



V Bruseli 20. 5. 2020
COM(2020) 530 final

SPRÁVA KOMISIE

Holandsko

Správa vypracovaná v súlade s článkom 126 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie

SPRÁVA KOMISIE

Holandsko

Správa vypracovaná v súlade s článkom 126 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie

1. ÚVOD

Komisia 20. marca 2020 prijala oznámenie o aktivácii všeobecnej únikovej doložky Paktu stability a rastu. Doložka v zmysle článku 5 ods. 1, článku 6 ods. 3, článku 9 ods. 1 a článku 10 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1466/97, ako aj článku 3 ods. 5 a článku 5 ods. 2 nariadenia (ES) č. 1467/97 uľahčuje koordináciu rozpočtových politík v časoch prudkého hospodárskeho poklesu. Komisia vo svojom oznámení adresovanom Rade vyjadrila názor, že vzhľadom na očakávaný prudký hospodársky pokles v dôsledku vypuknutia pandémie COVID-19 súčasné podmienky umožňujú aktiváciu doložky. Ministri financií členských štátov vyjadrili 23. marca 2020 súhlas s posúdením Komisie. Aktivácia všeobecnej únikovej doložky umožňuje dočasný odklon od postupu úprav smerom k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa za predpokladu, že to neohrozí fiškálnu udržateľnosť v strednodobom horizonte. Pokiaľ ide o nápravnú časť paktu, Rada môže na základe odporúčania Komisie tiež rozhodnúť, že prijme revidovanú fiškálnu trajektóriu. Všeobecnou únikovou doložkou sa nepozastavujú postupy Paktu stability a rastu. Členským štátom to umožňuje odchyliť sa od rozpočtových požiadaviek, ktoré by sa za bežných okolností uplatňovali, zatiaľ čo Komisii a Rade to umožňuje uskutočniť potrebné opatrenia koordinácie politík v rámci paktu.

Z údajov, ktoré holandské orgány oznámili 31. marca 2020 a ktoré následne overil Eurostat,¹ vyplýva, že prebytok verejných financií v Holandsku dosiahol v roku 2019 výšku 1,7 % HDP, zatiaľ čo hrubý dlh verejnej správy sa nachádzal na úrovni 48,6 % HDP. Holandská vláda očakáva podľa jarného rozpočtového memoranda², že celkové saldo verejných financií sa zhorší na deficit vo výške 11,8 % HDP v roku 2020 a pomer dlhu verejnej správy k HDP sa zvýši na 65,2 %. Podľa prognózy Komisie z jari 2020 sa deficit odhaduje na úrovni 6,3 % HDP v roku 2020, zatiaľ čo pomer dlhu sa predpokladá na úrovni 62,1 % HDP.

Plánovaný deficit na rok 2020 predstavuje dôkaz *prima facie* o existencii nadmerného deficitu podľa vymedzenia v Pakte stability a rastu.

Na základe uvedených skutočností Komisia preto vypracovala túto správu, v ktorej sa analyzuje dodržiavanie kritéria deficitu vymedzeného v zmluve zo strany Holandska. Dlhové kritérium možno považovať za splnené, keďže miera zadlženosti je v roku 2019 pod referenčnou hodnotou 60 % HDP stanovenou v zmluve. Zohľadňujú sa v nej všetky závažné faktory a náležite sa prihliada na rozsiahly hospodársky otras, ktorý súvisí s pandemiou ochorenia COVID-19.

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

² Jarné rozpočtové memorandum z roku 2020 (*Voorjaarsnota 2020*), ktoré 24. apríla 2020 odovzdal na preskúmanie druhej komore parlamentu minister financií Wopke Hoekstra.

