

## ZALECENIE RADY

z dnia 12 lipca 2011 r.

w sprawie krajowego programu reform Niderlandów z 2011 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niderlandy zaktualizowanego programu stabilności na lata 2011–2015

(2011/C 212/04)

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. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

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 skupiać się będzie 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. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich<sup>(2)</sup>, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.
- (3) Dnia 12 stycznia 2011 r. Komisja przyjęła pierwszą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób nowy cykl zarządzania gospodarczego w UE i pierwszy europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020”.
- (4) Dnia 25 marca 2011 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące konsolidacji budżetowej i reform strukturalnych (zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 15 lutego i 7 marca 2011 r. i w związku z przedstawioną przez Komisję roczną analizą wzrostu gospodarczego). Podkreśliła ona również priorytetowe znaczenie przywrócenia dobrej sytuacji budżetowej i stabilności finansów publicznych, zmniejszenia bezrobocia w drodze reform rynku pracy oraz podjęcia nowych działań służących zwiększeniu tempa wzrostu. Rada Europejska zwróciła się do państw członkowskich,

aby przekształciły te priorytety w konkretne środki, które zostaną włączone do ich programów stabilności lub programów konwergencji oraz do ich krajowych programów reform.

- (5) W dniu 25 marca 2011 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania w ramach tego paktu odpowiednio wcześniej, tak by mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.
- (6) W dniu 29 kwietnia 2011 r. Niderlandy przedstawiły aktualizację z 2011 r. do programu stabilności obejmującą lata 2011–2015 oraz krajowy program reform z 2011 r. w celu uwzględnienia powiązań między oboma tymi programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (7) Pomimo wcześniejszych solidnych wyników w miarę postępowania kryzysu bardzo otwarta gospodarka Niderlandów znacznie ucierpiała: realny PKB skurczył się w 2009 r. o blisko 4%. Ożywienie gospodarcze, dla którego impulsem był wzrost popytu zewnętrznego, nastąpiło w drugiej połowie 2009 r. i nabrało rozpędu w pierwszej połowie 2010 r., powodując wzrost PKB o 1,8%. Wpływ kryzysu na rynek pracy był stosunkowo ograniczony. Oczekuje się, że stopa bezrobocia będzie stopniowo spadać w okresie najbliższych dwóch lat z 4,5% w 2010 r. do 4% w 2012 r. Kryzys miał znaczny wpływ na finanse publiczne Niderlandów, powodując wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 5,5% PKB w 2009 r. i 5,4% w 2010 r. Działania rządu mające na celu wsparcie instytucji finansowych i stabilizację rynków finansowych pociągnęły za sobą wzrost wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych w stosunku do PKB o 15 punktów procentowych – w rezultacie wskaźnik zadłużenia osiągnął w 2009 r. wartość 60,8% PKB.
- (8) Na podstawie oceny zaktualizowanego programu stabilności zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w programie jest realistyczny. Program stabilności oparty jest na nieco bardziej ostrożnych prognozach wzrostu gospodarczego w 2011 i 2012 r. niż prognozy sformułowane wiosną 2011 r. przez służby Komisji. W programie stabilności przewidziano zmniejszenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3% w 2012 r., czyli rok przed terminem wyznaczonym w ramach procedury nadmiernego deficytu. W oparciu o dane zawarte w programie stabilności średniookresowy cel budżetowy zakładający deficyt strukturalny na poziomie 0,5% PKB zostanie niemalże zrealizowany do końca okresu objętego programem stabilności, gdyż z obliczeń Komisji wynika, że saldo strukturalne

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> Utrzymane w mocy na 2011 r. decyzją Rady 2011/308/UE z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 138 z 26.5.2011, s. 56).

