



Bruselj, 20.5.2020  
COM(2020) 530 final

## **POROČILO KOMISIJE**

**Nizozemska**

**Poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije**

# POROČILO KOMISIJE

## Nizozemska

### Poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije

#### 1. UVOD

Komisija je 20. marca 2020 sprejela sporočilo o uporabi splošne odstopne klavzule Pakta za stabilnost in rast. Klavzula, kot je določena v členih 5(1), 6(3), 9(1) in 10(3) Uredbe (ES) št. 1466/97 ter členih 3(5) in 5(2) Uredbe (ES) št. 1467/97, olajšuje usklajevanje proračunskih politik v času resnega upada gospodarske aktivnosti. Komisija se je v svojem sporočilu strinjala s Svetom, da glede na pričakovani resni upad gospodarske aktivnosti zaradi izbruha COVID-19 sedanje razmere dovoljujejo uporabo klavzule. Ministri za finance držav članic so se 23. marca 2020 strinjali z oceno Komisije. Uporaba splošne odstopne klavzule omogoča začasni odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja, če to srednjeročno ne ogroža vzdržnosti javnih financ. Poleg tega se lahko Svet na priporočilo Komisije odloči, da za korektivni del sprejme revidirano fiskalno usmeritev. Splošna odstopna klavzula ne pomeni začasne prekinitve postopkov Pakta za stabilnost in rast. Državam članicam omogoča, da odstopajo od proračunskih zahtev, ki bi se sicer uporabljale, Komisiji in Svetu pa, da sprejmeta potrebne ukrepe za usklajevanje politike v okviru Pakta.

Podatki, ki so jih nizozemski organi sporočili 31. marca 2020 in jih je nato potrdil Eurostat<sup>1</sup>, kažejo, da je presežek sektorja država na Nizozemskem leta 2019 dosegel 1,7 % BDP, bruto dolg sektorja država pa je znašal 48,6 % BDP. V skladu s pomladanskim proračunskim memorandumom Nizozemske<sup>2</sup> vlada v letu 2020 načrtuje primanjkljaj v višini 11,8 % BDP, dolg pa naj bi znašal 65,2 % BDP. Poleg tega je v pomladanski napovedi Komisije 2020 napovedan primanjkljaj v višini 6,3 % BDP v letu 2020, dolg pa naj bi znašal 62,1 % BDP.

Načrtovani primanjkljaj za leto 2020 predstavlja *prima facie* dokaz o obstoju čezmernega primanjkljaja, kot ga opredeljuje Pakt za stabilnost in rast.

Komisija je zato pripravila poročilo, v katerem je analizirana skladnost Nizozemske z merilom glede primanjkljaja iz Pogodbe (za merilo glede dolga se lahko šteje, da je izpolnjeno, saj je bil delež dolga v letu 2019 manjši od referenčne vrednosti 60 % BDP iz Pogodbe). Poročilo upošteva vse pomembne dejavnike ter ustrezno upošteva velik gospodarski šok, povezan s pandemijo COVID-19.

---

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

<sup>2</sup> Pomladanski proračunski memorandum 2020 (*Voorjaardota 2020*), ki ga je minister za finance Wopke Hoekstra 24. aprila 2020 predložil v pregled drugemu senatu.

**Tabela 1. Primanjkljaj in dolg sektorja država (v % BDP)**

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Merilo glede primanjkljaja	saldo sektorja država	0,0	1,3	1,4	1,7	-6,3	-3,5
Merilo glede dolga	bruto dolg sektorja država	61,9	56,9	52,4	48,6	62,1	57,6

Vir: pomladanska napoved Komisije 2020.

## 2. MERILO GLEDE PRIMANJKLJAJA

Program stabilnosti, ki so ga nizozemski organi predložili 29. aprila 2020<sup>3</sup>, za leto 2020 predvideva presežek v višini 1,1 % BDP. Proračunska projekcija temelji na makroekonomskem scenariju, v skladu s katerim naj bi v letu 2020 BDP zrasel za 1,4 %, ki pa ga ni več mogoče šteti za realističnega. Vendar je nizozemsko ministrstvo za finance 24. aprila parlamentu poslalo proračunski memorandum, ki za leto 2020 navaja primanjkljaj v višini 11,8 % BDP, kar je nad referenčno vrednostjo iz Pogodbe, ki znaša 3 % BDP, in ni blizu nje.

Načrtovano preseganje referenčne vrednosti iz Pogodbe v letu 2020 je izjemno, saj je posledica resnega upada gospodarske aktivnosti. Ob upoštevanju vpliva pandemije COVID-19 na nizozemsko gospodarstvo pomladanska napoved Komisije 2020 v letu 2020 predvideva zmanjšanje realnega BDP za 6,8 %.

