

Bruksela, 13 czerwca 2016 r.
(OR. en)

9222/16

ECOFIN 462
UEM 208
SOC 326
EMPL 222
COMPET 296
ENV 341
EDUC 197
RECH 188
ENER 204
JAI 452

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Nr dok. Kom.:	9136/16 ECOFIN 427 UEM 177 SOC 291 EMPL 187 COMPET 264 ENV 308 EDUC 164 RECH 156 ENER 169 JAI 414 - COM(2016) 339 final
Dotyczy:	Zalecenie do ZALECENIA RADY w sprawie krajowego programu reform Niderlandów na 2016 r. oraz zawierającego opinię Rady na temat przedstawionego przez Niderlandy programu stabilności na 2016 r.

Delegacje otrzymują w załączeniu wyżej wymieniony projekt zalecenia Rady, w wersji zmienionej i zatwierdzonej przez różne komitety Rady, oparty na wniosku Komisji COM(2016) 339 final.

ZALECENIE RADY

z dnia ...

**w sprawie krajowego programu reform Niderlandów na 2016 r. oraz zawierające opinię
Rady na temat przedstawionego przez Niderlandy programu stabilności na 2016 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 gospodarczych¹,
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
korygowania², w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

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 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Niderlandy jako jedno z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską podczas posiedzenia w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r.³ Jako kraj, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Niderlandy powinny zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Niderlandów zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Niderlandów w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Niderlandów w realizacji ich krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie krajowe zawiera również wyniki szczegółowej oceny sytuacji przeprowadzonej na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przedstawiła wyniki szczegółowej oceny sytuacji. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Niderlandach występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Kluczowe znaczenie ma rozwiązanie problemu znacznego zadłużenia gospodarstw domowych. Wyzwaniem są nadal duże i utrzymujące się nadwyżki na rachunku obrotów bieżących, które odzwierciedlają strukturalne cechy gospodarki i kontekst polityczny w przypadku przedsiębiorstw niefinansowych, również z uwagi na skutki uboczne dla innych państw członkowskich strefy euro.

³ Dz.U. C 96 z 11.3.2016, s. 1.

- (3) W dniu 28 kwietnia 2016 r. Niderlandy przedłożyły swój krajowy program reform na 2016 r. oraz swój program stabilności na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁴, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegóły dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

- (5) Niderlandy są obecnie objęte funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu i podlegają przejściowym ustaleniom odnoszącym się do zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. W swoim programie stabilności na 2016 r. rząd planuje stopniową poprawę salda nominalnego do poziomu 0,1 % PKB w 2019 r. Jednocześnie rząd planuje pogorszenie przeliczonego salda strukturalnego⁵ w 2016 r. do poziomu -1,4 % PKB, a następnie jego poprawę. Planuje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt strukturalny wynoszący 0,5 % PKB – zostanie osiągnięty w 2019 r. Jednak przy uwzględnieniu przeliczonego salda strukturalnego jest prawdopodobne, że średniookresowy cel budżetowy będzie osiągany już od 2018 r. Zgodnie z programem stabilności spodziewane jest, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnie wartość szczytową na poziomie 65,4 % w 2016 r., po czym będzie stopniowo spadać, osiągając w 2019 r. poziom 58,9 %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Prognoza Komisji z wiosny 2016 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia w Niderlandach pewnego odchylenia od wymogów funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu w 2016 r. oraz – przy założeniu niezmiennego kursu polityki – w latach 2016 i 2017 łącznie. Prognozuje się, że w 2016 r. Niderlandy spełnią warunki przejściowych ustaleń odnoszących się do zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia i że w 2017 r. – po okresie przejściowym – osiągną wartość odniesienia dotyczącą redukcji długu. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że – zgodnie z przewidywaniami – Niderlandy zasadniczo spełnią warunki paktu stabilności i wzrostu. W związku z tym konieczne będą dalsze działania, aby zapewnić spełnienie tych warunków w latach 2016 i 2017.

