



Bruxelles, 5.6.2019.
COM(2019) 519 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

**o Nacionalnom programu reformi Nizozemske za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o
Programu stabilnosti Nizozemske za 2019.**

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Nizozemske za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Nizozemske za 2019.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika¹, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža², a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

- (1) Komisija je 21. studenoga 2018. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak Europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika za 2019. Posebna je pozornost posvećena europskom stupu socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 21. ožujka 2019. Komisija je 21. studenoga 2018. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu se navodi da je Nizozemska jedna od država članica za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Istog je dana Komisija donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Europsko vijeće potvrdilo 21. ožujka 2019. Vijeće je 9. travnja 2019. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja („Preporuka za europodručje”).

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

- (2) Kao država članica čija je valuta euro te s obzirom na blisku međusobnu povezanost ekonomija u ekonomskoj i monetarnoj uniji, Nizozemska bi trebala osigurati punu i pravodobnu provedbu Preporuke za europodručje, koja je navedena u preporukama 1. i 3. u nastavku. Konkretno, mjerama kojima se potiču ulaganja i rast plaća odgovorit će se na prvu preporuku za europodručje o ponovnoj uspostavi ravnoteže u europodručju, poreznim mjerama odgovorit će se na drugu preporuku za europodručje o borbi protiv agresivnog poreznog planiranja, dok će se smanjenjem poticaja zaduživanju kućanstava odgovoriti na četvrtu preporuku za europodručje o smanjenju povlaštenog poreznog tretmana duga.
- (3) Izvješće za Nizozemsku³ za 2019. objavljeno je 27. veljače 2019. U izvješću je ocijenjen napredak Nizozemske u smislu preporuka za Nizozemsku koje je Vijeće donijelo 13. srpnja 2018., mjera poduzetih nakon preporuka donesenih prethodnih godina te napredak Nizozemske u ostvarenju njezinih nacionalnih ciljeva strategije Europa 2020. Izvješće sadržava i detaljno preispitivanje u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011, čiji su rezultati također objavljeni 27. veljače 2019.⁴ Komisija u svojoj analizi zaključuje da u Nizozemskoj postoje makroekonomske neravnoteže. Konkretno, visoka razina privatnog duga i velik suficit tekućeg računa izvori su neravnoteža koje imaju prekograničan utjecaj. Udio privatnog duga u BDP-u i u sektoru kućanstava i u korporativnom sektoru nastavio se smanjivati zahvaljujući gospodarskom rastu, iako je i dalje visok. Međutim, nominalni dug kućanstava polako se povećava zbog rasta cijena stambenih nekretnina.
- (4) Nizozemska je 29. travnja 2019. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2019. i svoj Program stabilnosti za 2019. Kako bi se uzela u obzir njihova povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.
- (5) Pri izradi programa za korištenje sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014.–2020. relevantne preporuke za Nizozemsku uzete su u obzir. Kako je predviđeno člankom 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća⁵, ako je potrebno poduprijeti provedbu relevantnih preporuka Vijeća, Komisija od države članice može zatražiti da preispita i izmijeni svoje sporazume o partnerstvu i relevantne programe. Komisija je primjenu te odredbe detaljno objasnila u smjernicama o primjeni mjera kojima se učinkovitost europskih strukturnih i investicijskih fondova povezuje s dobrim gospodarskim upravljanjem⁶.
- (6) Na Nizozemsku se trenutačno primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu. Vlada u Programu stabilnosti za 2019. planira smanjenje suficita opće države s 1,5 % BDP-a u 2018. na 0,0 % BDP-a u 2022. Na temelju ponovno izračunanog strukturnog salda⁷, srednjoročni proračunski cilj, tj. strukturni deficit od 0,5 % BDP-a, i dalje se ostvaruje sa značajnom pozitivnom razlikom u programskom razdoblju. Prema Programu stabilnosti za 2019. očekuje se da će se udio državnog duga u BDP-u smanjiti s 52,4 % BDP-a u 2018. na 44,6 % BDP-a u 2022. Makroekonomski scenarij