Načrtovano preseganje referenčne vrednosti iz Pogodbe glede na pomladansko napoved Komisije 2020 ne bi bilo začasno, saj naj bi primanjkljaj sektorja država v letu 2021 ostal nad referenčno vrednostjo 3 % BDP.

Če povzamemo, načrtovani primanjkljaj za leto 2020 presega referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe in ni blizu nje. Načrtovano preseganje, kot ga opredeljujeta Pogodba in Pakt za stabilnost in rast, se šteje za izjemno, ne pa za začasno. Zato analiza kaže, da merilo glede primanjkljaja, kot je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/97, *prima facie* ni izpolnjeno.

## 3. POMEMBNI DEJAVNIKI

V skladu s členom 126(3) Pogodbe mora Komisija pripraviti poročilo, če država članica ne izpolnjuje zahtev enega ali obeh navedenih meril. V tem poročilu je treba upoštevati „tudi, ali javnofinančni primanjkljaj presega javne investicijske odhodke, in vse druge pomembne dejavnike, tudi srednjeročno gospodarsko in proračunsko stanje države članice“.

Ti dejavniki so nadalje pojasnjeni v členu 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97, ki določa tudi, da je treba ustrezno upoštevati „vse druge dejavnike, ki so po mnenju zadevne države članice

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-stability-programme-netherlands\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-stability-programme-netherlands_en.pdf).

pomembni za izčrpno oceno izpolnjevanja meril primanjkljaja in dolga ter jih je država članica predložila Svetu in Komisiji“.

Kot je določeno v členu 2(4) Uredbe (ES) št. 1467/97, kar zadeva izpolnjevanje merila glede primanjkljaja v letu 2020, ker naj bi delež javnega dolga v BDP v letu 2020 presegal referenčno vrednost 60 % BDP in ni izpolnjen dvojni pogoj – tj. da primanjkljaj ostaja blizu referenčne vrednosti in da je referenčna vrednost presežena le začasno –, navedenih pomembnih dejavnikov v korakih, ki so podlaga za sklep o obstoju čezmernega primanjkljaja na Nizozemskem, ni mogoče upoštevati.

V trenutnih razmerah so ključni dodatni dejavnik, ki ga je treba upoštevati v zvezi z letom 2020, gospodarski učinki pandemije COVID-19, ki zelo močno vplivajo na proračunsko stanje in pomenijo veliko negotovost glede prihodnjih obetov. Pandemija je povzročila tudi uporabo splošne odstopne klavzule.

### **3.1 Pandemija COVID-19**

Pandemija COVID-19 je povzročila velik gospodarski šok, ki ima izrazito negativen vpliv po vsej Evropski uniji. Posledice za rast BDP bodo odvisne od trajanja pandemije in ukrepov, ki so bili sprejeti s strani nacionalnih organov ter na evropski in svetovni ravni za upočasnitev njenega širjenja, zaščito proizvodnih zmogljivosti in podporo skupnemu povpraševanju. Nizozemska je že sprejela proračunske ukrepe za povečanje zmogljivosti zdravstvenih sistemov in zagotavljanje pomoči tistim posameznikom in sektorjem, ki jih je kriza še posebej prizadela. Sprejeti so bili tudi znatni ukrepi likvidnostne podpore in druga jamstva. Ko bodo na voljo podrobnejše informacije, bi morali pristojni statistični organi preučiti, ali imajo ti ukrepi neposreden učinek na saldo sektorja država ali ne. Skupaj z upadom gospodarske aktivnosti bodo ti ukrepi prispevali k znatno višjim stanjem javnofinančnega primanjkljaja in dolga.

### **3.2 Srednjeročni gospodarski položaj**

Pomladanska napoved Komisije 2020 temelji na več predpostavkah, za katere je značilna izjemna stopnja negotovosti. Od 15. marca 2020 je nizozemska vlada izvedla ciljno usmerjeno zaporo z zajezitvenimi ukrepi, da bi omejila širjenje COVID-19. 6. maja 2020 so bili podrobno predstavljeni koraki sproščanja omejitev. Še naprej se uporabljajo ukrepi omejevanja socialnih stikov, prav tako se priporoča delo na daljavo. Šole in vrtci so bili zaprti, vendar so se ponovno delno odprli 11. maja 2020. Restavracije, bari in kulturne ustanove so bili zaprti, a se lahko s 1. junijem 2020 znova odprejo, vendar ob upoštevanju omejitev. Dogodki, za katere se zahteva dovoljenje, in športne dejavnosti v zaprtih prostorih so prepovedani do 1. septembra 2020. Trajanje ciljno usmerjene zapore je eden glavnih dejavnikov makroekonomskih obetov za leto 2020.

