

OPINIA RADY

w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2009–2012 przedstawionego przez Niderlandy

(2010/C 146/03)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

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. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 26 kwietnia 2010 r. Rada zbadła zaktualizowany program stabilności na lata 2009–2012 przedstawiony przez Niderlandy.
- (2) W 2009 r. zanotowano znaczny spadek aktywności gospodarczej wynoszący 4 %. Gospodarka Niderlandów ucierpiała stosunkowo mocno wskutek spadku wymiany handlowej na świecie, co spowodowało ujemny wkład eksportu netto we wzrost. Popyt krajowy również przyczynił się do osłabienia wzrostu w ciągu całego roku, ponieważ spożycie prywatne zmniejszyło się w wyniku znacznego negatywnego efektu bogactwa i wzrostu niepewności, a inwestycje ucierpiały z powodu zmniejszającego się popytu, niższej rentowności i zaostrzenia warunków udzielania kredytów. Spożycie publiczne stanowiło jedyny element popytu wspierający aktywność gospodarczą, głównie dzięki pakietowi środków stymulacyjnych o wartości odpowiadającej 1 % PKB, wdrożonemu zgodnie z Europejskim planem naprawy gospodarczej. W 2010 r. oczekuje się ponownego dodatniego wzrostu PKB, którego siłą napędową najprawdopodobniej będzie eksport netto w związku z ożywieniem światowej wymiany handlowej. Przewiduje się utrzymanie niskiego spożycia prywatnego w związku z negatywnym wpływem niższego wzrostu wynagrodzeń i zwiększającego się bezrobocia na realne dochody do dyspozycji gospodarstw domowych oraz oczekuje się, że inwestycje ucierpią z powodu niskiego wskaźnika wykorzystania mocy produkcyjnych, zmniejszonej rentowności i nadal trudnych warunków udzielania kredytów. Sytuacja budżetowa bardzo szybko pogorszyła się w 2009 r., z nadwyżki na poziomie 0,7 % PKB w 2008 r. do deficytu na poziomie 4,9 % PKB, w wyniku środków naprawczych podjętych przez rząd w odpowiedzi na kryzys gospodarczy, pełnego działania automatycznych stabilizatorów i zmniejszających się dochodów z gazu. W roku 2010 przewiduje się dalsze pogorszenie sytuacji. Deficyt budżetowy w 2009 r. przekraczający wartość refe-

rencyjną wynoszącą 3 % PKB spowodował wszczęcie procedury nadmiernego deficytu. W tej sytuacji Rada wydała w grudniu 2009 r. zalecenia dla Niderlandów i wyznaczyła termin na korektę nadmiernego deficytu na rok 2013. Obniżenie deficytu do poziomu poniżej 3 % PKB w tym terminie będzie jednym z głównych wyzwań politycznych dla Niderlandów. Inne wyzwania dotyczą stabilności finansów publicznych w długim okresie, kontynuacji zwiększania zaufania w sektorze finansowym oraz zapewnienia dostępu sektora przedsiębiorstw do finansowania.

