



Bruxelles, 20.5.2020.
COM(2020) 530 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE

Nizozemska

**Izvešće pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju
Europske unije**

IZVJEŠĆE KOMISIJE

Nizozemska

Izvešće pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

1. UVOD

Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Ta klauzula olakšava koordinaciju proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe (EZ) 1467/97. Komisija je u Komunikaciji Vijeću iznijela stajalište da trenutni uvjeti dopuštaju aktivaciju te klauzule zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada prouzročenog pandemijom bolesti COVID-19. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s Komisijinom procjenom. Aktivacijom opće klauzule o odstupanju dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Vijeće na preporuku Komisije može za korektivni dio donijeti i odluku o usvajanju revidirane fiskalne putanje. Općom klauzulom o odstupanju ne suspendiraju se postupci u okviru Pakta o stabilnosti i rastu, nego se državama članicama omogućuje da odstupe od proračunskih zahtjeva koji bi se obično primjenjivali, a Komisiji i Vijeću da u okviru Pakta poduzmu potrebne mjere za koordinaciju politika.

Iz podataka koje su nizozemska nadležna tijela dostavila 31. ožujka 2020. i koje je naknadno potvrdio Eurostat¹ vidljivo je da je u 2019. suficit opće države u Nizozemskoj dosegnuo 1,7 % BDP-a, dok je bruto dug opće države iznosio 48,6 % BDP-a. Prema nizozemskom proljetnom memorandumu o proračunu² vlada u 2020. planira deficit od 11,8 % BDP-a i dug od 65,2 % BDP-a. Štoviše, Komisijina proljetna prognoza 2020. planira deficit od 6,3 % BDP-a u 2020., a dug od 62,1 % BDP-a.

Planirani deficit za 2020. dokaz je *prima facie* o postojanju prekomjernog deficita kako je definirano u Paktu o stabilnosti i rastu.

Komisija je stoga pripremila ovo izvješće u kojem se analizira usklađenost Nizozemske s kriterijem deficita iz Ugovora. Može se smatrati da je kriterij duga ispunjen jer je udio duga u 2019. ispod referentne vrijednosti od 60 % BDP-a utvrđene Ugovorom. Uzela je u obzir sve relevantne čimbenike i snažan gospodarski udar zbog pandemije bolesti COVID-19.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

² Proljetni memorandum o proračunu 2020. (*Voorjaarsnota 2020*), koji je W. Hoekstra, ministar financija, 24. travnja 2020. predao na reviziju Drugom domu.

Tablica 1. Deficit i dug opće države (% BDP-a)

		2016.	2017.	2018.	2019.	2020. KOM	2021. KOM
Kriterij deficita	Saldo opće države	0,0	1,3	1,4	1,7	-6,3	-3,5
Kriterij duga	Bruto dug opće države	61,9	56,9	52,4	48,6	62,1	57,6

Izvor: Komisijina proljetna prognoza 2020.

2. KRITERIJ DEFICITA

U Programu stabilnosti koji su nizozemska nadležna tijela dostavila 29. travnja 2020.³ predviđa se suficit od 1,1 % BDP-a u 2020. Proračunska projekcija temelji se na makroekonomskom scenariju koji se više ne može smatrati realističnim jer je previđao rast BDP-a od 1,4 % u 2020. Međutim, nizozemsko Ministarstvo financija poslalo je 24. travnja Parlamentu memorandum o proračunu u kojem se navodi deficit od 11,8 % BDP-a u 2020., što je iznad, a ne blizu referentne vrijednosti od 3 % BDP-a iz Ugovora.

Planirano prekoračenje referentne vrijednosti iz Ugovora u 2020. iznimno je jer je posljedica snažnog gospodarskog pada. Uzimajući u obzir utjecaj pandemije bolesti COVID-19 na nizozemsko gospodarstvo, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2020. predviđa se pad realnog BDP-a u 2020. za 6,8 %.

Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2020. planirano prekoračenje referentne vrijednosti iz Ugovora neće biti privremeno i deficit opće države trebao bi u 2021. ostati iznad 3 % BDP-a.