⁵ Saldo strukturalne ponownie przeliczone przez Komisję na podstawie informacji zawartych w programie stabilności przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

- (6) Odnotowany ostatnio wzrost zatrudnienia można w pełni przypisać wzrostowi liczby osób zatrudnionych na umowy na czas określony oraz liczby osób pracujących na własny rachunek. Mimo iż Niderlandy podjęły kroki, aby zaradzić tej sytuacji, konieczne jest bardziej kompleksowe podejście. Niskie wskaźniki przechodzenia z umów na czas określony do umów na czas nieokreślony wciąż grożą segmentacją rynków pracy. Obserwuje się wysoki i wciąż rosnący odsetek umów na czas określony w kontekście dużych różnic w przepisach o ochronie zatrudnienia dotyczących z jednej strony umów na czas określony, a z drugiej, umów na czas nieokreślony. Osoby pracujące na własny rachunek niezatrudniające pracowników są często niewystarczająco ubezpieczone na wypadek niepełnosprawności, bezrobocia i z tytułu starości, co może mieć wpływ na stabilność systemu zabezpieczenia społecznego w przyszłości. Wprowadzono szereg środków, które zmniejszyły różnice między umowami na czas określony i nieokreślony. Korzystny system opodatkowania oraz brak obowiązku opłacania pewnych składek na ubezpieczenie społeczne wciąż stanowią zachęty finansowe do prowadzenia działalności na własny rachunek.
- (7) Głównym wyzwaniem związanym z problemem wysokiego zadłużenia gospodarstw domowych jest sytuacja na rynku mieszkaniowym, gdzie na przestrzeni dziesięcioleci wykształciły się sztywne zasady oraz prowadzące do zakłóceń zachęty, które wywierają wpływ na modele finansowania nieruchomości mieszkalnych oraz sektorowe modele oszczędzania. Tendencja panująca wśród gospodarstw domowych polegająca na zwiększaniu długu hipotecznego brutto w oparciu o zgromadzony majątek nieruchomy w dużym stopniu odzwierciedla istniejące od dłuższego czasu zachęty podatkowe, a zwłaszcza możliwość odliczenia od podatku odsetek od kredytu hipotecznego. Od 2012 r. wdrożono szereg środków mających na celu częściowe rozwiązanie tego problemu, lecz nie zostały one zintensyfikowane zgodnie z zaleceniem Rady z 2015 r. Subsydia w innych podsektorach rynku mieszkaniowego hamują rozwój dobrze funkcjonującego prywatnego rynku najmu. Sektor lokali socjalnych jest jednym z największych w Unii, ale przydział lokali osobom będącym rzeczywiście w potrzebie nie zawsze jest efektywny. W sektorze tym wprowadzono większe zróżnicowanie stawek czynszu na podstawie dochodów. Spółdzielnie mieszkaniowe będą musiały oddzielić działalność prowadzoną w ogólnym interesie gospodarczym (tj. lokale socjalne) od innej działalności. Uwzględniając fakt, że zajęto się pewnymi prowadzącymi do zakłóceń zachętami uzależniającymi stawki czynszu od dochodów na rynku lokali socjalnych, należy przesunąć tę część poprzedniego zalecenia Rady z 2015 r. do monitorowania sytuacji. Jednocześnie zakłócenia na rynku mieszkaniowym są nadal znaczne i zwiększają skłonność gospodarstw domowych do zadłużania się. Niezbędna jest dalsza poprawa tej sytuacji.

