlandy programu stabilności na lata 2012–2015.
- (5) W dniu 28 listopada 2012 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2013 r. Również w dniu 28 listopada 2012 r., na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Niderlandy jako jedno z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (6) Parlament Europejski został należycie włączony w europejski semestr, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, i w dniu 7 lutego 2013 r. przyjął rezolucję w sprawie zatrudnienia i aspektów społecznych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2013 r. oraz rezolucję w sprawie wkładu do rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2013 r.
- (7) Dnia 14 marca 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada Europejska podkreśliła potrzebę kontynuacji zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji publicznej.
- (8) Dnia 10 kwietnia 2013 r. Komisja opublikowała wyniki szczegółowej oceny sytuacji dotyczącej Niderlandów, na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. Analiza doprowadziła Komisję do wniosku, że w Niderlandach występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej, chociaż nie są one nadmierne.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.<sup>(3)</sup> Utrzymaną w mocy na rok 2013 decyzją Rady 2013/208/UE z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 118 z 30.4.2013, s. 21).<sup>(4)</sup> Dz.U. C 219 z 24.7.2012, s. 88.

- (9) W dniu 29 kwietnia 2013 r. Niderlandy przedłożyły krajowy program reform z 2013 r. oraz program stabilności obejmujący lata 2012–2017. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (10) Na podstawie oceny programu stabilności, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, Rada jest zdania, że Niderlandy zrealizowały działania konsolidacyjne na znaczną skalę w latach 2011–2013, lecz konsolidacja fiskalna może okazać się niewystarczająca, by skorygować nadmierny deficyt budżetowy do 2013 r., głównie w świetle gorszego niż zakładano rozwoju sytuacji gospodarczej. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie stabilności, jest w dużej mierze wykonalny. Na lata 2013 i 2014 program stabilności prognozuje realny wzrost gospodarczy odpowiednio o -0,4 % i 1,1 %, co jest niemal zbliżone z prognozą służb Komisji z wiosny 2013, w której zakłada się wzrost o -0,8 % i 0,9 %. Zadeklarowanym celem programu stabilności jest zmniejszenie w sposób trwały deficytu nominalnego do poziomu poniżej 3 % PKB, począwszy od 2014 r. Program stabilności nie zawiera wyraźnego odniesienia do średniookresowego celu budżetowego (MTO), sugerując, że potwierdza się MTO równy -0,5 % podany w szestoletnim programie stabilności. Średniookresowy cel budżetowy jest zgodny z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Ponadto chociaż program stabilności przewiduje w 2015 r. redukcję salda strukturalnego o 0,5 % PKB w kategoriach strukturalnych, zgodnie z minimalnym rocznym wymogiem strukturalnym, zakłada się pogorszenie salda strukturalnego o 0,4 % PKB w 2016 r. i poprawę o 0,1 % PKB w 2017 r.; oznacza to tym samym zejście z właściwej ścieżki dostosowania. Na podstawie prognozy służb Komisji z wiosny 2013 r. średnia roczna konsolidacja fiskalna wynosząca około 0,7% PKB w okresie 2010–2013 pozostaje w zgodzie z zalecanym przez Radę wysiłkiem fiskalnym w wysokości ¾ % PKB. Dostosowanie budżetowe w 2011 r. i 2012 r. dotyczyło w przeważającej mierze strony wydatków, ale w 2013 r. opierało się głównie na środkach po stronie dochodów. Planowany deficyt nominalny określony w programie stabilności jest spójny z korektą nadmiernego deficytu do 2014 r., rok po terminie ustalonym przez Radę 2 grudnia 2009 r. w ramach procedury nadmiernego deficytu. Rada stwierdza, że konsolidacja fiskalna przewidziana przez władze nie