³ SWD(2019) 1018 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Ciklički prilagođen saldo bez jednokratnih i privremenih mjera koji je Komisija ponovno izračunala koristeći se zajednički dogovorenim metodologijom.

na kojem se temelje te proračunske projekcije vjerojatan je. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. predviđa se da će se strukturni saldo smanjiti s 0,8 % BDP-a u 2018. na 0,7 % BDP-a u 2019. i 0,2 % BDP-a u 2020., što je iznad srednjoročnog proračunskog cilja. Predviđa se da će se dug opće države i dalje stabilno smanjivati. Općenito, Vijeće smatra da se očekuje da će Nizozemska u 2019. i 2020. poštovati odredbe Pakta o stabilnosti i rastu. Istovremeno bi bilo važno da se fiskalna i strukturna politika iskoriste za poticanje trenda rasta ulaganja, pri čemu se treba poštovati srednjoročni proračunski cilj.

- (7) Kad je riječ o fiskalnoj održivosti, predviđeno povećanje javnih rashoda za dugotrajnu skrb upućuje na srednje rizike za dugoročnu održivost. Vlada je 2015. prenijela velik dio sustava dugotrajne skrbi na razinu općina kako bi poboljšala njegovu učinkovitost i smanjila javne rashode. Potrebno je pratiti učinak te reforme na fiskalnu održivost.
- (8) U studenome 2018. sredstva iz Fonda za osiguranje depozita, neovisnog pravnog subjekta, prebačena su sa zasebnog računa pri Nizozemskoj središnjoj banci na račun pri Državnoj riznici. Nizozemski fond za osiguranje depozita postupno se povećava – dosad je prikupljena oko jedna milijarda EUR, a banke bi do 2024. trebale uplatiti još četiri milijarde EUR i ta bi se sredstva uložila u diversificirani portfelj niskorizične imovine u skladu s Direktivom o sustavima osiguranja depozita. Prijenosom računa fonda smanjuje se razina bruto duga, ali ne utječe se na javni deficit. Nakon prijenosa Riznica će moći koristiti sredstva iz fonda za financiranje državnih rashoda, ali će ih morati staviti na raspolaganje ako bude potrebno isplatiti deponente ili financirati intervencije u skladu s njezinim zakonskim mandatom, što bi moglo utjecati na financijsku stabilnost.
- (9) Nizozemska kućanstva karakterizira visoka razina nelikvidnih sredstava u nekretninama i mirovinskim fondovima i visoka razina zaduženosti. Zbog velike zaduženosti kućanstva su osjetljiva na financijske i gospodarske šokove. Ta je zaduženost posljedica velikih poreznih olakšica za plaćanje hipotekarnih kamata, ali i slabog funkcioniranja srednjeg segmenta tržišta najma nekretnina te visoke obvezne mirovinske štednje. Jedna od ključnih prepreka rješavanju problema visoke zaduženosti kućanstava tržište je stambenih nekretnina, na kojemu se uzorci stambenog financiranja i štednje u tom sektoru oblikuju na temelju desetljećima prisutnih nefleksibilnosti i poticaja koji imaju negativan učinak. Od 2012. proveden je niz mjera kojima je djelomično riješen taj problem. Donesen je zakon kojim bi se trebalo osigurati najavljeno ubrzanje smanjenja poreznog odbitka za hipotekarne kamate, s početkom primjene u 2020. Unatoč tome porezne olakšice za plaćanja hipoteka i dalje su velike i potiču kućanstava na zaduživanje. Istodobno, privatno tržište najma stambenih nekretnina, jedini nesubvencionirani segment, nedovoljno je razvijeno i na njega otpada tek 13 % ukupnih stambenih objekata. Nepostojanje funkcionalnog srednjeg segmenta tržišta najma stambenih nekretnina potiče kućanstva na kupnju umjesto na najam, što dovodi do visokih udjela duga u dohotku i financijske ranjivosti.
- (10) Mirovinski sustav dobro funkcionira kad je riječ o primjerenosti mirovina i fiskalnoj održivosti, ali ne i kad je riječ o međugeneracijskoj pravednosti, transparentnosti mirovinskih prava i fleksibilnosti. Osim toga, doprinosi za strukovne mirovine visoki su i fluktuiraju ovisno o uspješnosti mirovinskih fondova. To može imati prociklički utjecaj na potrošnju kućanstava. Reformom mirovinskog sustava mogli bi se, tijekom životnog ciklusa, smanjiti obvezni mirovinski doprinosi i stabilizirati potrošnja („izgladivanje potrošnje”). Vlada namjerava provesti temeljitu reformu drugog mirovinskog stupa radi poboljšanja pokrivenosti te uspostave transparentnijeg,