Tabuľka 1. Deficit a dlh verejných financií (% HDP)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Kritérium deficitu	Saldo verejných financií	0,0	1,3	1,4	1,7	-6,3	-3,5
Dlhové kritérium	Hrubý dlh verejnej správy	61,9	56,9	52,4	48,6	62,1	57,6

Zdroj: Prognóza Komisie z jari 2020

2. KRITÉRIUM DEFICITU

V programe stability, ktorý predložili holandské orgány 29. apríla 2020³ sa plánuje prebytok vo výške 1,1 % HDP v roku 2020. Rozpočtová prognóza je založená na makroekonomickom scenári, v ktorom sa predpokladá rast HDP na úrovni 1,4 % v roku 2020 a ktorý sa už nemôže považovať za realistický. Holandské ministerstvo financií však 24. apríla zaslalo parlamentu rozpočtové memorandum, v ktorom sa uvádza deficit vo výške 11,8 % HDP v roku 2020, čo je výrazne nad referenčnou hodnotou 3 % HDP stanovenou v zmluve.

Plánované prekročenie referenčnej hodnoty stanovenej v zmluve je v roku 2020 výnimočné, keďže je dôsledkom prudkého hospodárskeho poklesu. Vzhľadom na vplyv pandémie COVID-19 na holandské hospodárstvo sa v prognóze Komisie z jari 2020 predpokladá, že v roku 2020 dôjde k poklesu reálneho HDP o 6,8 %.

Na základe prognózy Komisie z jari 2020, v ktorej sa predpokladá, že dlh verejných financií zostane nad úrovňou 3 % HDP aj v roku 2021, by plánované prekročenie referenčnej hodnoty stanovenej v zmluve nebolo dočasné.

Skrátka plánovaný deficit na rok 2020 je výrazne nad referenčnou hodnotou 3 % HDP stanovenou v zmluve. Plánované prekročenie sa považuje za výnimočné, no nie dočasné podľa vymedzenia v zmluve a Pakte stability a rastu. Z analýzy teda vyplýva, že kritérium deficitu podľa vymedzenia v zmluve a nariadení (ES) č. 1467/97 *prima facie* nie je splnené.

3. ZÁVAŽNÉ FAKTORY

V článku 126 ods. 3 zmluvy sa stanovuje, že ak členský štát nesplní požiadavky vyplývajúce z jedného alebo z oboch uvedených kritérií, Komisia pripraví správu. V uvedenej správe sa tiež musí „prihliadnuť na to, či štátny deficit prekračuje štátne výdavky na investície a musia sa zohľadniť všetky ostatné závažné faktory vrátane stavu hospodárskeho a rozpočtového výhľadu členského štátu na stredne dlhé obdobie“.

Uvedené faktory sú ďalej objasnené v článku 2 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1467/97, v ktorom sa takisto stanovuje, že treba náležite zohľadniť „všetky ostatné faktory, ktoré sú podľa

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

názoru dotknutého členského štátu závažné z hľadiska komplexného posúdenia súladu s kritériami deficitu a dlhu, a ktoré členský štát predložil Rade a Komisii“.

Ako sa uvádza v článku 2 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1467/97, pokiaľ ide o dodržiavanie súladu s kritériom deficitu v roku 2020, keďže sa predpokladá, že pomer dlhu verejnej správy k HDP prekročí v roku 2020 referenčnú hodnotu 60 % a nebude splnená dvojitá podmienka – t. j. že deficit zostane na úrovni blízko referenčnej hodnoty a že jeho prekročenie referenčnej hodnoty je len dočasné – uvedené závažné faktory nemožno v postupoch vedúcich k rozhodnutiu o existencii nadmerného deficitu v prípade Holandska zohľadniť.

V súčasnej situácii je kľúčovým ďalším faktorom, ktorý treba zohľadniť v súvislosti s rokom 2020, hospodársky dosah pandémie COVID-19, ktorá má veľmi významný vplyv na rozpočtovú situáciu a do veľkej miery zneisťuje výhľad. Pandémia zároveň viedla k aktivácii všeobecnej únikovej doložky.