kształtować się będzie w 2015 r. na poziomie  $-0,8\%$  PKB. Strategia budżetowa ma pełne pokrycie w wystarczająco konkretnych środkach przewidzianych na okres do 2015 r., chociaż ich realizacja obciążona jest pewnym ryzykiem związanym głównie z możliwościami wyrównania nadmiernego poziomu wydatków w sektorze opieki zdrowotnej oraz monitorowania wydatków samorządowych. Średni roczny wysiłek fiskalny w latach 2011–2013 wyniesie  $0,75\%$  PKB, zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 2 grudnia 2009 r. wydanym w ramach procedury nadmiernego deficytu. W latach przypadających po terminie korekty nadmiernego deficytu (tj. w 2014 i 2015 r.) przeliczone saldo strukturalne ulegnie poprawie o  $0,25\%$  w 2014 r. i  $0,5\%$  w 2015 r., zatem dynamika salda strukturalnego będzie nieznacznie niższa od wymaganego tempa poprawy tego salda – wynoszącego  $0,5\%$  – w okresie poprzedzającym osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego.

- (9) Konsolidacja budżetowa zaplanowana i realizowana przez władze Niderlandów w dużym stopniu uzależniona jest od cięć wydatków, głównie strukturalnych, do końca okresu objętego programem stabilności (2015 r.) o kwotę rządu  $3\%$  PKB, w porównaniu z poziomem bazowym. Będąca wynikiem konsolidacji ścieżka dostosowania przewiduje zmniejszenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z poziomu  $3,8\%$  PKB w 2011 r. do  $2,4\%$  PKB w 2012 r. oraz dalszy spadek w tempie około  $0,5\%$  rocznie w latach 2013–2015. Niderlandy są zdecydowane realizować te cele. Chroniąc obszary polityki sprzyjające wzrostowi gospodarczemu, takie jak edukacja, przed cięciami budżetowymi, można by zapobiec tłumieniu przyszłego potencjału wzrostu gospodarczego oraz przyczynić się do osiągnięcia trwałej korekty nadmiernego deficytu.
- (10) Oprócz krótkoterminowej konsolidacji, jednym z głównych wyzwań jest poprawa długoterminowej stabilności finansów publicznych, na którą negatywny wpływ ma znaczny wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Długoterminowe koszty starzenia się społeczeństwa – w szczególności wydatki na opiekę długoterminową i emerytury – kształtują się na poziomie znacznie powyżej unijnej średniej. Przewidywany wzrost wydatków na opiekę długoterminową jest najwyższy w Europie, na co wskazano w sprawozdaniu Komisji z 2009 r. na temat starzenia się społeczeństw. Głównym powodem takiego stanu rzeczy jest fakt, że w Niderlandach istnieje już kompleksowy system formalnej opieki długoterminowej (np. publiczne ubezpieczenia długoterminowe pokrywające koszty opieki osobistej, pielęgniarstwa, pomocy, leczenia i pobytu w instytucji), natomiast opieka niezinstytucjonalizowana odgrywa w tym państwie bardziej ograniczoną rolę. Zgodnie z najnowszą oceną Komisji ryzyko związane z długoterminową stabilnością finansów publicznych wydaje się być wysokie. Poza planami konsolidacji, rząd niderlandzki przedłożył parlamentowi środki wspierające długoterminową stabilność obejmujące podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego, które nie zostały jeszcze przyjęte.
- (11) Niderlandzki rynek pracy charakteryzuje się stosunkowo wysokim współczynnikiem aktywności zawodowej, wysoką wydajnością w przeliczeniu na godzinę pracy oraz niską stopą bezrobocia. Niemniej jednak głównym wyzwaniem dla rynku pracy będzie zwiększenie wyko-

