KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.5.2015 r.
COM(2015) 268 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Niderlandów na 2015 r.

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

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Niderlandów na 2015 r.

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

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych[1], w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania[2], w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej[3],

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego[4],

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych. Strategia ta jest skupiona na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie trwałego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności.

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

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
[2] Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2015) 268.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

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

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

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

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

(4) W dniu 26 lutego 2015 r. Komisja opublikowała swoje sprawozdanie krajowe za 2015 r. dotyczące Niderlandów[9]. W sprawozdaniu tym zawarto ocenę postępów Niderlandów w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych w dniu 8 lipca 2014 r. Sprawozdanie krajowe zawiera również wyniki szczegółowej oceny sytuacji przeprowadzonej na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Niderlandach występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej, które wymagają działań politycznych i monitorowania. Utrzymujące się zagrożenie związane z wysokim poziomem zadłużenia sektora prywatnego zasługuje na baczną uwagę pomimo niedawnych działań, które podjęto, aby wspierać ożywienie na rynku nieruchomości mieszkaniowych oraz ograniczyć wzrost kredytów hipotecznych. Choć duża nadwyżka na rachunku obrotów bieżących odzwierciedla po części strukturalne cechy gospodarki, struktura systemu emerytalnego i podatkowego może potencjalnie stać się źródłem nieefektywnej alokacji kapitału.

(5) W dniu 30 kwietnia 2015 r. Niderlandy przedłożyły swój krajowy program reform na 2015 r. oraz swój program stabilności na 2015 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

(6) Niderlandy są obecnie objęte funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu i podlegają przejściowym ustaleniom dotyczącym zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. W swoim programie stabilności na 2015 r. rząd Niderlandów planuje stopniową poprawę deficytu nominalnego do poziomu 1,8 % PKB w 2015 r., a w 2018 r. do poziomu 0,7 % PKB. Rząd planuje osiągnąć średniookresowy cel budżetowy (deficyt strukturalny w wysokości 0,5 % PKB) podczas całego okresu

[5] Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11.
[6] C(2014) 8810.
[7] COM (2014) 902.
[8] COM(2014) 904.
[9] SWD(2015) 38.

objętego programem stabilności. Zgodnie z programem stabilności przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnie najwyższy poziom 68,8 % w 2015 r., a następnie stopniowo spadnie do poziomu 66,1 % w 2018 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2015 r. przewiduje się, że w 2015 r. saldo strukturalne utrzymywać się będzie na poziomie średniookresowego celu budżetowego w wysokości -0,3 % PKB, a w 2016 r. -0,4 % PKB. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2015 r., Rada jest zdania, że – zgodnie z przewidywaniami – Niderlandy spełnią warunki paktu stabilności i wzrostu. Wydatki publiczne na badania i rozwój, wynoszące w 2013 r. 0,84 % PKB, są niskie, biorąc pod uwagę poziom wykształcenia mieszkańców Niderlandów oraz wyniki nauczania i poziom rozwoju gospodarczego w tym kraju. Wydatki publiczne w tej dziedzinie spadają od 2014 r., a prywatne wydatki na badania i rozwój pozostają na niskim poziomie. Przesunięcie wydatków publicznych w stronę innowacji i badań, zwłaszcza wstępnych projektów badawczych, oraz wdrażanie polityk ramowych, mających odblokować prywatne inwestycje w badania i rozwój przyczyniłyby się do poprawy długoterminowego potencjału wzrostu holenderskiej gospodarki.

(7) Głównym wyzwaniem jest sytuacja na rynku nieruchomości mieszkaniowych, gdzie na przestrzeni dziesięcioleci wykształciły się bariery oraz prowadzące do zakłóceń zachęty, które wpływają na modele finansowania tego rodzaju nieruchomości oraz sektorowe wzorce oszczędzania. Skłonność gospodarstw domowych do wykorzystywania wzrostu wartości nieruchomości jako dźwigni umożliwiającej zwiększenie długu hipotecznego brutto wynika w dużym stopniu z istniejących od dłuższego czasu zachęt podatkowych, a zwłaszcza możliwości pełnego odliczenia od podatku odsetek od kredytu hipotecznego Od 2012 r. wprowadzono szereg środków, które mają częściowo rozwiązać problem wspomnianych zachęt. Niektóre z nich polegają na zmianie sposobu ujmowania finansowania mieszkań do celów podatkowych. Stopniowe dążenie do ograniczenia możliwości odliczania od podatku odsetek od kredytu hipotecznego oraz wzmocnienia zachęty do amortyzacji jest uzasadnione. Wprowadzanie tego środka odbywa się jednak zbyt powoli, by móc znacząco wpłynąć na podejście do amortyzacji, i silna zachęta podatkowa do inwestowania w nieproduktywne aktywa będzie się utrzymywała. Wskaźnik wartości pożyczki, który miałby wynieść 100 % w 2018 r., jest nadal wysoki. Rynek najmu ograniczają przepisy oraz obecność bardzo rozbudowanego sektora lokali socjalnych, w którym również występuje problem długich list osób oczekujących. Wprowadzenie większego zróżnicowania stawek czynszu w tym sektorze na podstawie dochodów to krok we właściwym kierunku, lecz wpływ tego działania jest ograniczony. Zgodnie z nowymi przepisami spółki mieszkaniowe będą musiały oddzielić działalność prowadzoną w ogólnym interesie gospodarczym (tj. lokale socjalne) od innej działalności. Przyszłość pokaże, czy doprowadzi to do zamierzonej większej dostępności lokali socjalnych dla osób potrzebujących i zapewni tę dostępność osobom będącym w niekorzystnym położeniu, które nie są w stanie uzyskać mieszkania na warunkach rynkowych.