fleksibilnijeg i aktuarski pravednijeg sustava. Istodobnom reformom institucija tržišta stambenih nekretnina i mirovinskog sustava mogla bi se smanjiti zaduženost kućanstava i povećati otpornost stambenog sektora na financijske i gospodarske šokove, što bi imalo pozitivan učinak i na makroekonomsku otpornost i gospodarski rast.

- (11) Unatoč niskoj stopi nezaposlenosti, visokim stopama slobodnih radnih mjesta i sve većem manjku radne snage, nominalni rast plaća i dalje je umjeren (1,1 % 2017. i 2,4 % 2018.). Plaće prema kolektivnim ugovorima u prosjeku su se povećale za 2,1 % u 2018., dok su plaće u javnom sektoru rasle još brže (porast od 3 % u drugoj polovini 2018.). Osim toga, postignuti su sporazumi o plaći koji su u dvije godine doveli do nominalnog povećanja od 7 % za sve državne službenike u središnjoj državnoj upravi. Osigurana su dodatna sredstva za povećanje plaća nastavnika u osnovnim školama. Vlada je osim toga donijela nekoliko fiskalnih mjera kojima je smanjeno porezno opterećenje rada i kojima je cilj povećati neto raspoloživi dohodak kućanstava čiji su članovi zaposleni. Jačanjem uvjeta koji podupiru rast plaća i reformom drugog stupa mirovinskog sustava radi povećanja njegove transparentnosti, međugeneracijske pravednosti i otpornosti na šokove dodatno bi se povećao raspoloživi dohodak kućanstava i tako potaknula domaća potražnja te doprinijelo ponovnoj uspostavi ravnoteže u europodručju.
- (12) Borba protiv agresivnog poreznog planiranja ključna je za povećanje učinkovitosti i pravednosti poreznih sustava, kao što je potvrđeno u Preporuci za europodručje iz 2019. Zbog učinaka prelijevanja među državama članicama koji proizlaze iz strategija agresivnog poreznog planiranja poreznih obveznika zakonodavstvo EU-a potrebno je dopuniti koordiniranim djelovanjem na razini nacionalnih politika. Nizozemska je poduzela mjere protiv agresivnog poreznog planiranja, no visoki iznosi plaćanja dividendi, naknada za autorska prava i kamata koja se izvršavaju preko Nizozemske upućuju na zaključak da poduzeća iskorištavaju porezne propise Nizozemske kako bi provodila agresivno porezno planiranje. Velik udio izravnih stranih ulaganja države „subjekti posebne namjene”. Zbog nepostojanja poreza po odbitku na „izlazna” plaćanja (tj. plaćanja rezidenata EU-a rezidentima trećih zemalja) naknada za autorska prava i kamata može se dogoditi da ta plaćanja uopće ne budu oporezovana ako ne podliježu porezu u državi primatelja plaćanja. Najavljeni program reforme oporezivanja, uključujući poreze po odbitku na plaćanja naknada za autorska prava i kamata u slučaju zlouporabe ili u slučaju izvršenja plaćanja u državama s niskim porezima, pozitivan je korak prema smanjenju agresivnog poreznog planiranja i treba se pomno pratiti.
- (13) Rast zaposlenosti posljednjih godina uglavnom se može pripisati privremenom zapošljavanju i samozapošljavanju, iako broj radnih mjesta s ugovorima na neodređeno vrijeme u zadnje vrijeme raste brže od broja radnih mjesta s ugovorima na određeno vrijeme. Ipak, fleksibilno zapošljavanje i dalje je često i čini znatan udio tržišta rada. Visok postotak ugovora o radu na određeno vrijeme i brzo povećanje broja samozaposlenih osoba bez zaposlenika objašnjava se velikim razlikama u primjenjivom radnom zakonodavstvu, zaštiti radnika te u zakonodavstvu o oporezivanju i socijalnoj sigurnosti. Vlada je donijela paket mjera (nacrt zakona o uravnoteženju tržišta rada, „Wet Arbeidsmarkt in Balans”) čiji je cilj olakšati zapošljavanje na neodređeno vrijeme i smanjiti fleksibilnost fleksibilnih ugovora o radu. Kad ih parlament donese, provedbu tih mjera (koje bi trebale stupiti na snagu 2020.) trebalo bi pomno pratiti. Osim toga, najavljene su mjere kojima bi se smanjila obveza poslodavca da u slučaju bolesti zaposlenika nastavi isplaćivati plaću još dvije