- (3) Choć spadek realnego PKB, jak odnotowano w warunkach obecnego kryzysu, ma w znacznej mierze charakter cykliczny, to kryzys ten miał także negatywny wpływ na poziom produktu potencjalnego. Kryzys może ponadto wpłynąć na wzrost potencjalny w średniej perspektywie za sprawą zmniejszenia inwestycji, ograniczeń w dostępie do kredytu i wzrostu bezrobocia strukturalnego. Skutki kryzysu gospodarczego powiększają ponadto negatywny wpływ starzenia się społeczeństwa na produkt potencjalny i stabilność finansów publicznych. W tej sytuacji istotne będzie przyspieszenie tempa reform strukturalnych w celu wsparcia wzrostu potencjalnego. W szczególności duże znaczenie dla Niderlandów ma podjęcie reform w obszarze rynku pracy, szczególnie za pomocą opracowania dalszych środków, w tym wspierania przemian na rynku pracy zmierzających do zwiększenia udziału kobiet, starszych pracowników i grup w niekorzystnej sytuacji w celu zwiększenia łącznej liczby przepracowanych godzin, oraz w obszarze badań i rozwoju poprzez dalsze tworzenie korzystnych możliwości w tej dziedzinie.
- (4) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu jest na rok 2010 oparty na prognozach holenderskiego Urzędu Analiz Polityki Ekonomicznej (CPB) i przewiduje, że po zanotowanym w 2009 r. spadku realnego PKB o 4 % nastąpi jego ponowny wzrost o 1,5 % w 2010 r., a następnie przyspieszy do średnio 2 % w pozostałych latach okresu objętego programem. Z dostępnych obecnie informacji⁽²⁾ wynika, że scenariusz ten oparty jest na optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego w 2010 i 2011 r. i na realistycznych założeniach na rok 2012. Przedstawione w programie prognozy dotyczące inflacji wydają się realistyczne w odniesieniu do roku 2010, ale nieco zaniżone w odniesieniu do lat 2011 i 2012. Zawarte w programie założenie, że ożywienie wzrostu gospodarczego będzie opierało się głównie na eksporcie netto, jest realistyczne, podczas gdy prognozowany wkład spożycia prywatnego i inwestycji we wzrost wydaje się optymistyczny. W odniesieniu do rynku pracy zarówno wzrost zatrudnienia, jak i zmiany stopy bezrobocia wydają się dość optymistyczne w okresie objętym programem.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1. Dokumenty przytoczone w niniejszym tekście są dostępne na następującej stronie internetowej: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/index_en.htm

⁽²⁾ Ocena uwzględnia w szczególności prognozę służb Komisji z jesieni 2009 r., a także inne informacje, które uzyskano od tego czasu, w tym śródkresową prognozę służb Komisji z lutego 2010 r.