Ukratko, planirani deficit za 2020. nije blizu referentne vrijednosti od 3 % BDP-a iz Ugovora, nego iznad nje. Smatra se da je planirano prekoračenje iznimno, ali nije privremeno, kako je definirano u Ugovoru i Paktu o stabilnosti i rastu. Stoga analiza upućuje na zaključak da *prima facie* kriterij deficita iz Ugovora i Uredbe (EZ) br. 1467/97 nije ispunjen.

3. RELEVANTNI ČIMBENICI

U članku 126. stavku 3. Ugovora propisano je da Komisija mora pripremiti izvješće ako država članica ne ispunjava zahtjeve na temelju jednog ili oba navedena kriterija. U tom izvješću Komisija „vodi računa o tome je li državni deficit veći od državnih investicijskih izdataka i uzima u obzir sve ostale odgovarajuće čimbenike, uključujući srednjoročni gospodarski i proračunski položaj države članice”.

Ti se čimbenici dodatno pojašnjavaju u članku 2. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97, u kojem je također propisano da Komisija mora s dužnom pažnjom razmotriti „sve druge čimbenike, koji su po mišljenju predmetne države članice relevantni, kako bi sveobuhvatno procijenila ispunjavanje kriterija deficita i duga, a koje je država članica predložila Vijeću i Komisiji”.

³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-stability-programme-netherlands_en.pdf

Kako je utvrđeno u članku 2. stavku 4. Uredbe (EZ) br. 1467/97, kad je riječ o ispunjenju kriterija deficita u 2020., budući da se očekuje da u 2020. udio državnog duga u BDP-u premaši referentnu vrijednost od 60 % i da dvostruki uvjet nije ispunjen, tj. da deficit ostane blizu referentne vrijednosti i da je prekoračenje referentne vrijednosti privremeno, ti se relevantni čimbenici ne mogu uzeti u obzir u postupcima koji prethode odluci o postojanju prekomjernog deficita za Nizozemsku.

Glavni dodatni čimbenik koji treba uzeti u obzir u aktualnoj situaciji u 2020. gospodarske su posljedice pandemije bolesti COVID-19, što znatno utječe na proračunsko stanje i zbog čega su izgledi vrlo neizvjesni. Zbog pandemije je aktivirana i opća klauzula o odstupanju.

3.1. Pandemija bolesti COVID-19

Pandemija bolesti COVID-19 uzrokovala je snažan gospodarski udar čije se znatne negativne posljedice osjećaju u cijeloj Europskoj uniji. Posljedice na rast BDP-a ovisit će o trajanju pandemije i mjera koje se poduzimaju na nacionalnoj, europskoj i globalnoj razini da bi se usporilo širenje bolesti, zaštitili proizvodni kapaciteti i podržala ukupna potražnja. Nizozemska je već donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta zdravstvenih sustava i pružanje pomoći građanima i sektorima koji su posebno pogođeni. Donesene su i brojne mjere potpore za likvidnost i druga jamstva. Nadležna statistička tijela trebaju na temelju detaljnijih informacija ispitati imaju li te mjere neposredan učinak na saldo opće države. Te će mjere zajedno sa smanjenjem gospodarske aktivnosti pridonijeti velikom povećanju stanja državnog deficita i duga.

3.2. Srednjoročno gospodarsko stanje

Komisijina proljetna prognoza 2020. temelji se na nekoliko iznimno nesigurnih pretpostavki. Nizozemska vlada od 15. ožujka 2020. ciljanim mjerama ograničava kretanje da bi spriječila širenje pandemije bolesti COVID-19. Postupno popuštanje tih mjera objašnjeno je 6. svibnja 2020. I dalje se primjenjuju mjere ograničavanja socijalnih kontakata i savjetuje se rad na daljinu. Škole i vrtići bili su zatvoreni, ali 11. svibnja 2020. dijelom su ponovno otvoreni. Restorani, barovi i kulturne ustanove bili su zatvoreni, a od 1. lipnja 2020. mogu se ponovno otvoriti, ali uz ograničenja. Do 1. rujna 2020. zabranjene su priredbe za koje je potrebna dozvola i sportske aktivnosti u zatvorenom. Makroekonomski izgledi za 2020. ponajviše će ovisiti o trajanju ciljanih mjera ograničenja kretanja.