Glede na pomladansko napoved Komisije 2020 naj bi se realni BDP po 1,8-odstotni rasti v letu 2019 v letu 2020 zmanjšal za 6,8 %, kar odraža motnje v gospodarski aktivnosti, ki so posledica ukrepov zapore in rekordnega znižanja povpraševanja. Odhodki zasebne potrošnje naj bi se po pričakovanjih zmanjšali zaradi omejitev porabe gospodinjstev. Poleg tega naj bi negativna pričakovanja glede zaposlovanja v kombinaciji z negativnimi učinki na premoženje spodbudila previdnostno varčevanje, kar bo še dodatno zavrlo porabo gospodinjstev. Naložbe

v opremo naj bi se po napovedih v letu 2020 znatno zmanjšale zaradi šibkega povpraševanja, velike negotovosti, nizke izkoriščenosti proizvodnih zmogljivosti in omejenega dostopa do posojil. Obvezno zaprtje podjetij in nenadni upad gospodarske aktivnosti naj bi negativno vplivala na zaposlovanje v prizadetih sektorjih. Nizozemska je kot zelo odprto gospodarstvo še posebej občutljiva na upad svetovne trgovine.

Makroekonomski obeti so povezani z izjemno visoko stopnjo negotovosti glede trajanja pandemije in njenih gospodarskih učinkov. To je olajševalni dejavnik pri oceni, kako Nizozemska v letu 2020 izpolnjuje merilo glede primanjkljaja.

### **3.3 Srednjeročni proračunski položaj**

Glede na podatke o realizaciji in napoved Komisije je Nizozemska v letu 2019 izpolnjevala srednjeročni proračunski cilj.

Nizozemska vlada je v odziv na nenaden upad gospodarske rasti in skoraj popolno presahnitev povpraševanja v določenih sektorjih sprejela zajeten sveženj nujnih ukrepov s proračunskimi posledicami, ki presegajo 2,5 % BDP v letu 2020, da bi preprečila strukturno škodo gospodarstvu. Ukrepi so usmerjeni v področja, ki jih je kriza najbolj prizadela, pri čemer so osredotočeni na ohranitev delovnih mest, kupno moč gospodinjestev ter odloge plačila davkov in jamstva za posojila v podporo kreditnim tokovom v zasebnem sektorju ter za preprečitev, da bi začasne težave z likvidnostjo prerasle v težave s solventnostjo (za državna poročila se bo izvedla statistična ocena njihovih morebitnih proračunskih posledic). V dopolnitvi programa stabilnosti iz leta 2020 in pomladanskem proračunskem memorandumu so opisani sprejeti ukrepi in navedena ocena, da bo njihov obseg presegel 20 milijard EUR (2,7 % BDP).

Na proračun za leto 2020 poleg tega vpliva upad gospodarske aktivnosti. Posledice avtomatske stabilizacije za proračun je težko oceniti zaradi negotovosti v zvezi z gospodarskim šokom. Glede na pomladansko napoved Komisije 2020 ter pomladanski proračunski memorandum naj bi avtomatska stabilizacija k primanjkljaju dodala približno 5 % BDP. V skladu z navodili Eurostata za računovodenje na podlagi nastanka poslovnega dogodka se predpostavlja, da odlogi plačila davkov ne bodo imeli neposrednega učinka na primanjkljaj v letu 2020, napovedan v pomladanski napovedi Komisije 2020<sup>4</sup>.