- (5) Zgodnie z programem deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych znacznie się pogorszył, z nadwyżki na poziomie 0,7 % PKB w 2008 r. do deficytu na poziomie 4,9 % PKB w 2009 r., co odzwierciedla w dużej mierze wpływ kryzysu na finanse publiczne, ale wynika również z zastosowania środków stymulacyjnych o wartości odpowiadającej 1 % PKB, które rząd przyjął zgodnie z Europejskim planem naprawy gospodarczej. Planuje się, że kurs polityki budżetowej w 2010 r. pozostanie wspierający, zanim – w końcowych latach okresu objętego programem – stanie się restrykcyjny. Zgodnie z zalecaną przez Radę strategią wyjścia oraz w celu dokonania korekty nadmiernego deficytu do 2013 r. i przywrócenia stabilności finansów publicznych po przyjęciu ekspansywnego kursu polityki budżetowej w latach 2009 i 2010, począwszy od roku 2011 musi nastąpić znaczne zaostrożenie polityki budżetowej.
- (6) Zawartym w aktualizacji programu celem budżetowym na 2010 r. jest deficyt na poziomie 6,1 % PKB. W programie przewiduje się spadek wskaźnika dochodów o 0,1 % PKB w porównaniu z 2009 r. i oczekuje się wzrostu wskaźnika wydatków o 1,1 % PKB. Zawarta w programie prognoza budżetowa na 2010 r. jest o 0,2 % PKB lepsza niż cel budżetowy na 2010 r. i – jeśli traktować ją dosłownie – jest zgodna z zaleceniem Rady z dnia 2 grudnia 2009 r. przyjętym na podstawie art. 126 ust. 7. Bardziej optymistyczne prognozy makroekonomiczne będące podstawą programu tylko częściowo przekładają się na wyniki budżetowe, głównie wskutek koncentracji wzrostu w sektorze zorientowanym na eksport i mającym niewielki wpływ na dochody podatkowe oraz niekorzystnej sytuacji wyjściowej z 2009 r., tj. 0,1 % PKB. Saldo strukturalne w 2010 r., tj. saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką, wykazuje spadek z poziomu – 3,75 % PKB w 2009 r. do poziomu – 4,75 % PKB w 2010 r. Ogólny wpływ działań dyskrecyjnych w 2010 r. jest niewielki, ponieważ wyższym wydatkom uznaniowym odpowiada wzrost podatków. Odnotowane jednak obniżenie salda strukturalnego w 2010 r. można częściowo wyjaśnić zwiększeniem wydatków z tytułu odsetek i zmniejszeniem dochodów z gazu, ale przede wszystkim różnymi opóźnionymi skutkami, takimi jak wzrost bezrobocia, który prowadzi do większych wydatków i mniejszych dochodów z podatków, niż wynikałoby z zastosowania standardowych elastyczności.
- (7) Głównym celem zawartej w programie średniookresowej strategii budżetowej jest obniżenie deficytu do poziomu poniżej 3 % PKB do 2013 r. Konsolidacja powinna rozpocząć się zgodnie z programem w 2011 r. pod warunkiem pozytywnych perspektyw wzrostu. Cel ten – jeśli traktować go dosłownie – byłby zgodny z zaleceniem na podstawie art. 126 ust. 7 TFUE. Mimo że w programie zobowiązano się do dotrzymania terminu wyznaczonego na 2013 r. poprzez podjęcie dodatkowych środków, nie określono zakresu ani charakteru tych środków. Ponadto program nie obejmuje roku 2013. W programie zakłada się poprawę nominalnego deficytu budżetowego do poziomu 5,0 % PKB w 2011 r. (z poziomu 6,1 % w poprzednim roku) i do poziomu 4,5 % w 2012 r. Podobnie będzie się kształtowało saldo pierwotne. Wynik oczekiwany w 2012 r. należy uznać za wynik techniczny oparty na założeniu niezmiennego kursu polityki, a nie za cel. Zawarte w programie prognozy budżetowe zakładają wymóg dodatkowej nominalnej poprawy salda sektora instytucji rządowych i samorządowych o ponad 1,5 % PKB w 2013 r. w celu obniżenia deficytu poniżej poziomu 3 % PKB. Przewiduje się, że (przeliczone) saldo strukturalne obniży się do poziomu – 4,75 % PKB w 2010 r., a następnie wzrośnie do poziomu – 4 % PKB w 2011 r. i – 3,5 % PKB w 2012 r. W odniesieniu do roku 2011 rządowa strategia budżetowa obejmuje głównie (częściowe) wycofanie pakietu środków stymulacyjnych o wartości odpowiadającej około 0,5 % PKB i działania konsolidacyjne o wartości odpowiadającej 0,25 % PKB (1,8 mld EUR). Przewiduje się wzrost wskaźnika dochodów przy założeniu poprawy sytuacji makroekonomicznej i (częściowego) wycofania pakietu środków stymulacyjnych oraz spadku wskaźnika wydatków w wyniku pakietu konsolidacyjnego, poprawy sytuacji makroekonomicznej i (częściowego) wycofania pakietu środków stymulacyjnych. W odniesieniu do roku 2012 w programie przewiduje się wzrost wskaźnika dochodów i stabilizujący się wskaźnik wydatków przy założeniu niezmiennego kursu polityki. W programie potwierdzono zobowiązanie do realizacji nowego średniookresowego celu budżetowego, jakim jest saldo strukturalne na poziomie – 0,5 % PKB. Biorąc pod uwagę najnowsze prognozy i poziom zadłużenia, cel ten jest zgodny z celami paktu. W programie nie przewidziano jednak jego realizacji w okresie objętym programem.
- (8) Zawarte w programie prognozy budżetowe na 2010 r. wydają się realistyczne, ale wyniki budżetowe mogą okazać się gorsze od prognozowanych w odniesieniu do 2011 r. i lat następnych. W szczególności działania rządowe ukierunkowane na stabilizację rynków finansowych prawdopodobnie zostaną w większości utrzymane przez cały okres objęty programem i mogą mieć negatywny wpływ na cele budżetowe. Chociaż w odniesieniu do 2010 r. wydaje się, że zawarte w programie względnie ostrożne prognozy dochodów więcej niż kompensują optymistyczny scenariusz makroekonomiczny, co może nawet dawać pole do przekroczenia celu, nie dotyczy to pozostałych lat okresu objętego programem. Ponadto nie wszystkie oszczędności wynikające z działań konsolidacyjnych mogą zostać zrealizowane począwszy od roku 2011. Wreszcie świadczenia społeczne mogą okazać się wyższe, niż przewidywano w programie ze względu na dość optymistyczne prognozy dotyczące bezrobocia. W programie nie wyjaśniono również w pełni zmian wskaźników dochodów i wydatków w roku 2012, w którym w programie przewiduje się zwiększenie salda o 0,5 % PKB bez podejmowania żadnych środków. Prognoza jest zasadniczo oparta na optymistycznych założeniach dotyczących sytuacji makroekonomicznej i elastyczności. Zarówno w odniesieniu do roku 2011, jak i do roku 2012 należy jednak zauważyć, że władze Niderlandów przeprowadzają obecnie gruntowny przegląd budżetu, który mógłby stać się podstawą dodatkowych działań konsolidacyjnych oraz powinien – zgodnie z zaleceniami – wzmocnić średni roczny wysiłek fiskalny począwszy od 2011 r., a w związku z tym doprowadzić do lepszego od zakładanego wyniku budżetowego, mimo że zakres i charakter żadnego z tych dodatkowych działań konsolidacyjnych nie jest jeszcze jasny. Stosunkowo dobre

