

PREPORUKA VIJEĆA**od 18. lipnja 2021.****i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Nizozemske za 2021.**

(2021/C 304/19)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

nakon savjetovanja s Gospodarskim i financijskim odborom,

budući da:

- (1) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Općom klauzulom o odstupanju olakšava se koordinacija 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) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽²⁾. U toj je komunikaciji iznijela stajalište da su zbog očekivanog snažnog gospodarskog pada uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s tom Komisijinom procjenom. Općom klauzulom o odstupanju državama članicama omogućena je proračunska fleksibilnost za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Njome je olakšana koordinacija proračunskih politika u vrijeme snažnoga gospodarskog pada. Njezinom aktivacijom svakoj državi članici dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Komisija je 17. rujna 2020. u svojoj Komunikaciji o godišnjoj strategiji održivog rasta 2021. najavila da će se opća klauzula o odstupanju primjenjivati i u 2021.
- (2) Vijeće je 20. srpnja 2020. donijelo preporuku ⁽³⁾ („Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020.“). Njome je Nizozemskoj preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju poduzme sve potrebne mjere za učinkovit odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Nizozemska, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja.
- (3) Vijeće je u Preporuci o ekonomskoj politici europodručja za 2021. navelo da bi fiskalne politike u svim državama članicama europodručja trebale ostati poticajne tijekom 2021. i da bi mjere politike trebale biti prilagođene okolnostima u pojedinim zemljama te pravodobne, privremene i ciljane. Čim to dopuste epidemiološke i gospodarske okolnosti, trebalo bi postupno ukidati izvanredne mjere i istodobno suzbijati posljedice krize na društvo i tržište rada. Države članice trebale bi provoditi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Države članice trebale bi provoditi reforme kojima se za potrebe svih osoba poboljšava pokrivenost uslugama zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite te primjerenost i održivost tih sustava.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽³⁾ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Nizozemske za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Nizozemske za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 122.).