godine. Međutim, dosad nisu donesene druge konkretne mjere. Stoga neki od navedenih institucijskih čimbenika i dalje djeluju kao financijski poticaji zaposlenicima da počnu raditi kao samozaposlene osobe ili da se koriste statusom samozaposlenih osoba bez zaposlenika. Samozaposlene osobe često nisu dovoljno osigurane u slučaju invaliditeta, nezaposlenosti i starosti, što bi dugoročno moglo utjecati na održivost sustava socijalne sigurnosti. Osim toga, provedba mjera za suzbijanje lažnog samozapošljavanja obustavljena je do 2020.

- (14) Tržište rada općenito dobro funkcionira, ali potrebno je poticati jednake mogućnosti u pogledu zapošljavanja i aktivnog uključivanja, posebno osoba migrantskog podrijetla, osoba na marginama tržišta rada i gospodarski neaktivnih osoba. Osim toga, potencijal rada i dalje nije u potpunosti iskorišten, što pokazuje posebno velik broj žena zaposlenih u nepunom radnom vremenu.
- (15) Kako bi nizozemsko gospodarstvo bilo inovativno i kako bi rasla produktivnost, ključne su tehničke i digitalne vještine i kvalificirani stručnjaci. To upućuje na potrebu za većim ulaganjem u osposobljavanje, među ostalim u području digitalnih vještina, te za promicanjem fleksibilnih mogućnosti za stjecanje novih vještina i prekvalifikaciju. Poboljšanje sposobnosti društva za inovacije zahtijeva ulaganja u obrazovanje u području znanosti, tehnologije, inženjerstva i matematike. Nadalje, povećanje ulaganja u vještine, obrazovanje i osposobljavanje ključno je za poboljšanje pristupa tržištu rada i zapošljivosti osoba na marginama tržišta rada, uz istodobno poticanje jednakih mogućnosti i aktivnog uključivanja.
- (16) Iako je intenzitet ulaganja u istraživanje i razvoj u Nizozemskoj porastao na više od 2 %, i dalje je ispod nacionalne ciljne vrijednosti od 2,5 % i ispod rezultata najuspješnijih zemalja. Kad je riječ o produktivnosti, Nizozemska je jedna od najuspješnijih zemalja u brojnim sektorima. Kontinuirani rast produktivnosti stoga uvelike ovisi o inovacijama. One bi se mogle potaknuti dodatnim ulaganjima u istraživanje i razvoj te inovacije, posebno u privatnom sektoru.
- (17) Za energetske tranziciju i smanjenje emisija stakleničkih plinova potrebna su znatna ulaganja kako bi se ostvario održiviji i resursno učinkovitiji gospodarski razvoj. Nizozemska će vjerojatno premašiti svoje ciljeve za 2020. u području smanjenja stakleničkih plinova, ali će za postizanje ciljeva za 2030. biti potrebne dodatne mjere. Ciljevi koji se odnose na učinkovitost potrošnje primarne energije i obnovljive izvore energije neće se ostvariti ako se ne poduzmu dodatne mjere. Nizozemski cilj za obnovljivu energiju do 2030., kako je definiran u Energetskom sporazumu, trebao bi se ostvariti, zahvaljujući ulaganjima u priobalne vjetroelektrane. Nizozemska vlada planira do kraja 2019. donijeti Nacionalni energetske i klimatski plan, u kojemu će se dati pregled investicijskih potreba do 2030. za različite dimenzije energetske unije, uključujući obnovljive izvore energije, energetske učinkovitost, sigurnost opskrbe energijom te ublažavanje klimatskih promjena i prilagodbu njima.
- (18) Prometno zagušenje i dalje je izazov u Nizozemskoj, gusto naseljenoj zemlji s dobrom infrastrukturom i ključnom ulogom u logistici EU-a, s najvećom lukom u EU-u (Rotterdam) i jednom od najvećih zračnih luka (Schiphol). Problem je donekle riješen dodatnim infrastrukturnim radovima, ali i dalje stvara velike troškove za društvo i dovodi do nepotrebnog gubitka vremena u prometnim gužvama.
- (19) Izrada programa za korištenje sredstava iz fondova EU-a u razdoblju 2021.–2027. mogla bi pridonijeti odgovaranju na određene potrebe utvrđene u preporukama,

