

ZALECENIE RADY**z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Niderlandów na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niderlandy programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/18)

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,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła także sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania i wskazała w nim Niderlandy jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).
- (2) Jako państwo członkowskie, 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 dla strefy euro, co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach nr 1–2 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2018 r. dotyczące Niderlandów zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę niektórych postępów w realizacji zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. ⁽⁴⁾, działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Niderlandów w realizacji ich krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie to objęło również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki także opublikowano w dniu 7 marca 2018 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Niderlandach występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Niderlandy mają najwyższą trzyletnią średnią nadwyżkę na rachunku obrotów bieżących pod względem PKB wśród państw członkowskich należących do strefy euro. Nadwyżka ta sugeruje, że dokonano nieoptymalnego podziału zasobów i że istnieje potencjał zwiększenia wzrostu gospodarczego i dobrobytu. Zadłużenie sektora prywatnego – w szczególności zadłużenie hipoteczne gospodarstw domowych i zadłużenie przedsiębiorstw wielonarodowych – jest wysokie. Taka sytuacja finansowa gospodarstw domowych zwiększa podatność na wstrząsy finansowe.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ Dz.U. C 179 z 25.5.2018, s. 1.⁽⁴⁾ Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

- (4) Niderlandy przedłożyły swój krajowy program reform na 2018 r. w dniu 30 kwietnia 2018 r., a swój program stabilności na 2018 r. – w dniu 26 kwietnia 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Niderlandy są obecnie objęte częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2018 r. rząd planuje zmniejszenie nadwyżki sektora instytucji rządowych i samorządowych z poziomu 1,1 % PKB w 2017 r. do wartości 0,3 % PKB w 2021 r. Średniookresowy cel budżetowy zakładający utrzymanie deficytu strukturalnego na poziomie 0,5 % PKB zostanie utrzymany podczas całego okresu objętego programem stabilności. Zgodnie z programem stabilności na 2018 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie do 44,0 % PKB w 2021 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2018 r. przewiduje się, że saldo strukturalne zmaleje z nadwyżki w wysokości 0,5 % PKB w 2017 r. do deficytu w wysokości 0,1 % PKB w 2018 r. i 0,3 % PKB w 2019 r., przewyższając średniookresowy cel budżetowy. Przewiduje się, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie w dalszym ciągu wykazywać zdecydowaną tendencję spadkową – na poziomie niższym od wartości referencyjnej określonej w Traktacie. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Niderlandy spełnią wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2018 i 2019. Jednocześnie, przy zachowaniu celu średniookresowego, pozostaje jeszcze pole manewru, jeżeli chodzi o wykorzystanie polityki fiskalnej i strukturalnej do podwyższenia inwestycji publicznych i prywatnych w badania naukowe, rozwój oraz innowacyjność.
- (7) Niderlandy mają wydajny sektor badań i rozwoju, a krajowy system kształcenia osiągający doskonałe wyniki oraz baza naukowa stanowią solidną podstawę zwiększenia potencjału innowacyjności i wzrostu za pośrednictwem kształcenia i działań w obszarze badań i rozwoju. Ogłoszono, że zostaną dokonane znaczne dodatkowe inwestycje, co może pomóc w stabilizacji intensywności publicznych i prywatnych działań w obszarze badań i rozwoju. Niepewne jest, czy Niderlandy zrealizują swoje cele wyznaczone przez strategię „Europa 2020”, w szczególności dotyczące inwestycji na badania i rozwój oraz dotyczące energii odnawialnej.
- (8) Głównym wyzwaniem związanym z problemem wysokiego zadłużenia gospodarstw domowych jest sytuacja na rynku mieszkaniowym, na którym na przestrzeni dziesięcioleci wykształciły się sztywne zasady oraz prowadzące do zakłóceń zachęty, które wywierają wpływ na modele finansowania nieruchomości mieszkalnych oraz sektorowe wzorce oszczędzania. Od 2012 r. wdrożono szereg środków, które częściowo rozwiązują ten problem. W 2017 r. rząd ogłosił, że począwszy od 2020 r. planuje przyspieszyć ograniczanie możliwości odliczania odsetek od kredytu hipotecznego od podatku. Brak dobrze działającego środkowego segmentu na rynku najmu zachęca jednak gospodarstwa domowe raczej do zakupu, a nie najmu, prowadząc do wysokiego współczynnika zadłużenia do dochodu i podatności na ryzyko finansowe w młodym wieku. Sektor lokali socjalnych jest jednym z największych w Unii, ale mieszkania nie zawsze są zajmowane przez osoby będące rzeczywicie w potrzebie. Gospodarstwa domowe o wysokich dochodach wciąż korzystają z mieszkań socjalnych, ponieważ spółki mieszkalnictwa socjalnego nie podwyższają kosztu najmu tak szybko, jak to jest to prawnie dopuszczalne. Mimo że rząd ogłosił zamiar wspierania oferty przystępnych cenowo mieszkań na prywatnym rynku najmu, nie przedstawiono jeszcze konkretnych planów tego działania.
- (9) Jak zaznaczono w zaleceniu dla strefy euro, walka z agresywnym planowaniem podatkowym ma kluczowe znaczenie dla zapobiegania zakłóceniom konkurencji między przedsiębiorstwami, zapewnienia sprawiedliwego traktowania podatników i ochrony finansów publicznych. Skutki uboczne stosowanych przez podatników strategii agresywnego planowania podatkowego, odczuwane przez inne państwa członkowskie, wymagają skoordynowanych działań w ramach polityk krajowych w celu uzupełnienia prawodawstwa UE. Wysoki poziom płatności dywidend, opłat licencyjnych i odsetek dokonywanych za pośrednictwem Niderlandów wskazuje, że z niderlandzkich przepisów podatkowych korzystają przedsiębiorstwa stosujące agresywne planowanie podatkowe. Znaczny udział bezpośrednich inwestycji zagranicznych posiadają „jednostki specjalnego przeznaczenia”. Brak podatków u źródła od opłat licencyjnych i odsetek wypłacanych poza UE (tzn. przez rezydentów unijnych na rzecz rezydentów państw trzecich) może prowadzić do zupełnego nieopodatkowania takich płatności w przypadku, gdy nie podlegają one podatkowi również w kraju odbiorcy. Agresywnemu planowaniu