- (4) Komisija je 18. studenoga 2020. donijela mišljenja o nacrtima proračunskih planova država članica europodručja za 2021., koja su se temeljila na kvalitativnoj procjeni fiskalnih mjera. Komisija je smatrala da je nacrt proračunskog plana Nizozemske općenito u skladu s preporukama za fiskalnu politiku utvrđenima u Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020. te da se većinom mjera iz nacrta proračunskog plana podupire gospodarska aktivnost u kontekstu znatne neizvjesnosti. Međutim, čini se da neke mjere nisu bile privremene ni popraćene kompenzacijskim mjerama.
- (5) Instrumentom Next Generation EU, uključujući Mehanizam za oporavak i otpornost, osigurat će se održiv, uključiv i pravedan oporavak. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost, stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pružit će se financijska potpora provedbi reformi i ulaganjima i generirati fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime će se doprinijeti gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, te će se ojačati otpornost i potencijalni rast gospodarstava država članica. Omogućit će i poboljšanje javnih financija u kratkoročnom razdoblju i doprinijeti jačanju održivosti javnih financija, rastu i otvaranju radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.
- (6) Komisija je 3. ožujka 2021. donijela Komunikaciju s daljnjim smjernicama politike kako bi se olakšala koordinacija fiskalnih politika i izrada programa stabilnosti i konvergencije država članica. Opći smjer fiskalne politike, uzimajući u obzir nacionalne proračune i Mehanizam za oporavak i otpornost, trebao bi u 2021. i 2022. ostati poticajan. Istodobno bi, u kontekstu postupne normalizacije gospodarske aktivnosti u drugoj polovini 2021., fiskalne politike država članica u 2022. trebale biti diferenciranije. Države članice trebale bi u svojim fiskalnim politikama uzeti u obzir stupanj oporavka, fiskalnu održivost te potrebu za smanjenjem gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika. S obzirom na potrebu za potporom održivom oporavku u Uniji, države članice s niskim rizicima za održivost trebale bi usmjeriti svoje proračune na održavanje poticajne fiskalne politike u 2022., uzimajući u obzir učinak Mehanizma za oporavak i otpornost. Države članice s visokim razinama duga trebale bi provoditi razborite fiskalne politike, uz zadržavanje ulaganja koja financira država te iskorištavanje bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih visokokvalitetnih projekata ulaganja i strukturne reforme. U razdoblju nakon 2022. pri izradi fiskalnih politika trebalo bi nastaviti uzimati u obzir snagu oporavka, stupanj ekonomske neizvjesnosti i fiskalnu održivost. Preusmjeravanje fiskalnih politika prema postizanju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija, među ostalim postupnim i pravodobnim ukidanjem mjera potpore, doprinijet će osiguravanju srednjoročne fiskalne održivosti.
- (7) Komisija je u svojoj Komunikaciji od 3. ožujka 2021. također iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Na temelju proljetne prognoze 2021. Komisija je 2. lipnja 2021. zaključila da su ispunjeni uvjeti za nastavak primjene opće klauzule o odstupanju u 2022. i njezinu deaktivaciju od 2023. Nakon deaktivacije opće klauzule o odstupanju i dalje će se u obzir uzimati konkretna situacija u pojedinim zemljama.
- (8) Nizozemska je 30. travnja 2021. dostavila svoj Program stabilnosti za 2021., u skladu s člankom 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97.
- (9) Na temelju podataka koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Nizozemskoj je u 2020. iznosio 4,3 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a dug opće države povećao se na 54,5 % BDP-a. Godišnja promjena primarnog proračunskog salda iznosila je 6,0 % BDP-a, uključujući diskrecijske proračunske mjere u iznosu od 3,0 % BDP-a za potporu gospodarstvu te djelovanje automatskih stabilizatora. Nizozemska je pružila i potporu za likvidnost poduzećima i kućanstvima (kao što su jamstva i odgode plaćanja poreza koji nemaju izravan i neposredan učinak na proračun), koja se procjenjuje na 5,3 % BDP-a; Komisija procjenjuje da stvarna iskorištenost javnih jamstava u 2020. otprilike iznosi 2 % BDP-a.
- (10) Komisija je 2. lipnja 2021. objavila izvješće na temelju članka 126. stavka 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Nizozemske jer je njezin deficit opće države 2020. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. U izvješću je zaključeno da nije ispunjen kriterij deficita.