- (8) Oprócz zakłóceń na rynku mieszkaniowym, na dochód do dyspozycji gospodarstwa domowego wpływ mają obowiązkowe niepodatkowe składki na drugi filar systemu emerytalnego. System emerytalny oparty o drugi filar daje dobre wyniki pod względem jakości i adekwatności, lecz jest wadliwy pod względem sprawiedliwości międzypokoleniowej, przejrzystości i odporności na wstrząsy gospodarcze. W ostatnich latach stabilność systemu emerytalnego poprawiła się dzięki podniesieniu wieku emerytalnego do 67 lat zaplanowanemu na 2021 r. oraz uzależnieniu go od średniego dalszego trwania życia. Średnio składki emerytalne uległy obniżeniu, jako że zmniejszeniu uległa maksymalna stopa przyrostu świadczeń emerytalnych zwolniona z podatku. Odpowiedni wewnątrzpokoleniowy i międzypokoleniowy podział kosztów i ryzyka poza przyjętymi przepisami w zakresie indeksacji i buforów finansowych (ramami oceny finansowej) pomógłby gospodarstwom domowym w alokacji ich środków finansowych w sposób bardziej sprzyjający wzrostowi gospodarczemu. Rząd ogłosił zamiar przeprowadzenia dogłębnej reformy drugiego filaru systemu emerytalnego we współpracy z partnerami społecznymi, aby stworzyć bardziej przejrzysty i aktuarialnie sprawiedliwszy system.
- (9) Podczas kryzysu gospodarczego znacznie zmalały inwestycje, a od tego czasu tylko częściowo się poprawiły. Niski poziom inwestycji we wszystkich sektorach gospodarki wydaje się być bardzo cykliczny. Był wynikiem spowolnienia na rynku mieszkaniowym i działań związanych z konsolidacją budżetową. Chociaż bariery dla inwestycji wydają się niewielkie, niski poziom inwestycji w sektorze budowlanym oraz w energię odnawialne wydaje się być związany z niepewnością rynków i czynnikami regulacyjnymi. Pomimo coraz lepszych warunków kredytowych ryzyko nowych kredytów jest wyższe w obecnej sytuacji finansowej. Wydatki publiczne na badania i rozwój spadały od 2014 r., a prywatne wydatki na te cele pozostają na niskim poziomie. W związku z tym w 2015 r. Rada zaleciła, aby Niderlandy przesunęły wydatki publiczne w stronę wspierania inwestycji w badania i rozwój oraz zwiększenia wydatków prywatnych na te cele. Wydatki publiczne i prywatne na B+R są niskie w porównaniu z poziomem wykształcenia mieszkańców oraz wynikami nauczania i poziomem rozwoju gospodarczego.

- (10) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Niderlandów i opublikowała ją w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania 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.
- (11) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności Niderlandów, a jej opinia⁶ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (12) 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 zaleceniu 3 poniżej,

⁶ Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

NINIEJSZYM ZALECA Niderlandom podjęcie w latach 2016 i 2017 działań mających na celu:

1. Ograniczenie odchylenia od średniookresowego celu budżetowego w 2016 r. i dokonanie rocznej korekty budżetowej wynoszącej 0,6 % PKB w 2017 r. Priorytetowe traktowanie wydatków publicznych skierowanych na większą poprawę inwestycji w badania i rozwój.
2. Rozwiązanie problemu utrzymujących się barier w zatrudnianiu pracowników na umowy na czas nieokreślony oraz ułatwianie przechodzenia z umów na czas określony do umów na czas nieokreślony. Zajęcie się wysokim wzrostem liczby osób pracujących na własny rachunek niezatrudniających pracowników, w tym poprzez zmniejszenie zakłóceń podatkowych sprzyjających pracy na własny rachunek, bez narażania na szwank przedsiębiorczości, oraz promowanie dostępu osób pracujących na własny rachunek do przystępnej ochrony socjalnej.
3. Wprowadzenie środków na rzecz większej przejrzystości drugiego filaru systemu emerytalnego, uczynienia go bardziej sprawiedliwym w ujęciu międzypokoleniowym oraz bardziej odpornym na wstrząsy. Wprowadzenie środków mających na celu zredukowanie utrzymujących się zakłóceń na rynku mieszkaniowym oraz skłonności gospodarstw domowych do zadłużania się, w szczególności poprzez zmniejszanie możliwości odliczania od podatku odsetek od kredytu hipotecznego.

Sporządzono w Brukseli

*W imieniu Rady
Przewodniczący*