(¹) 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).

podatkowemu może sprzyjać brak przepisów przeciwdziałających nadużyciom, w szczególności w przypadku jednostek hybrydowych. Komisja uznaje, że zobowiązanie Niderlandów do walki z agresywnym planowaniem podatkowym – w sposób określony w planie reform podatkowych obejmujących wprowadzenie podatków u źródła od wypłat opłat licencyjnych, odsetek i dywidend w przypadku naruszeń lub wypłat do krajów o niskim opodatkowaniu – jest pozytywnym działaniem mającym na celu zmniejszenie agresywnego planowania podatkowego, przy czym plan ten powinien zostać szybko wdrożony i ściśle monitorowany. W oparciu o niedawną wymianę informacji z władzami Niderlandów Komisja będzie kontynuować konstruktywny dialog w celu zwalczania strategii agresywnego planowania podatkowego.

- (10) Mimo niskiego bezrobocia i wysokiej liczby ofert pracy wzrost płacy nominalnej był niewielki – 1,5 % w 2017 r. Jest to poniżej poziomu, którego można byłoby oczekiwać, opierając się na wskaźnikach inflacji, wydajności i bezrobocia. Umiarkowany wzrost płac można częściowo powiązać z wolnym wzrostem wydajności, utrzymującymi się zastojami na rynku pracy i jego zwiększoną segmentacją. W 2017 r. rząd przyjął szereg środków fiskalnych, które ograniczają obciążenie podatkowe siły roboczej oraz mają na celu zwiększenie dochodu netto do dyspozycji gospodarstw domowych osób pracujących. Ponadto dalsze zwiększenie dochodu netto do dyspozycji gospodarstw domowych przez stworzenie warunków sprzyjających wzrostowi płac i zreformowanie drugiego filaru systemu emerytalnego w celu zwiększenia jego przejrzystości, międzypokoleniowej sprawiedliwości i odporności na wstrząsy wsparłoby popyt krajowy i przyczyniłoby się do zrównoważenia strefy euro.
- (11) Odnotowany niedawno wzrost zatrudnienia można w dużej mierze przypisać wzrostowi liczby osób zatrudnionych na umowy na czas określony oraz pracujących na własny rachunek. Wysoki i rosnący odsetek umów na czas określony oraz szybki wzrost samozatrudnienia w przedsiębiorstwach jednoosobowych jest obserwowany w kontekście bardzo dużych różnic w przepisach prawa pracy i ochrony pracy, które mają zastosowanie do tego typu form zatrudnienia, oraz odmiennych przepisów w sprawie opodatkowania i ubezpieczeń społecznych. Pomimo wprowadzenia pewnych środków i niedawnych zapowiedzi dodatkowych działań, niektóre z tych czynników wciąż stanowią dla pracowników zachęty finansowe do rozpoczęcia pracy na własny rachunek lub zachęcają do zatrudniania na podstawie umowy na czas określony. Oprócz tego zawieszono do 2020 r. wdrażanie środków wymierzonych przeciwko fikcyjnemu samozatrudnieniu. Osoby samozatrudnione są częściej objęte niedostateczną ochroną ubezpieczeniową na wypadek niepełnosprawności, bezrobocia i starości. Może to mieć wpływ na długoterminową stabilność systemu zabezpieczenia społecznego.
- (12) Mimo ogólnie dobrze funkcjonującego rynku pracy, nadal istnieje niewykorzystany potencjał siły roboczej. Wyzwaniem pozostaje w szczególności wysoka liczba kobiet pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz sytuacja osób ze środowisk migracyjnych na rynku pracy. Wskaźnik zatrudnienia migrantów urodzonych poza UE jest o 20,6 punktów procentowych niższy niż wskaźnik zatrudnienia osób urodzonych w Niderlandach, przy czym różnica ta jest jeszcze większa, jeżeli chodzi o kobiety urodzone poza UE.