rzystania niezagospodarowanego potencjału siły roboczej, w szczególności w celu skompensowania oczekiwanego spadku liczby osób w wieku produkcyjnym w wyniku starzenia się społeczeństwa. Średnia liczba przepracowanych godzin rocznie jest najniższa w UE, co potwierdzają najnowsze dostępne dane. Niski wskaźnik przepracowanych godzin wynika z bardzo dużego odsetka osób pracujących w niepełnym wymiarze godzin, w szczególności kobiet, co wynika z osobistych preferencji, ale również z istnienia finansowych czynników zniechęcających do wchodzenia na rynek pracy lub pracy w większym wymiarze czasu. Obecnie jednym z głównych czynników zniechęcających drugiego żywiciela rodziny do wchodzenia na rynek pracy lub podejmowania pracy w większym wymiarze godzin w Niderlandach jest wysoka krańcowa stopa podatkowa, według której opodatkowany jest drugi dochód, która w pewnych przypadkach może wynieść ponad  $80\%$  w wyniku np. zastosowania kwoty wolnej od podatku, oraz zmniejszenie wysokości świadczeń uzależnionych od wysokości dochodu, takich jak dodatek opiekuńczy na dziecko.

- (12) W przypadku coraz większej i niejednorodnej grupy społeczeństwa obejmującej osoby częściowo niepełnosprawne i długotrwale bezrobotne, która jest coraz bardziej zagrożona bezrobociem strukturalnym, wdrożenie aktywnej polityki rynku pracy najwyraźniej nie przyniosło pozytywnych rezultatów. Obywatele państw trzecich doświadczają szczególnych trudności, potęgując tym samym utrzymujące się rozbieżności wskaźników zatrudnienia i bezrobocia.
- (13) System badań i innowacji w Niderlandach zdołał zachować swoją zdolność innowacyjną, lecz niski udział sektora prywatnego w inwestycjach badawczo-rozwojowych może mieć negatywny wpływ na przyszły wzrost gospodarczy i konkurencyjność niderlandzkiej gospodarki. Rząd dąży do stworzenia korzystnego klimatu dla przedsiębiorstw prowadzących intensywną działalność badawczo-innowacyjną, w tym przedsiębiorstw zagranicznych, pod względem zachęt podatkowych, przestrzeni dla przedsiębiorców i doskonałości w zakresie badań naukowych. Zważywszy na konieczność przeprowadzenia w bieżącym roku konsolidacji budżetowej, część dotacji dla przedsiębiorstw może niestety zostać cofnięta, inne natomiast zostaną zoptymalizowane i skierowane do „kluczowych obszarów gospodarki” oraz przybiorą formę bardziej uniwersalnych instrumentów podatkowych.
- (14) Na otoczenie biznesu negatywny wpływ wywiera poziom zagęszczenia ruchu w transporcie drogowym i kolejowym. Jest on jednym z najwyższych w UE. W tym kontekście stosunkowo nieefektywna infrastruktura transportowa ma niekorzystny wpływ na mobilność siły roboczej, a przez to na potencjalny wzrost gospodarczy, którego źródłem mógłby być wzrost wydajności. Pracownicy borykają się z długimi dojazdami do pracy, nieprzewidywalnym czasem podróży oraz wysokimi kosztami związanymi z zagęszczeniem ruchu. Oczekuje się, że o ile kierunek polityki nie zostanie zmieniony, wspomniane koszty będą dalej rosły do 2020 r. Zwiększenie efektywności wykorzystania infrastruktury (np. poprzez wprowadzenie opłat z tytułu użytkowania dróg), przyczyniłoby się do zwiększenia mobilności siły roboczej i podniesienia wydajności, a tym samym potencjalnie do pobudzenia wzrostu gospodarczego.