jest zgodna z faktyczną korektą nadmiernego deficytu do 2014 r. Ewentualne dodatkowe działania na rzecz konsolidacji określone w programie stabilności zostały czasowo wycofane, ale i tak nie byłyby dostateczne. Niderlandy muszą zdefiniować dodatkowe środki, by zredukować w trwały sposób deficyt nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu poniżej prognozy 3 % PKB w 2014 r. Program stabilności z 2013 r. przewiduje, że wskaźnik zadłużenia będzie dalej rósł w 2013 r. do poziomu 74 % PKB, a następnie zakłada jego nieznaczny dalszy wzrost do poziomu 75 % PKB w 2014 r. Prognozuje się zatem, że wskaźnik zadłużenia utrzyma się znacznie powyżej wartości referencyjnej wynoszącej 60 %. Program stabilności przewiduje spadek wskaźnika zadłużenia do poziomu 71,4 % PKB w 2015 r., a w kolejnych latach nieznaczne obniżenie aż do wartości 70,8 % PKB w 2017 r. Spadkowi wskaźnika zadłużenia po 2014 r. nie towarzyszą jednak dostateczne środki z zakresu polityki.
- (11) Ogromne znaczenie dla przyszłego potencjału wzrostu Niderlandów ma to, aby wymagana konsolidacja, mająca zapewnić trwałą korektę nadmiernego deficytu oraz osiągnięcie MTO w perspektywie krótko- i średnioterminowej, zabezpieczała wydatki sprzyjające wzrostowi. W szczególności działania na rzecz promowania innowacji i badań, w tym badań podstawowych, oraz kształcenia i szkoleń będą miały kluczowe znaczenie dla zrównoważonej korekty. Pomogłoby to nie tylko wspierać ożywienie gospodarcze, ale również wzmocnić innowacje i kapitał ludzki, poprawić konkurencyjność i średnio- i długoterminowe perspektywy wzrostu.
- (12) Głównym wyzwaniem jest sytuacja na rynku mieszkaniowym, gdzie na przestrzeni całych dziesięcioleci wykształciły się bariery oraz prowadzące do zakłóceń bodźce, które wywierają wpływ na modele finansowania nieruchomości oraz sektorowe wzorce oszczędzania. Tendencja wśród gospodarstw domowych polegająca na zaciąganiu większych długów hipotecznych brutto w oparciu o majątek gospodarstwa domowego w dużym stopniu odzwierciedla istniejące od dłuższego czasu ulgi podatkowe, szczególnie możliwość pełnego odliczenia od podatku odsetek od kredytu hipotecznego. Od kwietnia 2012 r. częściowo wprowadzano szereg środków. Niektóre z nich dotyczą dostosowania rozwiązań podatkowych w odniesieniu do finansowania mieszkalnictwa. Stopniowe dążenie do ograniczenia możliwości odliczania od podatku odsetek od kredytu hipotecznego oraz stosowania skuteczniejszych zachęt do amortyzacji jest uzasadnione, lecz wprowadzanie tego środka etapami odbywa się zbyt powoli, by móc znacząco wpłynąć na podejście do amortyzacji. Rynek najmu ograniczają przepisy oraz obecność bardzo rozbudowanego sektora lokali socjalnych, w którym również występuje problem długich list oczekujących. Wprowadzenie niedawno pewnego zróżnicowania stawek czynszu w sektorze lokali socjalnych w oparciu o dochody to krok we właściwym kierunku, lecz wpływ tego działania jest ograniczony. Choć zaproponowane środki uznaje się za krok we właściwym kierunku, to ogólne tempo reform jest zbyt powolne, by móc zaradzić podstawowym problemom i dlatego konieczne jest ich przyspieszenie, przy uwzględnieniu wpływu na bieżące otoczenie gospodarcze i jednocześnie należy nadal zapewniać dostępność lokali socjalnych obywatelom będącym w niekorzystnym położeniu, którzy nie są w stanie zdobyć mieszkania na warunkach rynkowych, w tym mieszkań w lokalizacjach, na które panuje duży popyt.
- (13) Długoterminowa stabilność systemu emerytalnego umocniła się dzięki stopniowemu podnoszeniu ustawowego wieku emerytalnego z 65 lat w 2012 r. do 67 lat w 2021 r. W związku z powyższym Niderlandy w pełni wykonały część zalecenia z 2012 r. dotyczącego podniesienia ustawowego wieku emerytalnego oraz powiązania go ze średnim trwaniem życia, zarówno