- (13) Wzrost stopy oszczędności gospodarstw domowych w ostatnich latach wynikał częściowo z wyższych oszczędności w drugim filarze systemu emerytalnego (obowiązkowe uzupełniające programy prywatne), do czego przyczyniło się otoczenie regulacyjne. Odpowiedni wewnątrzpokoleniowy i międzypokoleniowy podział kosztów i ryzyka poza przyjętymi przepisami w zakresie indeksacji i buforów finansowych (ramy oceny finansowej) pomógłby gospodarstwom domowym w alokacji ich środków finansowych w sposób bardziej sprzyjający wzrostowi gospodarczemu. Rząd potwierdził zamiar przeprowadzenia dogłębnej reformy drugiego filaru systemu emerytalnego, aby zwiększyć jego zasięg oraz stworzyć bardziej przejrzysty, elastyczny i aktuarialnie sprawiedliwszy system. Jeżeli chodzi o stabilność budżetową, sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa z 2018 r. wskazuje na średnie ryzyko dla stabilności budżetowej w perspektywie długoterminowej, ponieważ prognozuje się zwiększenie wydatków na opiekę długoterminową z 3,5 % do 6,0 % PKB do 2070 r.
- (14) W ramach europejskiego semestru w 2018 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Niderlandów, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r., krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Niderlandów w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Niderlandach, ale także stopień, w jakim są one zgodne z innymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (15) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r. i jest zdania (!), że należy się spodziewać, iż Niderlandy spełnią wymogi paktu stabilności i wzrostu.
- (16) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2018 r. i program stabilności na 2018 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach nr 1 i 2 poniżej,

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

NINIEJSZYM ZALECA Niderlandom podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Wykorzystanie polityki fiskalnej i strukturalnej do podwyższenia inwestycji publicznych i prywatnych na kształcenie, badania naukowe i innowacje, przy zachowaniu celu średniookresowego. Wprowadzenie środków mających na celu ograniczenie skłonności gospodarstw domowych do zadłużania się oraz zredukowanie utrzymujących się zakłóceń na rynku mieszkaniowym, w szczególności poprzez wspieranie rozwoju prywatnego sektora najmu.
2. Ograniczenie zachęt do korzystania z umów na czas określony lub samozatrudnienia w przedsiębiorstwach jednoosobowych, przy jednoczesnym upowszechnianiu odpowiedniej ochrony socjalnej na rzecz samozatrudnionych, oraz zwalczanie fikcyjnego samozatrudnienia. Stworzenie warunków dla promowania większego wzrostu płac, przy poszanowaniu roli partnerów społecznych. Zapewnienie większej przejrzystości drugiego filaru systemu emerytalnego, uczynienie go bardziej sprawiedliwym w ujęciu międzypokoleniowym oraz bardziej odpornym na wstrząsy.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady
H. LÖGER
Przewodniczący