osobito u područjima iz Priloga D Izvješću za Nizozemsku⁸. To bi Nizozemskoj omogućilo da na najbolji način iskoristi ta sredstva u određenim sektorima.

- (20) Komisija je u okviru Europskog semestra 2019. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Nizozemske i objavila je u Izvješću za Nizozemsku za 2019. Ocijenila je i Program stabilnosti za 2019. i Nacionalni program reformi za 2019. te mjere poduzete nakon preporuka upućenih Nizozemskoj prethodnih godina. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Nizozemskoj nego i njihovu usklađenost s pravilima i smjernicama Unije. To je učinila jer je potrebno unaprijediti opće gospodarsko upravljanje u Uniji na način da se s razine Unije pridonosi budućim nacionalnim odlukama.
- (21) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2019. i mišljenja⁹ je da se očekuje da će Nizozemska poštovati odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.
- (22) Uzimajući u obzir detaljno preispitivanje koje je provela Komisija i tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Nacionalni program reformi za 2019. i Program stabilnosti za 2019. Preporuke Vijeća u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama 1. i 3. u nastavku. Tim se preporukama pridonosi i provedbi Preporuke za europodručje, konkretno provedbi prve i četvrte preporuke za europodručje. Fiskalne politike iz preporuke 3. pridonose, među ostalim, uklanjanju neravnoteža koje su povezane sa suficitom tekućeg računa.

PREPORUČUJE da Nizozemska u 2019. i 2020. poduzme djelovanja kojima je cilj:

- 1. Smanjiti poticaje zaduživanju kućanstava i poremećaje na tržištu stambenih nekretnina, među ostalim podupiranjem razvoja privatnog tržišta najma stambenih nekretnina. Osigurati veću transparentnost drugog stupnja mirovinskog sustava te njegovu međugeneracijsku pravednost i otpornost na šokove. Provesti mjere politike kojima će se povećati raspoloživi dohodak kućanstava, među ostalim jačanjem uvjeta koji podupiru rast plaća, uz poštovanje uloge socijalnih partnera. Provedbom najavljenih mjera ukloniti značajke poreznog sustava koje mogu olakšati agresivno porezno planiranje, osobito ono koje se provodi putem izlaznih plaćanja.
- 2. Smanjiti poticaje za samozapošljavanje bez zapošljavanja drugih zaposlenika, istodobno promičući prikladnu socijalnu zaštitu za samozaposlene, te riješiti problem lažnog samozapošljavanja. Jačati sveobuhvatno cjeloživotno učenje i unaprjeđivati vještine, posebno osoba na marginama tržišta rada i neaktivnih osoba.
- 3. Iskoristiti fiskalnu i strukturnu politiku za poticanje trenda rasta ulaganja, pri čemu se treba poštovati srednjoročni proračunski cilj. Usmjeriti investicijsku politiku na istraživanje i razvoj, posebno u privatnom sektoru, na obnovljive izvore energije, energetske učinkovitost i strategije smanjenja emisija stakleničkih plinova te na rješavanje problema prometnih uskih grla.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*

⁸ SWD(2019) 1018 final.

⁹ U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.