3.1. Pandémia COVID-19

Pandémia COVID-19 spôsobila rozsiahly hospodársky otras, ktorý má výrazný negatívny vplyv na celú Európsku úniu. Dôsledky na rast HDP budú závisieť od trvania pandémie aj opatrení prijatých vnútroštátnymi orgánmi i na európskej a celosvetovej úrovni s cieľom spomaliť jej šírenie, chrániť výrobné kapacity a podporiť celkový dopyt. Holandsko už prijalo rozpočtové opatrenia s cieľom zvýšiť kapacitu svojich systémov zdravotnej starostlivosti a poskytnúť pomoc tým jednotlivcom a odvetviam, ktorých pandémia osobitne zasiahla. Prijali sa aj významné opatrenia na podporu likvidity a iné záruky. Po získaní podrobnejších informácií príslušné štatistické orgány preskúmajú, či tieto opatrenia zahŕňajú bezprostredný vplyv na saldo verejných financií. Uvedené opatrenia spolu s poklesom hospodárskej činnosti povedú k podstatnému zvýšeniu deficitu verejných financií a dlhových pozícií.

3.2. Strednodobá hospodárska pozícia

Prognóza Komisie z jari 2020 vychádza z niekoľkých predpokladov, ktoré sa vyznačujú výnimočným stupňom neistoty. Holandská vláda zaviedla od 15. marca 2020 cielené opatrenia na obmedzenie pohybu s cieľom zamedziť šíreniu ochorenia COVID-19. Postupné uvoľnenie opatrení na obmedzenie pohybu bolo vysvetlené 6. mája 2020. Naďalej sa uplatňujú opatrenia na obmedzenie kontaktu medzi ľuďmi a odporúča sa práca na diaľku. Školy a zariadenia dennej starostlivosti boli zatvorené, ale od 11. mája 2020 sa čiastočne znovu otvorili. Reštaurácie, bary a kultúrne inštitúcie boli zatvorené, pričom od 1. júna 2020 sa môžu znovu otvoriť, ale vzťahujú sa na ne obmedzenia. Spoločenské akcie, ktoré si vyžadujú povolenie, ako aj sálové športové aktivity sú zakázané do 1. septembra 2020. Trvanie cielených opatrení na obmedzenie pohybu je jedným z hlavných aspektov, ktoré majú vplyv na makroekonomický výhľad na rok 2020.

Po náraste o 1,8 % v roku 2019 sa v prognóze Komisie z jari 2020 predpokladá, že reálny HDP v roku 2020 klesne o 6,8 %, v čom sa bude odrážať narušenie hospodárskej činnosti spôsobené opatreniami na obmedzenie pohybu a bezprecedentný pokles dopytu. V dôsledku zníženia výdavkov domácností sa očakáva pokles výdavkov na súkromnú spotrebu. Okrem toho sa predpokladá, že nepriaznivé očakávania týkajúce sa nezamestnanosti v kombinácii

s negatívnym vplyvom na blahobyt povedú k zvýšeniu preventívnych úspor, čo bude mať ďalší negatívny vplyv na výdavky domácností. Predpokladá sa, že investície do zariadení v roku 2020 prudko klesnú vzhľadom na slabý dopyt, vysokú neistotu, nízke využitie kapacity, ako aj obmedzený prístup k úverom. Zároveň sa predpokladá sa, že povinné zatvorenie podnikov a prudký pokles hospodárskej činnosti budú mať nepriaznivý vplyv na zamestnanosť v postihnutých odvetviach. Holandsko je ako vysoko otvorené hospodárstvo mimoriadne citlivé na kolaps svetového obchodu.

Celkovo povedané, makroekonomický výhľad je charakterizovaný výnimočne vysokým stupňom neistoty, pokiaľ ide o trvanie pandémie a jej vplyv na hospodárstvo. Ide o zmiernujúci faktor pri hodnotení dodržiavania kritéria deficitu Holandskom v roku 2020.

3.3. Strednodobá rozpočtová pozícia

Na základe výsledných údajov a prognózy Komisie Holandsko v roku 2019 dodržalo svoj strednodobý rozpočtový cieľ.