⁽⁴⁾ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (11) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije realan je za 2021. i 2022. te je u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. vidljiv je snažniji rast privatne potrošnje u 2021. i 2022. (0,5 postotnih bodova više u 2021. i 0,4 postotna boda više u 2022.) te snažniji rast bruto investicija u fiksni kapital u 2022. (0,3 postotna boda više). To je neutralizirano snažnijim rastom uvoza u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021., što dovodi do pozitivnog neto uvoza, dok se u Programu stabilnosti za 2021. predviđa negativan neto uvoz.
- (12) Vlada u Programu stabilnosti za 2021. predviđa povećanje deficita opće države s 4,3 % BDP-a u 2020. na 5,9 % BDP-a u 2021. te povećanje udjela duga na 58,6 % BDP-a u 2021. Prema Programu stabilnosti za 2021., promjena primarnog proračunskog salda u 2021. u odnosu na razinu prije krize (2019.) iznosi 8,2 % BDP-a, što odražava diskrecijske proračunske mjere u iznosu od 1,9 % BDP-a za potporu gospodarstvu i djelovanje automatskih stabilizatora. Komisija u proljetnoj prognozi 2021. predviđa povećanje deficita opće države na 5 % BDP-a u 2021. te povećanje udjela duga na 57,9 % BDP-a u 2021. Komisijina proljetna prognoza 2021. temelji se na podacima o realizaciji koji pokazuju veće prihode u 2020., za koje se očekuje da će ostati slični u 2021. Manji procijenjeni deficit dovodi do manjih razina duga.
- (13) Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i posljedični gospodarski pad Nizozemska je donijela proračunske mjere za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije bolesti COVID-19 i pružanje pomoći osobito pogođenim građanima i sektorima. Tim snažnim odgovorom politike ublaženo je smanjenje BDP-a, što je pak ograničilo povećanje državnog deficita i javnog duga. Fiskalne mjere trebale bi pružiti najveću moguću potporu oporavku bez prejudiciranja budućih fiskalnih kretanja. Stoga se njima ne bi smjelo trajno opteretiti javne financije. Ako države članice uvedu trajne mjere, trebale bi ih na odgovarajući način financirati kako bi se u srednjoročnom razdoblju postigla proračunska neutralnost. Mjere koje je Nizozemska poduzela u 2020. i 2021. u skladu su s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Čini se da neke diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. nisu privremene niti su popraćene kompenzacijskim mjerama. Nakon razdoblja obuhvaćenog Komisijinom proljetnom prognozom 2021., tj. 2023., preostali kumulativni učinak tih trajnih mjera preliminarno se procjenjuje na oko 1 % BDP-a, a riječ je o prijenosima kapitala, uglavnom iz Nacionalnog fonda za ulaganje u rast.
- (14) Program stabilnosti za 2021. još ne uključuje primitke od bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2021. pretpostavlja se pojednostavnjena i linearna integracija rashoda koji se financiraju iz Mehanizma za oporavak i otpornost zato što nisu bile dostupne dovoljno detaljne informacije o nacionalnom planu za oporavak i otpornost.
- (15) U trenutačnim okolnostima potrebno je razmotriti utvrđene pokazatelje fiskalne prilagodbe iz Uredbe (EZ) br. 1466/97. Prvo, postoji znatna neizvjesnost u pogledu procjena proizvodnog jaza. Drugo, fiskalna politika treba biti spremna za brzu prilagodbu razvoju pandemije bolesti COVID-19, kako bi se nakon smanjenja zdravstvenih rizika preusmjerila s hitnih na ciljane mjere. Treće, trenutačne okolnosti obilježene su znatnim odgovorom politika za potporu gospodarskoj aktivnosti. Zbog znatnih prijenosa sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) utvrđeni pokazatelji ne odražavaju u cijelosti poticaj fiskalnih politika gospodarstvu. U tom se kontekstu strukturni saldo ne čini primjerenim u trenutačnim okolnostima. Referentno mjerilo za rashode također je potrebno prilagoditi^(?) i dopuniti dodatnim informacijama kako bi se u potpunosti ocijenio smjer fiskalne politike.
- (16) Kao u pristupu iz procjene nacrtu proračunskih planova za 2021., privremene hitne mjere isključene su iz ukupnog iznosa rashoda. Tim hitnim privremenim mjerama uvedenima zbog krize podupiru se zdravstveni sustavi te radnicima i poduzećima nadoknađuje gubitak prihoda zbog ograničenja kretanja i poremećaja u lancima opskrbe; tijela javne vlasti mogu ih ukinuti ovisno o normalizaciji javnog zdravlja i gospodarstva. Kako bi se u ovom trenutku ocijenio opći smjer fiskalne politike, znatne prijenose sredstava iz proračuna Unije (kao što su oni iz Mehanizma za oporavak i otpornost) trebalo bi uključiti u relevantne ukupne rashode. Opći smjer fiskalne politike stoga se mjeri promjenom primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez hitnih privremenih mjera uvedenih

(?) Osobito, zbog izgladivanja ulaganja u razdoblju od četiri godine primijenjenog u referentnom mjerilu za rashode nije moguće pravilno procijeniti fiskalnu potporu oporavku ulaganjima koja financira država.

zbog krize), uključujući rashode koji se financiraju bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije. Osim općeg smjera fiskalne politike, cilj je analize procijeniti je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom. Zato se posebna pozornost posvećuje kretanjima primarnih tekućih rashoda i ulaganja koje financira država.