Nakon rasta od 1,8 % u 2019. u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2020. predviđa se pad realnog BDP-a za 6,8 % u 2020., što je uzrokovano poremećajima u gospodarskoj aktivnosti zbog mjera ograničavanja kretanja i nezabilježenog pada potražnje. Očekuje se da se zbog smanjene potrošnje kućanstava smanje izdaci za privatnu potrošnju. Nadalje, očekuje se da će nepovoljna očekivanja u pogledu nezaposlenosti u kombinaciji s negativnim učincima na bogatstvo potaknuti preventivnu štednju i dodatno smanjiti potrošnju kućanstava. Predviđa se da će se ulaganja u opremu u 2020. naglo smanjiti zbog slabe potražnje, visoke nesigurnosti, niske iskorištenosti kapaciteta i ograničenog pristupa kreditima. Očekuje se negativan učinak obveze zatvaranja poduzeća i naglog pada gospodarske djelatnosti na zaposlenost u pogođenim sektorima. Nizozemska je kao vrlo otvoreno gospodarstvo posebno osjetljiva na pad svjetske trgovine.

Ukupni makroekonomski izgledi vrlo su nepouzdana zbog trajanja pandemije i njezinih gospodarskih posljedica. To je olakotni čimbenik u procjeni usklađenosti Nizozemske s kriterijem deficita u 2020.

3.3. Srednjoročno stanje proračuna

Na temelju podataka o realizaciji i Komisijine prognoze Nizozemska je u 2019. ispunila srednjoročni proračunski cilj.

Kao odgovor na nagli gospodarski pad i gotovo potpuni izostanak potražnje u određenim sektorima nizozemska je vlada donijela velik paket hitnih mjera s proračunskim učinkom većim od 2,5 % BDP-a u 2020. kako bi se izbjegla strukturna šteta za gospodarstvo. Te su mjere usmjerene na područja koja su najviše pogođena krizom, a naglasak je na zaštiti radnih mjesta i kupovne moći kućanstava, kao i na odgodi plaćanja poreza i jamstvima za zajmove kako bi se potaknuo dotok kredita u privatni sektor i kako se privremeni problemi s likvidnošću ne bi pretvorili u problem solventnosti (jamstva koja daje država podliježu statističkoj procjeni mogućeg utjecaja na proračun). U ažuriranom Programu stabilnosti za 2020. i proljetnom memorandumu o proračunu opisane su poduzete mjere i procjenjuje se da će njihov iznos premašiti 20 milijardi EUR (2,7 % BDP-a).

Na proračun za 2020. utječe i pad gospodarske aktivnosti. Teško je procijeniti učinak automatske stabilizacije na proračun zbog nesigurnosti povezanih s gospodarskim udarom. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2020. i proljetnom memorandumu o proračunu predviđa se da će automatska stabilizacija povećati deficit za oko 5 % BDP-a. U skladu sa smjernicama Eurostata za računovodstvo nastanka poslovnog događaja, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2020. pretpostavlja se da odgode plaćanja poreza nemaju neposredan učinak na deficit u 2020.⁴