Holandská vláda prijala v reakcii na prudké hospodárske otrasy a takmer úplný prepad dopytu v konkrétnych odvetviach značný balík núdzových opatrení s vplyvom na rozpočet vo výške viac ako 2,5 % HDP v roku 2020 s cieľom zabrániť štrukturálnemu poškodeniu hospodárstva. Uvedené opatrenia sú zamerané na oblasti najviac postihnuté krízou a ich cieľom je ochrana zamestnanosti a kúpnej sily domácností, ako aj odklad platby daní, úverové záruky na podporu toku úverov do súkromného sektora a zabránenie postupnej premeny dočasných problémov s likviditou na otázky platobnej neschopnosti (záruky poskytnuté vládou podliehajú štatistickému posúdeniu, pokiaľ ide o ich možný vplyv na rozpočet). V aktualizácii programu stability z roku 2020 a v jarnom rozpočtovom memorande sa opisujú prijaté opatrenia a ich objem sa odhaduje na viac ako 20 miliárd EUR (2,7 % HDP).

Rozpočet na rok 2020 je navyše ovplyvnený poklesom hospodárskej činnosti. Vzhľadom na neistoty súvisiace s hospodárskym otrasom je ťažké odhadnúť vplyv automatickej stabilizácie na rozpočet. Podľa prognózy Komisie z jari 2020, ako aj v súlade s jarným rozpočtovým memorandom sa predpokladá, že v dôsledku automatickej stabilizácie sa deficit zvýši približne o 5 % HDP. V súlade s usmernením Eurostatu pre aktuálne účtovanie sa v prognóze Komisie z jari 2020 predpokladá, že odklady platby dane nebudú mať okamžitý vplyv na deficit v roku 2020⁴.