- (17) U Programu stabilnosti Nizozemske za 2021. predviđa se da će se njezin deficit opće države smanjiti na 1,8 % BDP-a u 2022., uglavnom zbog gospodarskog oporavka i prestanka primjene privremenih mjera potpore donesenih 2020. i 2021. Predviđa se smanjenje udjela duga opće države na 56,9 % BDP-a u 2022. Ta su predviđanja u skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2021. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2021. te na temelju posebne metodologije kojom se odražavaju gore navedeni izazovi, opći smjer fiskalne politike – uključujući učinak ulaganja koja se financiraju iz nacionalnog proračuna i proračuna Unije, osobito iz Mehanizma za oporavak i otpornost, na ukupnu potražnju u 2022. – procjenjuje se na -0,4 % BDP-a ⁽⁶⁾. Predviđa se da će se pozitivan učinak rashoda financiranih bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,1 postotni bod BDP-a. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a ⁽⁷⁾. Predviđa se da će učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na prihodovnoj strani) biti ekspanzivan i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.
- (18) Po svemu sudeći, kvaliteta proračunskih mjera država članica posebno je važna. Fiskalne strukturne reforme usmjerene na poboljšanje sastava nacionalnih proračuna mogu poduprijeti potencijalni rast, stvoriti prijeko potreban fiskalni prostor i doprinijeti osiguravanju dugoročne fiskalne održivosti, među ostalim zbog klimatskih promjena i zdravstvenih izazova. Na prihodovnoj je strani zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 došla do izražaja važnost reformi za učinkovitije i pravednije sustave javnih prihoda. Na rashodovnoj je strani još više naglašena nužnost povećanja obujma i kvalitete održivih ulaganja koja potiču rast, u skladu s ciljevima jačanja potencijala rasta, gospodarske i socijalne otpornosti te zelene i digitalne tranzicije. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost omogućit će poboljšanje sastava nacionalnih proračuna.
- (19) Prema srednjoročnom proračunskom planu iz Programa stabilnosti za 2021. predviđa se smanjenje deficita opće države s 1,4 % u 2023. na 1,1 % BDP-a u 2024. Predviđa se da će deficit opće države opet biti ispod 3 % BDP-a u 2022. Program stabilnosti za 2021. ne sadržava informacije potrebne za procjenu općeg smjera fiskalne politike u 2023. i 2024. Trenutačno se prosječni desetogodišnji nominalni potencijalni rast procjenjuje na 3 % ⁽⁸⁾. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje bi mogle potaknuti potencijalni gospodarski rast Nizozemske.
- (20) Predviđa se smanjenje udjela duga opće države sa 56,0 % BDP-a u 2023. na 55,3 % BDP-a u 2024. Smatra se da se Nizozemska srednjoročno suočava s niskim rizicima za fiskalnu održivost, kao što je vidljivo iz najnovije analize održivosti duga.
- (21) S obzirom na trenutačno iznimno visok stupanj neizvjesnosti, smjernice za fiskalnu politiku trebale bi ostati uglavnom kvalitativne. Preciznije kvantificirane smjernice za naredne godine izradit će se 2022., nakon što se stupanj neizvjesnosti u dovoljnoj mjeri smanji.
- (22) Vijeće je ocijenilo Program stabilnosti za 2021. i daljnje postupanje Nizozemske po Preporuci Vijeća od 20. srpnja 2020.,

PREPORUČUJE NIZOZEMSKOJ DA:

1. U 2022. provodi poticajnu fiskalnu politiku, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država.
2. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti. Istodobno povećava ulaganja kako bi se potaknuo potencijal rasta.

⁽⁶⁾ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

⁽⁷⁾ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,3 postotna boda BDP-a.

⁽⁸⁾ Procjena Komisije u skladu sa zajednički dogovorenim metodologijom.

3. Obrati posebnu pozornost na sastav javnih financija na prihodovnoj i rashodovnoj strani proračuna te na kvalitetu proračunskih mjera kako bi se osigurao održiv i uključiv oporavak. Daje prednost održivim ulaganjima kojima se potiče rast, osobito ulaganjima koja podupiru zelenu i digitalnu tranziciju. Daje prednost fiskalno-strukturnim reformama koje će doprinijeti financiranju prioriteta javne politike i dugoročnoj održivosti javnih financija, među ostalim, ako je to relevantno, jačanjem pokrivenosti, primjerenosti i održivosti zdravstvenih sustava i sustava socijalne zaštite za sve.

Sastavljeno u Luxembourg 18. lipnja 2021.

Za Vijeće

Predsjednik

J. LEÃO