wyniki osiągane dotąd przez Niderlandy w zakresie konsolidacji budżetowej sprawiają, że w obecnej sytuacji nie występuje dodatkowe ryzyko.

- (9) W 2009 r. relacja długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB była wyższa od określonej w Traktacie wartości referencyjnej i wykazuje tendencję wzrostową w całym okresie objętym programem. Szacuje się, że w 2009 r. wyniosła ona 62,3 %, wzrastając z 58,2 % w roku poprzednim. Zwiększenie wskaźnika zadłużenia wyniknęło głównie z deficytu budżetowego i ze spadku tempa wzrostu PKB, mimo że został on złagodzony dzięki znacznej dodatniej wartości rezydualnej zmiany długu odzwierciedlającej spłatę rządowego wsparcia na rzecz sektora finansowego. Przez cały okres objęty programem prognozuje się wzrost wskaźnika zadłużenia o kolejne 10 % PKB do 72,5 % w 2012 r., głównie w wyniku utrzymującego się wysokiego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Istnieją znaczne zagrożenia, jakimi obarczony jest poziom długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych, wynikające po pierwsze z ryzyka wyższego deficytu niż przewidywano, szczególnie w 2011 r., oraz po drugie – co ważniejsze – ze znacznych gwarancji na rzecz sektora finansowego, które wynoszą obecnie prawie 14 % PKB. Ewentualne uruchomienie gwarancji mogłoby dodatkowo zwiększyć wskaźnik zadłużenia. Z drugiej strony (wcześnie) spłata rządowego wsparcia na rzecz instytucji finansowych mogłaby znacznie zmniejszyć wskaźnik zadłużenia.
- (10) Ze średniookresowych prognoz dotyczących długu, w których zakłada się stopniowy powrót tempa wzrostu PKB do poziomów przewidywanych przed kryzysem oraz przywrócenie obciążeń podatkowych do przedkryzysowego poziomu i które obejmują prognozowany wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, wynika, że przewidziana w programie strategia budżetowa – jeśli traktować ją dosłownie i bez żadnych zmian polityki – nie byłaby wystarczająca, aby ustabilizować relację długu do PKB w terminie do roku 2020.
- (11) Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest znacznie powyżej średniej UE, co wynika ze stosunkowo dużego wzrostu zarówno wydatków na emerytury, jak i na opiekę długoterminową. Do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych, które w sprawozdaniu Komisji z 2009 r. na temat długoterminowej stabilności finansów publicznych⁽¹⁾ oceniono jako wysokie, przyczyniłoby się zapewnienie wyższych nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej oraz wdrożenie reform strukturalnych w celu ograniczenia prognozowanego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Szacuje się, że proponowane podniesienie wieku emerytalnego o dwa lata (z 65 do 67