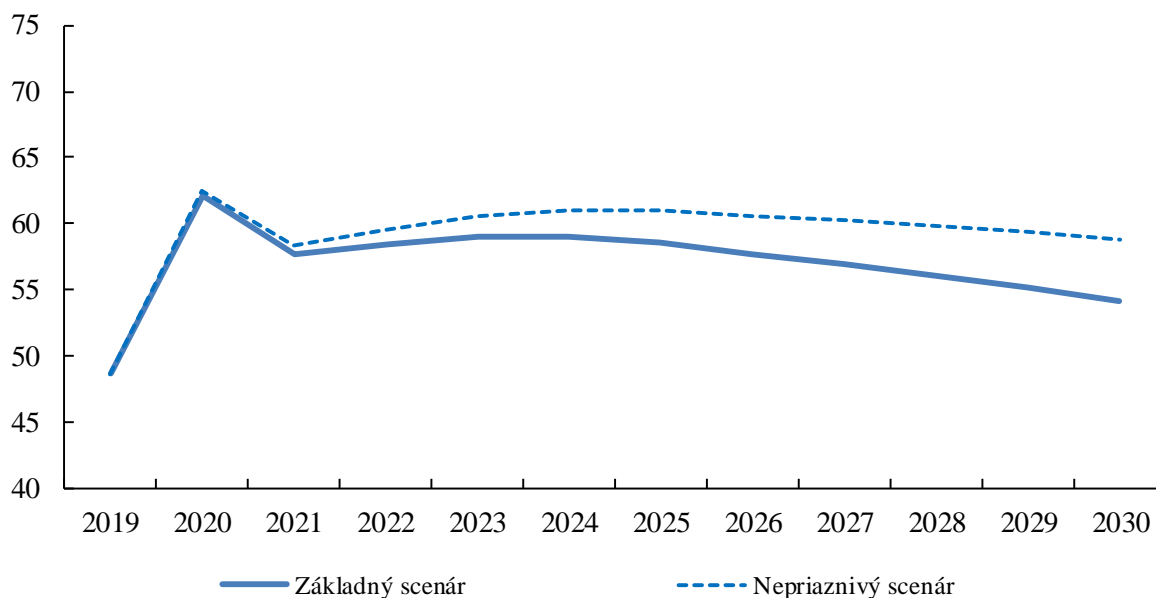
3.4. Strednodobá pozícia verejného dlhu

Podľa prognózy Komisie z jari 2020 sa očakáva, že dlh verejnej správy sa zvýši zo 48,6 % HDP v roku 2019 na 62,1 % v roku 2020. Na základe prognózy Komisie z jari 2020 bola aktualizovaná analýza udržateľnosti dlhovej služby. Z uvedenej analýzy vyplýva, že dlhová pozícia je v strednodobom horizonte aj naďalej udržateľná, čím sa zohľadňujú dôležité zmiernujúce faktory (vrátane dlhového profilu). Zatiaľ čo dlhová pozícia sa v dôsledku krízy

⁴ Tento predpoklad je v súlade s usmernením Eurostatu o štatistickom spracovaní uvedených opatrení (https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10186/10693286/GFS_draft_note.pdf).

spôsobenej pandémie COVID-19 zhoršuje, podľa základného scenára sa očakáva, že miera zadlženosti by sa mala v strednodobom horizonte udržať (klesať)⁵(graf 1).

Graf 1: Pomer dlhu verejnej správy k HDP, Holandsko, v % HDP



Zdroj: útvary Komisie

3.5. Iné faktory, na ktoré upozornil členský štát

Holandské orgány zaslali 18. mája 2020 list, v ktorom v súlade s článkom 2 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1467/97 uviedli závažné faktory. V analýze uvedenej v predchádzajúcich oddieloch sa už zoširoka rozobrali kľúčové faktory, na ktoré upozornili orgány.

⁵ Základný scenár vychádza z prognózy Komisie z jari 2020. Po roku 2021 sa predpokladá postupná úprava fiškálnej politiky v súlade s rámcami EÚ pre hospodársku a fiškálnu koordináciu a dohľad. Rast reálneho HDP sa predpokladá podľa tzv. metodiky EPC/OGWG T + 10. (Reálny) skutočný rast HDP je spôsobený najmä jeho potenciálnym rastom a ovplyvnený akoukoľvek dodatočnou fiškálnou úpravou (prostredníctvom fiškálneho multiplikátora). Predpokladá sa, že inflácia sa postupne priblíži k 2 %. Predpoklady úrokových sadzieb sú stanovené v súlade s očakávaniami finančného trhu. V prípade nepriaznivého scenára sa (počas celého prognózovaného obdobia) predpokladajú vyššie úrokové sadzby (o 500 bázických bodov) a nižší rast HDP (o -0,5 percentuálneho bodu) oproti základnému scenáru.

4. ZÁVERY

Podľa holandského rozpočtového memoranda sa v Holandsku plánuje, že v roku 2020 celkový deficit verejných financií výrazne prekročí referenčnú hodnotu 3 % HDP, ktorá je stanovená v zmluve. Plánované prekročenie referenčnej hodnoty sa považuje za výnimočné, no nie dočasné.

V súlade so zmluvou a s Paktom stability a rastu sa v tejto správe skúmajú aj závažné faktory.

Ako sa uvádza v článku 2 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1467/97, pokiaľ ide o dodržiavanie súladu s kritériom deficitu v roku 2020, keďže sa predpokladá, že pomer dlhu verejnej správy k HDP prekročí v roku 2020 referenčnú hodnotu 60 % a nebude splnená dvojitá podmienka – t. j. že deficit zostane na úrovni blízko referenčnej hodnoty a že jeho prekročenie referenčnej hodnoty je len dočasné – uvedené závažné faktory nemožno v postupoch vedúcich k rozhodnutiu o existencii nadmerného deficitu v prípade Holandska zohľadniť.

V analýze sa celkovo naznačuje, že v roku 2020 kritérium deficitu vymedzené v zmluve a v nariadení (ES) č. 1467/1997 nie je splnené.