(15) W dniu 4 kwietnia 2011 r. Niderlandy poinformowały o podjęciu szeregu zobowiązań w ramach paktu euro plus. Zobowiązania te przewidują podjęcie środków sprzyjających pobudzeniu konkurencyjności (wprowadzenie nowej polityki przedsiębiorczości w oparciu o bardziej uniwersalne obniżki stawek podatkowych i zmniejszenie obciążeń administracyjnych) i zatrudnienia (uczynienie z zabezpieczenia społecznego narzędzia sprzyjającego aktywizacji zawodowej i zmniejszenie uzależnienia od zasiłków dla bezrobotnych) oraz środków przyczyniających się do zwiększenia stabilności finansów publicznych (zakotwiczenie paktu na rzecz stabilności i wzrostu w prawie krajowym) oraz do wzmocnienia stabilności finansowej (przyznanie większych uprawnień instytucjom nadzorczym). Powyższe zobowiązania dotyczą wszystkich obszarów paktu. Stanowią one kontynuację działań podejmowanych w ramach szerszego programu reform nakreślonych w programie stabilności i krajowym programie reform. Brakuje jednak odpowiednio szczegółowych informacji na temat harmonogramu i środków, które będą niezbędne do wykonania tych zobowiązań. Zobowiązania te zostały ocenione i uwzględnione w zaleceniach.

(16) Komisja dokonała oceny programu stabilności oraz krajowego programu reform, w tym zobowiązań w ramach paktu euro plus. 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 UE poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Komisja uważa, że w pełni sprecyzowana niderlandzka strategia na rzecz konsolidacji budżetowej powinna być realizowana zgodnie z planem, przy jednoczesnym utrzymaniu dotychczasowego poziomu wydatków w obszarach, które w największym stopniu sprzyjają długoterminowemu wzrostowi gospodarczemu. Należy podjąć dalsze kroki w celu poprawy stabilności finansów publicznych w długim okresie, w szczególności w zakresie świadczeń emerytalnych i opieki długoterminowej, zwiększenia współczynnika aktywności zawodowej i integracji zawodowej, a także rozwiązania problemów wynikających z zagęszczenia ruchu w transporcie.

(17) W świetle powyższej oceny, a także biorąc pod uwagę zalecenie Rady z dnia 2 grudnia 2009 r. na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rada zbadała aktualizację programu stabilności Niderlandów z 2011 r. i jej opinia<sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1) i 2) poniższego zale-

cenia. Uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r., Rada zbadała krajowy program reform przedłożony przez Niderlandy,

NINIEJSZYM ZALECA Niderlandom podjęcie następujących działań w okresie 2011–2012:

1. Realizację strategii budżetowej na rok 2012 zgodnie z zaleceniem Rady w sprawie korekty nadmiernego deficytu, doprowadzając do stopniowego obniżania wskaźnika długu publicznego. Następnie podjęcie działań zapewniających postępy w osiągnięciu średniookresowego celu zgodnie z wymogami paktu na rzecz stabilności i wzrostu, przestrzegając limitów łącznych wydatków i wymogów w zakresie konsolidacji i zapewniając dzięki temu trwały charakter korekty nadmiernego deficytu i jej korzystny wpływ na wzrost gospodarczy, poprzez utrzymanie wydatków w obszarach, które mają bezpośrednie przełożenie na wzrost gospodarczy, takich jak badania i innowacje, edukacja i szkolenia.
2. Podjęcie środków zmierzających do podniesienia ustawowego wieku emerytalnego poprzez powiązanie go ze średnim dalszym trwaniem życia oraz wzmocnienie tych środków innymi działaniami mającymi na celu podniesienie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę oraz zwiększenie stabilności finansów publicznych w długim okresie. Przygotowanie planu reformy opieki długoterminowej w obliczu zjawiska starzenia się społeczeństwa.
3. Zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej poprzez ograniczenie podatkowych czynników zniechęcających drugich żywicieli rodziny do podejmowania pracy oraz stworzenie środków mających na celu wsparcie osób znajdujących się w trudnej sytuacji oraz niesienie im pomocy w reintegracji zawodowej.
4. Promowanie innowacji, inwestycji prywatnych w badania i rozwój oraz ściślejszych związków między sektorem nauki i biznesu poprzez zapewnienie odpowiednich zachęt w kontekście nowej polityki dotyczącej przedsiębiorstw („Naar de top”).

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2011 r.

W imieniu Rady  
J. VINCENT-ROSTOWSKI  
Przewodniczący

<sup>(1)</sup> Przewidziana w art. 5 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.