w odniesieniu do pierwszego, jak i drugiego filara systemu emerytalnego. Do rozwiązania pozostaje wciąż kwestia odpowiedniego wewnątrzpokoleniowego i międzypokoleniowego podziału kosztów i ryzyka. Ponadto restrukturyzacja zarządzania funduszami emerytalnymi w ramach drugiego filara jest opóźniona po to, by pomóc wzmocnić odporność na starzenie się społeczeństwa. Wykonanie planów dotyczących reformy opieki długoterminowej pomogłoby ograniczyć lawinowo rosnące koszty starzenia się społeczeństwa i tym samym poprawiłoby stabilność finansów publicznych. W tym kontekście należy utrzymać na odpowiednim poziomie jakość opieki długoterminowej i dostęp do niej.

- (14) Reformy rynku pracy zaproponowane przez rząd zmierzają do zwiększenia współczynnika aktywności zawodowej i mobilności. Reforma przewidziana ustawą o uczestnictwie w rynku pracy jest ambitna i istotna dla zwiększenia współczynnika aktywności zawodowej. Reformy te nie są jednak jeszcze usankcjonowane prawnie. Ponadto konieczne są dalsze środki, by poprawić zdolność do zatrudnienia osób znajdujących się na marginesie rynku pracy, w tym kobiet, osób ze środowisk migrantów, osób niepełnosprawnych, a także starszych osób. Niderlandy zapowiedziały reformę systemu świadczeń dla bezrobotnych oraz zmianę względnie restrykcyjnych przepisów w dziedzinie ochrony zatrudnienia. Reformy te w połączeniu z ulgą podatkową za mobilność (*mobilitetsbonus*) dla pracodawców, by zatrudniali beneficjentów świadczeń z zabezpieczenia społecznego w wieku od 50 lat i osoby niepełnosprawne, są właściwie ukierunkowane na to, by zaradzić niższemu wskaźnikowi aktywności zawodowej tych grup. Środki te zmierzają we właściwym kierunku, jednakże ich pełna ocena będzie możliwa dopiero po ich przyjęciu. Wreszcie szybsze wyeliminowanie pozostałych czynników zniechęcających osoby będące drugim żywicielem rodziny do zwiększenia liczby przepracowanych godzin mogłoby dodatkowo zmniejszyć niedobór pracowników w przyszłości.
- (15) Osiągnięte zostały znaczące postępy w wykonaniu zalecenia z 2012 r. dotyczącego innowacji i powiązań między sektorem nauki i biznesu. Obecnie w fazie wdrażania znajduje się strategia „W czołówce” dotycząca przedsiębiorstw i zakładająca podejście sektorowe do partnerstw publiczno-prywatnych w obszarze badań, innowacji i edukacji („kluczowe sektory”). Oprócz sektorowych strategii w dziedzinie innowacji ważne jest, by realizować horyzontalne strategie w zakresie badań i innowacji oraz utrzymać odpowiedni poziom publicznego finansowania bezwarunkowo przyznawanego na badania podstawowe.
- (16) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę niderlandzkiej polityki gospodarczej. Dokonała oceny krajowego programu reform i programu stabilności oraz przedstawiła szczegółową analizę. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej w Niderlandach, ale także stopień poszanowania przepisów oraz wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii

poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione w zaleceniach 1–4 poniżej.

- (17) W świetle powyższej oceny Rada zbadała program stabilności i jej opinia <sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie zwłaszcza w zaleceniu 1 poniżej.
- (18) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada zbadała krajowy program reform i program stabilności. Jej zalecenia na podstawie art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniu 2 poniżej.
- (19) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na tej podstawie Rada wydała zalecenia skierowane do poszczególnych państw członkowskich, których walutą jest euro <sup>(2)</sup>. Niderlandy powinny również zapewnić pełną i terminową realizację tych zaleceń,

NINIEJSZYM ZALECA Niderlandom podjęcie w latach 2013–2014 działań mających na celu:

1. Wzmocnienie i wdrożenie strategii budżetowej na rok 2014 i kolejne lata, wspieranej przez wystarczająco konkretne działania, by zapewnić trwałą i terminową korektę nadmiernego deficytu do 2014 r. oraz osiągnąć korektę strukturalną określoną w zaleceniach Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Ochronę wydatków w obszarach bezpośrednio związanych ze wzrostem, takich jak edukacja, innowacje i badania. Po korekcie nadmiernego deficytu dążenie do korekty strukturalnej, która umożliwi Niderlandom osiągnięcie średniookresowego celu do 2015 r.
2. Zintensyfikowanie działań zmierzających do stopniowej reformy rynku mieszkaniowego poprzez szybsze wprowadzenie planowanego ograniczenia możliwości odliczania od podatku odsetek od kredytów hipotecznych przy uwzględnieniu wpływu na obecną sytuację gospodarczą oraz zapewnienie bardziej rynkowych mechanizmów ustalania cen na rynku wynajmu, a także dalsze powiązanie stawek czynszu z dochodami gospodarstw domowych w sektorze lokali socjalnych. Ukierunkowanie spółek mieszkalnictwa socjalnego na wspieranie najbardziej potrzebujących gospodarstw domowych.
3. Dostosowanie drugiego filara systemu emerytalnego w porozumieniu z partnerami społecznymi, tak by zapewnić właściwy wewnątrzpokoleniowy i międzypokoleniowy podział kosztów i ryzyka. Oparcie stopniowego podnoszenia ustawowego wieku emerytalnego na działaniach zmierzających do zwiększenia zdolności do zatrudnienia pracowników w starszym wieku. Wdrożenie planowanej reformy systemu opieki długoterminowej, by zapewnić jego opłacalność, a także uzupełnienie tej reformy o dalsze działania mające powstrzymać wzrost kosztów w celu zapewnienia stabilności.

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

<sup>(2)</sup> Zob. s. 97 niniejszego Dziennika Urzędowego.

4. Podjęcie dalszych działań, by poprawić współczynnik aktywności zawodowej, zwłaszcza wśród osób znajdujących się na marginesie rynku pracy. Dalsze ograniczenie czynników podatkowych zniechęcających do podjęcia zatrudnienia, między innymi poprzez stopniowe wyeliminowanie podlegających przeniesieniu ulg podatkowych dla osób będących drugim żywicielem rodziny. Wspieranie zmian stanu na rynku pracy oraz zaradzenie problemowi sztywności na tym rynku, między innymi poprzez przeprowadzenie reformy przepisów prawnych w zakresie ochrony zatrudnienia oraz systemu świadczeń dla bezrobotnych.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2013 r.

*W imieniu Rady*

R. ŠADŽIUS

*Przewodniczący*

---