⁽¹⁾ W konkluzjach z dnia 10 listopada 2009 r. w sprawie stabilności finansów publicznych „Rada apeluje do państw członkowskich o to, by w przygotowywanych programach stabilności i konwergencji skupiły swoją uwagę na strategiach ukierunkowanych na stabilność” oraz „wzywa Komisję, by wraz z Komitetem Polityki Gospodarczej i Komitetem Ekonomiczno-Finansowym kontynuowała opracowywanie metod służących ocenie długoterminowej stabilności finansów publicznych, tak aby były one gotowe na czas przed przygotowaniem kolejnego sprawozdania na temat stabilności”, które jest przewidziane na rok 2012.

lat) do 2025 r. zmniejszy wahania długoterminowej stabilności finansów publicznych i, jeżeli zostanie przyjęte, będzie stanowiło pierwszy krok w kierunku poprawy stabilności finansów publicznych w długim okresie.

- (12) Ramy budżetowe oparte na bieżących tendencjach wprowadzone w 1994 r. uznaje się zasadniczo za efektywne i skuteczne⁽²⁾. Najważniejszymi elementami tych ram są wieloletnie pułapy wydatków i rola niezależnych organizacji, w szczególności Krajowego Urzędu Analiz Polityki Ekonomicznej⁽³⁾. Ramy dotyczą perspektywy czteroletniej i opierają się na scenariuszu makroekonomicznym opracowanym przez Krajowy Urząd Analiz Polityki Ekonomicznej⁽⁴⁾, zapewniającym obiektywność i niezależność tych prognoz. Cel budżetowy wyznaczony w perspektywie czteroletniej opiera się na wyzwaniach budżetowych związanych ze starzeniem się społeczeństwa i wymaganiami paktu stabilności i wzrostu. W oparciu o cele budżetowe określa się pułapy wydatków, które stanowią podstawę ram budżetowych. W praktyce należy przestrzegać pułapów wydatków. W marcu 2009 r. rząd zdecydował o wyłączeniu z pułapu wydatków świadczeń dla bezrobotnych, które podlegają warunkom cyklu koniunkturalnego. Działanie to zapobiegło konieczności zastosowania procyklicznych cięć budżetowych wskutek wzrastającego bezrobocia i doprowadziło do wzmocnienia automatycznych stabilizatorów (o około 0,3 % PKB w 2009 r.). Wydaje się, że ramy budżetowe oparte na bieżących tendencjach miały korzystny wpływ na obecną sytuację budżetową. Podczas ożywienia gospodarczego ramy budżetowe oparte na bieżących tendencjach będą miały również znaczną wartość dodaną. Przewiduje się, że podczas gdy automatyczne stabilizatory spowodują automatyczną poprawę kursu polityki budżetowej, pułapy wydatków posłużą jako instrumenty kontroli wzrostu wydatków.
- (13) Pod względem jakości finansów publicznych można uznać, że Niderlandy osiągają względnie dobre wyniki w niektórych obszarach. Ma to miejsce w szczególności w dziedzinach infrastruktury publicznej, usług ogólnych i zarządzania budżetem. W programie wyrażono zamiar dalszej poprawy jakości finansów publicznych w obszarze lepszej regulacji i zmniejszenia obciążenia administracyjnego. W odniesieniu do obciążenia administracyjnego celem ustanowionym w programie jest osiągnięcie zmniejszenia netto o 25 % w roku 2011 w porównaniu z rokiem 2007. Władze przeprowadzają obecnie gruntowny przegląd budżetu, który koncentruje się głównie na wydatkach i ma na celu ułatwienie procesu podejmowania decyzji w zakresie reform strukturalnych i działań konsolidacyjnych. Po stronie dochodów władze przygotowują
- ⁽²⁾ Zob. na przykład MFW, 2001a, Code of good practices on fiscal transparency (Kodeks dobrych praktyk w dziedzinie przejrzystości budżetowej) i OECD, 2002, Best practices for budget transparency (Najlepsze praktyki w dziedzinie przejrzystości budżetowej), OECD Journal on Budgeting.
- ⁽³⁾ Zob. również MFW (2005) Country Report 05/225 i Komisja Europejska (2007) Public Finances in EMU (Finanse publiczne w UGW) oraz Bos, F., The Dutch fiscal framework; history, current practice and the role of the CPB (Niderlandzkie ramy budżetowe – historia, obecna praktyka i rola CPB), CPB document 150, Krajowy Urząd Analiz Polityki Ekonomicznej, Haga, lipiec 2007.
- ⁽⁴⁾ Krajowy Urząd Analiz Polityki Ekonomicznej, znany pod nazwą Centraal Planbureau (CPB), jest niezależną instytucją rządową zajmującą się prognozowaniem.

oddzielne badanie na potrzeby przeglądu systemu podatkowego mającego na celu ustanowienie takiego systemu podatkowego, który w przyszłości będzie przynosił stabilne dochody przy minimalnym zakłóceniu gospodarki i jak najsprawiedliwszym podziale kosztów. Przegląd ten mógłby przyczynić się do dalszej poprawy jakości finansów publicznych w perspektywie średnio- lub długoterminowej.

(14) Podsumowując, strategia budżetowa na lata 2010 i 2011 określona w programie jest zgodna z zaleceniami Rady przyjętymi na podstawie art. 126 ust. 7. Począwszy od 2012 r., jeżeli traktować ją dosłownie oraz biorąc pod uwagę wspomniane powyżej zagrożenia, strategia budżetowa nie wydawałaby się w pełni zgodna z zaleceniami Rady przyjętymi na podstawie art. 126 ust. 7, zwłaszcza że program nie obejmuje roku 2013. W szczególności w odniesieniu do 2010 r. zawarte w programie prognozy budżetowe są nieznacznie lepsze niż prognozy zawarte w budżecie na 2010 r., co częściowo odzwierciedla lepszy scenariusz makroekonomiczny, i są narażone na zrównoważone zagrożenia. W odniesieniu do okresu 2011–2012 w programie przewidziano niewielki średni roczny wysiłek fiskalny odpowiadający 0,75 % PKB, obciążony jednak wyżej wymienionymi zagrożeniami. W przypadku roku 2011 zawarte w programie prognozy budżetowe opierają się na określonych działaniach konsolidacyjnych. Z drugiej strony przewidziane zmiany salda strukturalnego w 2012 r. (0,5 % PKB) nie są poparte dodatkowymi środkami, ale nie mogą również zostać wyjaśnione przez zastosowanie standardowych elastyczności. Sugeruje to, że dodatkowe działania konsolidacyjne są konieczne w celu zapewnienia wymaganego, zalecanego przez Radę, średniego rocznego wysiłku fiskalnego odpowiadającego 0,75 % PKB w latach 2011–2013, przy równoczesnym uwzględnieniu faktu, że rok 2013 nie jest objęty programem. Zawarty w programie nominalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 4,5 % PKB w 2012 r., który nie stanowi celu, lecz wynika z założenia niezmiennego kursu polityki, wskazuje na konieczność dodatkowej poprawy o co najmniej 1,5 % PKB w celu dotrzymania terminu wyznaczonego na 2013 r. Biorąc pod uwagę przedstawione w programie prognozy dotyczące długu i wyżej wymienione zagrożenia, obecna strategia budżetowa również nie jest wystarczająca, aby przywrócić tendencję spadkową relacji długu do PKB. Chociaż rząd wyraża w programie swoje zobowiązanie do podjęcia dodatkowych środków polityki budżetowej w celu obniżenia deficytu do poziomu poniżej wartości referencyjnej w wysokości 3 % PKB do 2013 r., program nie zawiera wskazówek co do sposobu osiągnięcia tego celu.

(15) (Co do wymagań odnośnie do danych określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie zawarto wszystkie dane obowiązkowe i większość danych opcjonalnych. W zaleceniu z dnia 2 grudnia 2009 r. przyjętym na podstawie art. 126 ust. 7 mającym na celu likwidację nadmiernego deficytu Rada wezwała także Niderlandy do przedstawiania sprawozdania z postępów poczynionych w realizacji zaleceń Rady w oddzielnym rozdziale aktualizacji programów stabilności. Niderlandy częściowo zastosowały się do tego zalecenia. W szczególności program nie obejmuje roku 2013, który jest końcowym rokiem okresu korekty.

Podsumowując, należy stwierdzić, że Niderlandy bardzo ucierpiały wskutek kryzysu, który spowodował gwałtowne zaburzenie równowagi budżetowej w 2009 r., która z nadwyżki na poziomie 0,7 % PKB w 2008 r. zmieniła się w deficyt na poziomie 4,9 % PKB, co spowodowało wszczęcie procedury nadmiernego deficytu. W roku 2010 oczekuje się dalszego pogorszenia sytuacji, przede wszystkim w wyniku różnych opóźnionych skutków, takich jak wzrost bezrobocia. Późniejsze wycofanie budżetowych środków stymulacyjnych i pakietu konsolidacyjnego powinno poprawić równowagę budżetową w 2011 r. W odniesieniu do roku 2012 poprawa budżetu wynika z warunków koniunkturalnych związanych ze scenariuszem kontynuacji dotychczasowej polityki. Przewiduje się, że wskaźnik zadłużenia, który w 2009 r. przekroczył określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 60 %, znacznie wzrośnie w okresie objętym programem. Realizacja przedstawionej w programie ścieżki dostosowania jest obciążona ryzykiem, natomiast korzystnie wpływałaby na nią zwiększona konsolidacja po 2011 r. Główne zagrożenia są związane z optymistycznymi założeniami makroekonomicznymi w połączeniu z zalecanym przez Radę rocznym wysiłkiem fiskalnym na poziomie zaledwie 0,75 % PKB. W programie zawarto zobowiązanie do podjęcia dodatkowych środków polityki budżetowej w celu dotrzymania terminu wyznaczonego na 2013 r. W związku z tym, że rok 2013 nie jest objęty programem, pełna ocena strategii budżetowej nie jest możliwa. Dlatego też należałoby przedstawić więcej informacji na temat ogólnej strategii, stanowiącej podstawę korekty nadmiernego deficytu, w szczególności w odniesieniu do 2013 r. Do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych przyczyniłoby się zapewnienie wyższych nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej oraz wdrożenie reform w celu ograniczenia prognozowanego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Zaproponowana niedawno reforma systemu emerytalnego – jeżeli zostanie przyjęta – będzie stanowiła ważny pierwszy krok.

W świetle powyższej oceny oraz zalecenia przyjętego na podstawie art. 126 TFUE z dnia 2 grudnia 2009 r. Niderlandy wzywa się do:

- (i) określenia, w kontekście gruntownego przeglądu budżetu, środków wspierających konsolidację począwszy od 2011 r., a szczególnie w kolejnych latach – dalszego wzmocnienia działań konsolidacyjnych w celu zapewnienia wymaganego średniego rocznego wysiłku fiskalnego służącego obniżeniu deficytu do poziomu poniżej 3 % PKB do 2013 r. oraz w całym okresie objętym programem – wykorzystania nadzwyczajnych dochodów związanych z poprawą perspektyw makroekonomicznych i budżetowych na potrzeby przyspieszenia redukcji deficytu i spadku wskaźnika zadłużenia brutto do poziomu wartości referencyjnej;
- (ii) dalszej poprawy długoterminowej stabilności finansów publicznych przez wdrożenie reform strukturalnych w celu ograniczenia prognozowanego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa.

Zachęca się również Niderlandy do przekazywania więcej informacji na temat obranej ścieżki i szerokich środków wspomagających przewidzianą konsolidację w końcowych latach okresu objętego programem, jak tylko te informacje będą dostępne i najpóźniej w rozdziale poświęconym procedurze nadmiernego deficytu w przyszłym programie stabilności.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2008	2009	2010	2011	2012
Realny PKB (zmiana w %)	PS styczeń 2010	2,0	- 4	1,5	2	2
	KOM listopad 2009	2,0	- 4,5	0,3	1,6	nd.
	PS listopad 2008	2,25	1,25	2	2	nd.
Inflacja HICP (%)	PS styczeń 2010	2,2	1	1	1	1
	KOM listopad 2009	2,2	1,1	0,9	1,2	nd.
	PS listopad 2008	2,5	3,25	2	2	nd.
Luka produktowa ⁽¹⁾ (% potencjalnego PKB)	PS styczeń 2010	2,6	- 2,7	- 2,3	- 1,9	- 1,8
	KOM listopad 2009 ⁽²⁾	3,0	- 2,7	- 3,1	- 2,4	nd.
	PS listopad 2008	0,7	- 0,1	- 0,5	- 0,6	nd.
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PS styczeń 2010	4,2	4,5	5,75	6,25	6,25
	KOM listopad 2009	3,9	2,7	2,7	3,6	nd.
	PS listopad 2008	8,5	9,5	7,5	8,0	nd.
Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS styczeń 2010	45,6	44,4	44,3	44,9	45,5
	KOM listopad 2009	46,6	44,8	44,8	45,1	nd.
	PS listopad 2008	46,6	46,3	46,1	46,3	nd.
Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS styczeń 2010	44,9	49,3	50,4	49,9	50,0
	KOM listopad 2009	45,9	49,5	50,9	50,7	nd.
	PS listopad 2008	45,4	45,1	45,3	45,2	nd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS styczeń 2010	0,7	- 4,9	- 6,1	- 5,0	- 4,5
	KOM listopad 2009	0,7	- 4,7	- 6,1	- 5,6	nd.
	PS listopad 2008	1,2	1,2	0,8	1,1	nd.
Saldo pierwotne (% PKB)	PS styczeń 2010	2,8	- 2,5	- 3,7	- 2,6	- 2,0
	KOM listopad 2009	2,8	- 2,3	- 3,7	- 3,1	nd.
	PS listopad 2008	3,4	3,3	2,9	3,1	nd.
Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PS styczeń 2010	- 0,8	- 3,4	- 4,8	- 3,9	- 3,5
	KOM listopad 2009	- 1,0	- 3,2	- 4,4	- 4,3	nd.
	PS listopad 2008	0,8	1,3	1,1	1,5	nd.
Saldo strukturalne ⁽³⁾ (% PKB)	PS styczeń 2010	- 0,6	- 3,8	- 4,8	- 3,9	- 3,5
	KOM listopad 2009	- 1,0	- 3,6	- 4,4	- 4,3	nd.
	PS listopad 2008	0,8	1,0	1,1	1,5	nd.

		2008	2009	2010	2011	2012
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS styczeń 2010	58,2	62,3	67,2	69,6	72,5
	KOM listopad 2009	58,2	59,8	65,6	69,7	nd.
	PS listopad 2008	42,1	39,6	38,0	36,2	nd.

Uwagi:

- (1) Podane w programie wartości luki produktowej oraz salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programach.
- (2) W oparciu o szacowany wzrost potencjalny w wysokości – odpowiednio – 1,7 %, 1,1 %, 0,7 % i 0,9 % w latach 2008–2011.
- (3) Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Zgodnie z najnowszym programem oraz z prognozą służb Komisji z listopada 2009 r. działania jednorazowe i tymczasowe wynoszą 0,4 % PKB w 2009 r. (działania te przyczyniają się do zmniejszenia deficytu).

Źródło:

Program stabilności (PS); prognozy służb Komisji z jesieni 2009 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.