### **3.4 Srednjeročno stanje javnega dolga**

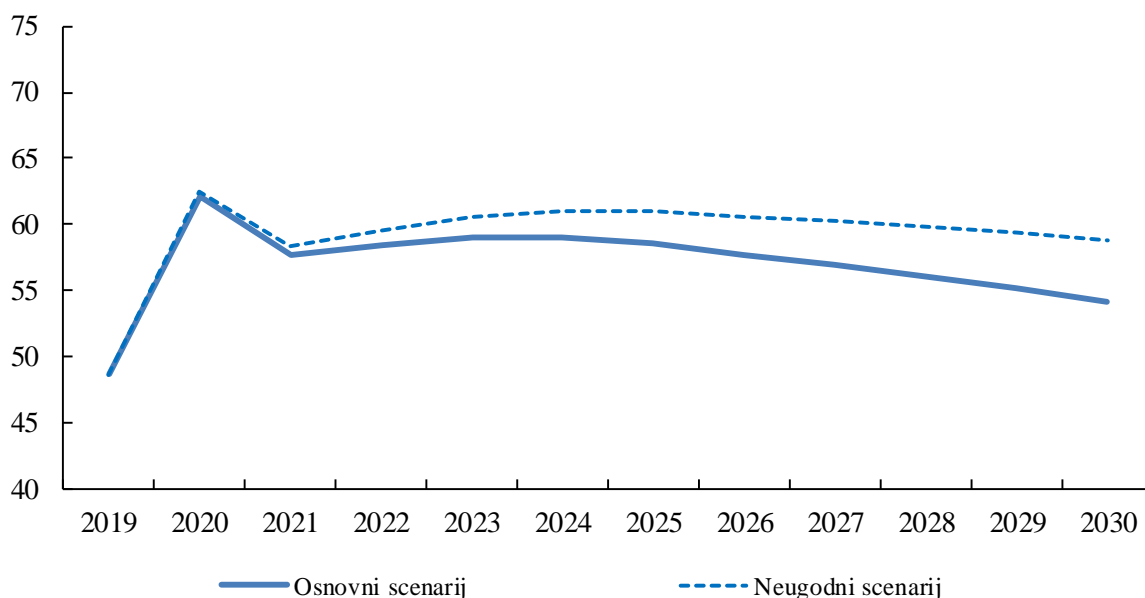
V skladu s pomladansko napovedjo Komisije 2020 naj bi se dolg sektorja država povečal z 48,6 % BDP, kolikor je znašal v letu 2019, na 62,1 % BDP v letu 2020. Analiza vzdržnosti dolga je bila posodobljena na podlagi pomladanske napovedi Komisije 2020. Analiza kaže, da je stanje dolga srednjeročno še vedno vzdržno, pri čemer so upoštevani pomembni olajševalni dejavniki (vključno s profilom dolga). Stanje dolga se zaradi krize ob izbruhu

---

<sup>4</sup> Ta predpostavka je v skladu z navodili za statistično obravnavo navedenih ukrepov s strani Eurostata ([https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10186/10693286/GFS\\_draft\\_note.pdf](https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10186/10693286/GFS_draft_note.pdf)).

COVID-19 sicer poslabšuje, vendar se pričakuje, da bo delež dolga po osnovnem scenariju srednjeročno ostal na vzdržni poti (zniževanja)<sup>5</sup> (graf 1).

**Graf 1: Delež javnega dolga v BDP, Nizozemska, v % BDP**



Vir: službe Komisije.

### 3.5 Drugi dejavniki, ki jih je izpostavila država članica

Nizozemski organi so 18. maja 2020 poslali dopis, v katerem so navedli pomembne dejavnike v skladu s členom 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97. Analiza, predstavljena v predhodnih oddelkih tega poročila, že širše obravnava ključne dejavnike, ki so jih navedli nacionalni organi.

<sup>5</sup> Osnovni scenarij temelji na pomladanski napovedi Komisije 2020. Po letu 2021 se predpostavlja postopno prilagajanje fiskalne politike v skladu z okvirom EU za ekonomsko in fiskalno usklajevanje ter nadzor. Projekcija realne rasti BDP je izračunana v skladu s tako imenovano metodologijo EPC/OGWG T+10. (Realna) dejanska rast BDP temelji zlasti na potencialni rasti, poleg tega pa nanjo vpliva vsaka dodatna fiskalna prilagoditev, ki se upošteva (z uporabo fiskalnega multiplikatorja). Predpostavljeno je, da se bo inflacija postopoma približevala ravni 2 %. Predpostavke o obrestnih merah so določene v skladu s pričakovanji na finančnih trgih. Pri neugodnem scenariju se v primerjavi z osnovnim scenarijem predpostavljajo višje obrestne mere (za 500 bazičnih točk) in nižja rast BDP (za -0,5 odstotne točke) (v celotnem obdobju, ki ga zajema napoved).

#### **4. ZAKLJUČEK**

Nizozemska v skladu s proračunskim memorandumom načrtuje povečanje nominalnega primanjkljaja sektorja država v letu 2020 preko referenčne vrednosti iz Pogodbe, ki znaša 3 % BDP, in ne blizu nje. Načrtovano preseganje referenčne vrednosti se šteje za izjemno, vendar ne za začasno.

V skladu s Pogodbo ter Paktom za stabilnost in rast so v tem poročilu obravnavani tudi pomembni dejavniki.

Kot je določeno v členu 2(4) Uredbe (ES) št. 1467/97, kar zadeva izpolnjevanje merila glede primanjkljaja v letu 2020, ker naj bi delež javnega dolga v BDP v letu 2020 presegal referenčno vrednost 60 % BDP in ni izpolnjen dvojni pogoj – tj. da primanjkljaj ostaja blizu referenčne vrednosti in da je referenčna vrednost presežena le začasno –, navedenih pomembnih dejavnikov v korakih, ki so podlaga za sklep o obstoju čezmernega primanjkljaja na Nizozemskem, ni mogoče upoštevati.

V celoti gledano analiza kaže, da merilo glede primanjkljaja, kakor je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/1997, v letu 2020 ni izpolnjeno.