(8) Długoterminowa stabilność systemu emerytalnego zwiększyła się. Oprócz stopniowego podnoszenia ustawowego wieku emerytalnego w ramach pierwszego filaru z 65 lat w 2012 r. do 67 lat w 2023 r. oraz, po tym roku, powiązanie wieku emerytalnego ze średnim dalszym trwaniem życia, Niderlandy podjęły szeroko zakrojone reformy finansowanego prywatnie filara systemu emerytalnego i systemu opieki długoterminowej. Ulepszono kontrolę finansową nad funduszami

emerytalnymi i podniesiono odporność systemu na wstrząsy finansowe. Działania te uzupełniono udanymi reformami zachęcającymi pracowników w starszym wieku do pozostania dłużej na rynku pracy. Reformy systemu opieki długoterminowej skutkowały przeniesieniem odpowiedzialności na gminy i jednoczesną redukcją wydatków ogólnych oraz skupieniem się na wzroście wydajności. Należy monitorować jakość opieki długoterminowej i dostęp do niej.

(9) Do rozwiązania pozostaje wciąż kwestia odpowiedniego wewnątrzpokoleniowego i międzypokoleniowego podziału kosztów i ryzyka poza przyjętymi przepisami w zakresie indeksacji i buforów finansowych (ramami oceny finansowej), zwłaszcza przez obniżenie składek młodym ludziom. Większa sprawiedliwość aktuarialna składek na drugi filar systemu emerytalnego pomogłaby gospodarstwom domowym w alokacji ich środków finansowych w sposób sprzyjający wzrostowi.

(10) Wprowadzenie w 2014 r. kompleksowych zmian w przepisach dotyczących ochrony zatrudnienia miało na celu zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej oraz mobilności pracowników. Ograniczono czynniki fiskalne zniechęcające do podejmowania pracy. W wyniku przyjęcia przez parlament odpowiednich ustaw określone zostaną wymogi dla pracodawców dotyczące liczby zatrudnianych osób niepełnosprawnych. Wpływ tych środków można będzie w pełni ocenić po ich wdrożeniu. Konieczne są dodatkowe środki, aby poprawić integrację osób znajdujących się na marginesie rynku pracy, w tym osób ze środowisk migracyjnych.

(11) Biorąc pod uwagę obowiązkowe pozapodatkowe obciążenia dochodów, klin podatkowy w Niderlandach jest znacznie wyższy od średniej w UE; istnieje możliwość przesunięcia opodatkowania na czynniki, które są mniej szkodliwe dla wzrostu. Planowana reforma podatkowa przyczyniłaby się do zwiększenia współczynnika aktywności zawodowej. Po jej przyjęciu należy ściśle monitorować jej wpływ.

(12) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Niderlandów, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2015 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Niderlandów w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Niderlandach, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej.

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

(14) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program stabilności. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej.

(15) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na podstawie tej analizy Rada wydała osobne

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

zalecenia skierowane do państw członkowskich, których walutą jest euro. Niderlandy powinny zapewnić pełne i terminowe wdrożenie również tych zaleceń,

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

1. Przesunięcie wydatków publicznych w stronę inwestycji w innowacje i badania oraz poprawę warunków ramowych na rzecz zwiększenia wydatków prywatnych na badania i rozwój, aby przeciwdziałać tendencji spadkowej w wydatkach publicznych na badania i rozwój oraz zwiększyć potencjał wzrostu gospodarczego.

2. Szybsze ograniczenie możliwości odliczania od podatku odsetek od kredytów hipotecznych, tak aby ograniczyć zachęty podatkowe do inwestowania w nieproduktywne aktywa. Zapewnienie mechanizmów ustalania cen na rynku wynajmu według kryteriów rynkowych, a także ściślejsze powiązanie stawek czynszu w sektorze lokali socjalnych z dochodami gospodarstw domowych.

3. Ograniczenie poziomu składek na drugi filar systemu emerytalnego dla tych, którzy rozpoczęli życie zawodowe.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący