

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

ZALECENIA

RADA

ZALECENIE RADY

z dnia 12 lipca 2011 r.

w sprawie krajowego programu reform Danii z 2011 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Danię zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011–2015

(2011/C 213/01)

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. 9 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. decyzję w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich⁽²⁾, 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 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.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ 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).

- (5) Dnia 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) Dnia 9 maja 2011 r. Dania przedstawiła aktualizację z 2011 r. do programu konwergencji obejmującego lata 2011–2015 oraz swój krajowy program reform z 2011 r. W celu uwzględnienia powiązania między tymi oboma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (7) Na podstawie oceny zaktualizowanego programu konwergencji zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą zawartych w programie konwergencji prognoz budżetowych jest realny. Scenariusz ten jest wprawdzie oparty na nieco bardziej optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego w 2012 r. i w kolejnych latach, jest jednak zasadniczo zgodny z najnowszą prognozą służb Komisji sformułowaną wiosną 2011 r. Strategia budżetowa określona w programie konwergencji zakłada obniżenie deficytu do poziomu poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % do 2013 r., zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 13 lipca 2010 r. oraz po pierwsze osiągnięcie zaktualizowanego średniookresowego celu budżetowego przewidującego zapewnienie do 2015 r. strukturalnego salda budżetowego na poziomie nie niższym niż – 0,5 % PKB i po drugie osiągnięcie równowagi budżetowej do 2020 r. Ścieżka korekty budżetowej prowadząca do tego celu jest właściwa. Środki przewidziane w programie konwergencji i przyjęte przez Parlament wiosną 2010 r. należy uznać za wystarczające do osiągnięcia celów budżetowych. Środki te odzwierciedlałyby roczny wysiłek fiskalny rządu 1 % PKB w latach 2011–2013. Dania zrealizuje swój zaktualizowany średniookresowy cel budżetowy w okresie objętym programem konwergencji. Zagrożenia dla realizacji celów budżetowych są zasadniczo zrównoważone.
- (8) Duńska gospodarka zaczęła spowalniać w 2007 r., co zbiegło się z korektą na rynku nieruchomości, będącą źródłem problemów krajowego sektora bankowego, spotęgowanych rosnącą liczbą upadłości i wzrostem bezrobocia. Recesja była poważna – produkcja spadła o 8 % między jesienią 2007 r. a wiosną 2009 r. – a stopa bezrobocia wzrosła do 7,4 % w 2010 r. Stopa zatrudnienia spadła z 79,8 % w 2008 r. do 76,1 % w 2010 r., przy czym spadek ten dotknął w szczególności ludzi młodych. Ożywienie produkcji nastąpiło w 2009 r., natomiast realny wzrost PKB wyniósł 2,1 % w 2010 r. Źródłem ożywienia gospodarczego był stały popyt krajowy (również ze względu na ekspansję budżetową), duży ponowny wzrost zapasów oraz znacząca poprawa sytuacji gospodarczej głównych partnerów handlowych Danii.
- (9) Automatyczne mechanizmy stabilizujące i środki antykryzysowe sprawiły, że nadwyżka salda sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosząca w 2008 r. 3,2 % PKB przekształciła się w 2009 r. w deficyt na poziomie 2,7 % PKB w oparciu o przesłane przez Danię wiosną 2010 r. zawiadomienie o możliwym przekroczeniu przez deficyt budżetowy prognozy 5 % PKB w 2010 r. oraz prognozą służb Komisji sformułowaną wiosną 2011 r., w lipcu 2010 r. wszczęto przeciwko Danii procedurę nadmiernego deficytu. Chociaż nieoczekiwane i czasowo ograniczone zyski nadzwyczajne wynikające z opodatkowania zysków funduszy emerytalnych pozwoliły w ubiegłym roku ustabilizować deficyt budżetowy na poziomie 2,7 % PKB, prognoza sformułowana przez służby Komisji wiosną 2011 r. przewiduje ponowny wzrost deficytu do około 4 % PKB w 2011 r., podkreślając konieczność ciągłych i ambitnych działań w zakresie konsolidacji budżetowej w 2012 r. oraz w 2013 r., jak planowano. Zaistniała sytuacja pociąga za sobą konieczność skrupulatnego wdrażania środków przyjętych w porozumieniu w sprawie konsolidacji z 2010 r. oraz kontrolowania wydatków zgodnie z programem konwergencji, aby zapewnić korektę nadmiernego deficytu do 2013 r. Oceniając przewidywany poziom potencjalnego wzrostu w średnim okresie i biorąc pod uwagę działania dyskrecjonalne, przewidywania wydatków wydają się gwarantować odpowiednią ścieżkę korekty budżetowej prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Zgodnie z ostatnią oceną Komisji, zagrożenie długookresowej stabilności finansów publicznych wydaje się być niskie.
- (10) Ścisła kontrola mająca na celu uniknięcie powtarzających się przypadków przekraczania założonego poziomu wydatków na szczeblu administracji samorządowej i regionalnej ma duże znaczenie dla osiągnięcia założeń budżetowych. Przez ostatnie 20 lat poziom wydatków publicznych stale przekraczał założenia budżetowe. Rząd podjął już pewne działania w celu wyeliminowania tego problemu i planuje wprowadzenie nowego systemu kontroli wydatków opisanego w programie konwergencji, poddanego niezależnej kontroli sprawowanej przez duńską Radę Gospodarczą.
- (11) W wyniku działania czynników demograficznych liczba ludności w wieku produkcyjnym (15–64 lat) zmaleje o około 1,5 % w latach 2010–2025 i o niemal 5 % do 2040 r. W perspektywie średnioterminowej ożywienie gospodarcze może doprowadzić do zacieśnienia rynku pracy, które widoczne było w latach boomu gospodarczego. Pomimo już wysokiego wskaźnika aktywności zawodowej, istnieje możliwość dalszego zwiększenia podaży siły roboczej. Dobrowolne przechodzenie na wcześniejszą emeryturę stanowi powszechną praktykę wśród osób w wieku 60–64 lat, co sprawia, że wskaźnik zatrudnienia w tej grupie wiekowej wynosi zaledwie 40 %. Co więcej, 10 % ludności w wieku produkcyjnym poniżej 40. roku życia otrzymuje rentę inwalidzką albo korzysta z subsydiowanych form zatrudnienia (tzw. „flex-job”).
- (12) Wzrost wydajności ma od 1995 r. tendencję zniżkową – jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest niska efektywność systemu edukacji. Chociaż Dania nadal przeznaczająca znaczne środki na swój system edukacji, wyniki procesu kształcenia w kilku kluczowych dziedzinach są zaledwie średnie, przy czym Dania ma czwarty najniższy wskaźnik poziomu wykształcenia wśród młodzieży w UE. W 2009 r. tylko 70,1 % osób w wieku 20–24 lat uzyskało wykształcenie na poziomie co najmniej ponadgimnazjalnym (w porównaniu do unijnej średniej wynoszącej

78,6 %) ⁽¹⁾. Przeciętne są również wyniki badania PISA. Odsetek osób przedwcześnie kończących naukę w placówkach kształcenia młodzieży i placówkach zawodowych jest stosunkowo wysoki – w placówkach kształcenia zawodowego młodzieży przedwcześnie kończy naukę niemal 50 % uczniów. Ponadto 10 lat po ukończeniu szkoły podstawowej około 20 % młodych ludzi uzyskało wykształcenie wyłącznie na poziomie gimnazjalnym. Poprawa jakości systemu kształcenia pozwoliłaby również zapobiec zaburzeniu struktury kwalifikacji na rynku pracy w przyszłości – obecna struktura wskazuje na możliwą nadpodaż niewykwalifikowanej siły roboczej oraz niedobór pracowników wykwalifikowanych. Wzrost wydajności jest wyjątkowo słaby w sektorze budowlanym i sektorze usług. Dotyczy to w szczególności sektora usług lokalnych, sektora handlu detalicznego, sprzedaży hurtowej i sektora usług osobistych: mała konkurencja w niektórych branżach, na przykład wysokie bariery wejścia na rynek, może prowadzić do nieoptymalnej alokacji zasobów. Przepisy dotyczące zagospodarowania przestrzennego są rygorystyczne i ograniczają możliwość osiągnięcia w sektorze handlu detalicznego korzyści skali sprzyjających wzrostowi wydajności. W celu wyeliminowania sytuacji, w której jedynie około 25 % zamówień publicznych udzielanych jest w ramach przetargów nieograniczonych, rząd rozpoczął realizację strategii, której celem jest zwiększenie konkurencji w sektorze usług publicznych poprzez stopniowe zwiększenie poziomu zamówień publicznych w gminach i regionach, oraz ustanowił nowy cel dla gmin, zgodny z którym 31,5 % wszystkich zamówień powinno do 2015 r. być udzielane jako zamówienia publiczne.

- (13) Wskaźnik zadłużenia gospodarstw domowych w stosunku do PKB jest najwyższy w UE. Narastający poziom zadłużenia, do którego znacznie przyczynił się boom mieszkaniowy w latach 2004–2007, stwarza potencjalne zagrożenie dla gospodarki i stabilności finansowej. Chociaż ryzyko to jest ograniczone ze względu na specyfikę wysoko rozwiniętego duńskiego rynku obligacji zabezpieczonych hipoteką oraz ogólnie zdrową sytuację finansową większości gospodarstw domowych (których aktywa znacznie przewyższają zobowiązania), w następstwie korekty cen nieruchomości wprowadzono jedynie ograniczone środki mające na celu łagodzenie cyklicznych wahań cen nieruchomości.
- (14) Dania podjęła szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. Aby poprawić stabilność budżetową, osiągnięto porozumienie w celu wzmocnienia przepisów sankcyjnych w zakresie kontroli wydatków na szczeblu lokalnym a rząd zamierza przedstawić wniosek dotyczący ustawy o pułapach wydatków. Środki dotyczące rynku pracy koncentrują się na pobudzaniu zatrudnienia poprzez przedłużanie okresu aktywności zawodowej poprzez reformę emerytalną w celu zwiększenia konkurencyjności przewidziano pakiet na rzecz konkurencji zawierający konkretne inicjatywy skupiające się przede wszystkim na sektorze budownictwa i sektorze usług.

Obok tych zobowiązań, wprowadza się dodatkowo program przewidujący rekompensatę dla banków przejmujących banki znajdujące się w trudnej sytuacji, mający na celu ułatwienie rozwiązania problemów zagrożonych banków przy udziale inwestorów prywatnych i wsparcie stabilności finansowej. Te środki i zobowiązania dotyczą łącznie czterech obszarów paktu. Ogólnie rzecz biorąc, środki te pokrywają się z działaniami podjętymi w odpowiedzi na wnioski wynikające z rocznej analizy wzrostu gospodarczego i przyczyniają się do postępów na drodze do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”, przede wszystkim w dziedzinie zatrudnienia. Chociaż pewna liczba podjętych zobowiązań została już zrealizowana, konieczne jest wdrożenie w niedalekiej przyszłości ważnych środków służących poprawie dyscypliny budżetowej (na szczeblu lokalnym) i pobudzeniu wzrostu zatrudnienia. Zobowiązania te zostały ocenione i uwzględnione w zaleceniach.

- (15) Komisja dokonała oceny programu konwergencji i krajowego programu reform, w tym zobowiązań podjętych w ramach paktu euro plus. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej w Danii, 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. W tym względzie Komisja uważa za konieczne podejmowanie ciągłych i ambitnych działań na rzecz konsolidacji budżetowej w 2011 r. i w późniejszych latach. Należy również podjąć dodatkowe kroki mające na celu zwiększenie podaży siły roboczej poprzez ograniczanie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę i koncentrację działań na konkretnych grupach, poprawę jakości edukacji, zwiększenie konkurencji w kluczowych sektorach i dalsze ustabilizowanie rynku nieruchomości.
- (16) W świetle powyższej oceny, a także biorąc pod uwagę zalecenie Rady z dnia 16 lipca 2010 r. na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rada zbadała aktualizację programu konwergencji Danii z 2011 r. i jej opinia ⁽²⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1) poniższego zalecenia. Uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r., Rada zbadała przedłożony przez Danię krajowy program reform,

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

1. Wdrożenie środków konsolidacji budżetowej w latach 2011, 2012 i 2013 i zapewnienie średniego rocznego wysiłku fiskalnego rządu 0,5 % PKB w latach 2011–2013, zgodnie z planem oraz skorygowanie nadmiernego deficytu do 2013 r. zgodnie z zaleceniem Rady dotyczącym procedury nadmiernego deficytu. Następnie zapewnienie, zgodnie z planem, odpowiedniej ścieżki korekty budżetowej prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Przyspieszenie redukcji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, jeśli koniunktura gospodarcza okaże się

⁽¹⁾ Mimo że należy zauważyć, że generalnie uczniowie w Danii rozpoczynają edukację w późniejszym wieku niż w innych państwach członkowskich, i tym samym uzyskują dyplom szkoły ponadgimnazjalnej w wieku powyżej 24 lat. W grupie wiekowej od 25–34 lat, 85 % populacji ukończyła szkołę ponadgimnazjalną.

⁽²⁾ Przewidziana w art. 9 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

- korzystniejsza niż przewiduje się obecnie. Wzmocnienie mechanizmu kontroli wydatków poprzez przyjęcie wiążących wieloletnich pułapów wydatków dla administracji rządowej szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego, zgodnych z ogólnym średniookresowym celem w zakresie budżetu ogólnego.
2. Celem wzmocnienia zatrudnienia i stabilności finansów publicznych, podjęcie dalszych kroków celem zwiększenia podaży siły roboczej w długim okresie poprzez wprowadzenie uzgodnionych ostatnio reform dotyczących programu umożliwiającego dobrowolne przechodzenie na wcześniejszą emeryturę (VERP), reformę systemu rent oraz skuteczniejsze ukierunkowanie subsydiowanych programów zatrudnienia („flex-job”) na słabsze grupy społeczne.
 3. Przyspieszenie realizacji reform w celu poprawy jakości systemu edukacji. Zmniejszenie odsetka osób przedwcześnie kończących naukę, szczególnie w systemie kształcenia zawodowego, oraz zapewnienie możliwości odbycia praktyki zawodowej większej liczbie osób.
 4. Podjęcie kroków w celu usunięcia przeszkód utrudniających konkurencję, w szczególności w sektorze usług lokalnych i sektorze handlu detalicznego, poprzez przegląd przepisów dotyczących użytkowania terenu i upowszechnienie zamówień publicznych w gminach i regionach.
 5. Rozważenie działań zapobiegawczych mających na celu wzmocnienie średniookresowej stabilności rynku mieszkaniowego i systemu finansowego, w tym przegląd funkcjonowania systemu hipotecznego i systemu podatku od nieruchomości, przy jednoczesnym wspieraniu bieżących działań służących stabilizacji rynku nieruchomości w następstwie niedawnej korekty cen.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2011 r.

W imieniu Rady
J. VINCENT-ROSTOWSKI
Przewodniczący