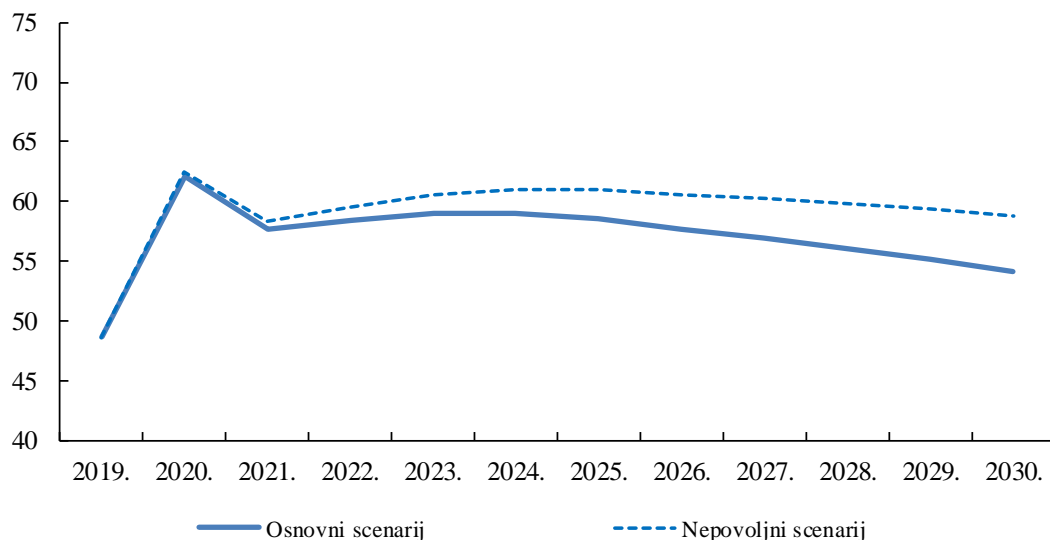
3.4. Srednjoročno stanje državnog duga

Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2020. očekuje se rast duga opće države sa 48,6 % BDP-a u 2019. na 62,1 % BDP-a u 2020. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2020. ažurirana je analiza održivosti duga. Ta analiza pokazuje da je stanje duga u srednjoročnom razdoblju i dalje održivo, pri čemu se u obzir uzimaju i brojni olakotni čimbenici (uključujući profil duga). Konkretno, iako se zbog krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19 stanje državnog duga pogoršalo, udio duga u osnovnom scenariju trebao bi u srednjoročnom razdoblju biti održiv (opadajući)⁵ (Grafikon 1.).

⁴ Ta je pretpostavka u skladu s Eurostatovim smjernicama o statističkoj obradi tih mjera (https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10186/10693286/GFS_draft_note.pdf).

⁵ Osnovni scenarij temelji se na Komisijinoj proljetnoj prognozi 2020. Pretpostavlja se da će nakon 2021. doći do postupne prilagodbe fiskalne politike u skladu s okvirima EU-a za gospodarsku i fiskalnu koordinaciju i nadzor. Predviđa se rast realnog BDP-a u skladu s takozvanom metodom EPC/OGWG T+10. Konkretno, rast realnog BDP-a potaknut je njegovim potencijalnim rastom i na njega utječe svaka dodatna fiskalna prilagodba koja se razmatra (s pomoću fiskalnog multiplikatora). Pretpostavlja se da će inflacija postupno konvergirati prema 2 %. Pretpostavke kamatnih stopa temelje se na očekivanjima na financijskom tržištu. U negativnom scenariju pretpostavljaju se više kamatne stope (za 500 baznih bodova) i niži rast BDP-a (za -0,5 postotnih bodova) u odnosu na polaznu vrijednost (tijekom cijelog razdoblja projekcije).

Grafikon 1.: Udio državnog duga u BDP-u, Nizozemska, % BDP-a



Izvor: službe Komisije

3.5. Ostali čimbenici koje je dostavila država članica

Nizozemska nadležna tijela dostavila su 18. svibnja 2020. dopis s relevantnim čimbenicima u skladu s člankom 2. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97. U analizi prikazanoj u prethodnim odjeljcima ti ključni čimbenici koje su dostavila nadležna tijela već su u velikoj mjeri uzeti u obzir.

4. ZAKLJUČCI

Prema nizozemskom memorandumu o proračunu planira se da deficit opće države u Nizozemskoj u 2020. naraste iznad, a ne blizu referentne vrijednosti od 3 % BDP-a iz Ugovora. Planirano prekoračenje referentne vrijednosti smatra se iznimnim, ali ne i privremenim.

U skladu s Ugovorom i Paktom o stabilnosti i rastu u ovom su izvješću ispitani i relevantni čimbenici.

Kako je utvrđeno u članku 2. stavku 4. Uredbe (EZ) br. 1467/97, kad je riječ o ispunjenju kriterija deficita u 2020., budući da se planira da u 2020. udio državnog duga u BDP-u premaši referentnu vrijednost od 60 % i da dvostruki uvjet nije ispunjen, tj. da deficit ostane blizu referentne vrijednosti i da prekoračenje referentne vrijednosti bude privremeno, ti se relevantni čimbenici ne mogu uzeti u obzir u postupcima koji prethode odluci o postojanju prekomjernog deficita za Nizozemsku.

Stoga analiza upućuje na zaključak da u 2020. kriterij deficita iz Ugovora i Uredbe (EZ) br. 1467/1997 nije ispunjen.