

Bruselj, 5.6.2019
COM(2019) 519 final

Priporočilo za

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Nizozemske za leto 2019 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Nizozemske za leto 2019

Priporočilo za

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Nizozemske za leto 2019 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Nizozemske za leto 2019

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik¹ in zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij² in zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Komisija je 21. novembra 2018 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2019. Pri tem je ustrezno upoštevala evropski steber socialnih pravic, ki so ga 17. novembra 2017 razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija. Evropski svet je na zasedanju 21. marca 2019 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 21. novembra 2018 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem je Nizozemsko opredelila kot eno od držav članic, za katere bo opravljen poglobljen pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta glede ekonomske politike euroobmočja, ki ga je Evropski svet potrdil 21. marca 2019. Svet je Priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja sprejel 9. aprila 2019 (v nadaljnjem besedilu: priporočilo za euroobmočje).

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

² UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

- (2) Nizozemska bi morala kot država članica, katere valuta je euro, in zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev v ekonomski in monetarni uniji zagotoviti, da v celoti in pravočasno izvede priporočilo za euroobmočje, ki je izraženo v priporočilih 1 in 3 spodaj. Natančneje, naložbeni ukrepi in ukrepi za podporo rasti plač bodo prispevali k obravnavi prvega priporočila za euroobmočje glede ponovnega uravnoteženja euroobmočja, davčni ukrepi bodo prispevali k obravnavi drugega priporočila za euroobmočje glede boja proti agresivnemu davčnemu načrtovanju, zmanjšanje davčnih spodbud za zadolževanje gospodinjstev pa bo prispevalo k obravnavi četrtega priporočila za euroobmočje glede spodbujanja zadolževanja v obdavčenju.
- (3) Poročilo o državi za Nizozemsko³ za leto 2019 je bilo objavljeno 27. februarja 2019. V njem so bili ocenjeni napredek Nizozemske pri izvajanju nanjo naslovljenih priporočil, ki jih je Svet sprejel 13. julija 2018, nadaljnje ukrepanje po priporočilih, sprejetih v prejšnjih letih, in napredek pri doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020. Poročilo o državi vsebuje tudi rezultate poglobljenega pregleda v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011, ki so bili prav tako objavljeni 27. februarja 2019⁴. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da na Nizozemskem obstajajo makroekonomska neravnotežja. Vira neravnotežij s čezmejnimi učinki sta zlasti visoka raven zasebnega dolga in velik presežek na tekočem računu. Delež zasebnega dolga v BDP se je ob podpori gospodarske rasti še naprej zmanjševal, in sicer sta se zmanjšali tako zadolženost podjetij kot gospodinjstev, čeprav je še vedno visok. Kljub temu se nominalna zadolženost gospodinjstev počasi zvišuje zaradi naraščajočih cen stanovanj.
- (4) Nizozemska je 29. aprila 2019 predložila nacionalni reformni program za leto 2019 in program stabilnosti za leto 2019. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.
- (5) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov (v nadaljnjem besedilu: skladi ESI) za obdobje 2014–2020. Kot je določeno v členu 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta⁵, lahko Komisija od države članice zahteva, da pregleda svoj partnerski sporazum in ustrezne programe ter predlaga njihove spremembe, kadar je to potrebno za podporo izvajanju ustreznih priporočil Sveta. Komisija je zagotovila dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila to določbo, v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti evropskih strukturnih in investicijskih skladov z dobrim gospodarskim upravljanjem⁶.
- (6) Za Nizozemsko trenutno velja preventivni del Pakta za stabilnost in rast. Vlada v programu stabilnosti za leto 2019 načrtuje zmanjšanje presežka sektorja država z 1,5 % BDP v letu 2018 na 0,0 % BDP v letu 2022. Na podlagi preračunanega strukturnega salda⁷ naj bi bil v celotnem programskem obdobju srednjeročni

³ SWD(2019) 1018 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov, ki ga je Komisija preračunala z uporabo skupno dogovorjene metodologije.

proračunski cilj, tj. strukturni primanjkljaj v višini 0,5 % BDP, še naprej presežen. V skladu s programom stabilnosti za leto 2019 naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP zmanjšal z 52,4 % BDP leta 2018 na 44,6 % BDP leta 2022. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je verjeten. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 naj bi se strukturni saldo zmanjšal s presežka v višini 0,8 % BDP v letu 2018 na 0,7 % BDP v letu 2019 in 0,2 % BDP v letu 2020, kar je nad srednjeročnim proračunskim ciljem. Dolg sektorja država naj bi se po napovedi še naprej zanesljivo zmanjševal. Na splošno Svet meni, da bo Nizozemska v letih 2019 in 2020 izpolnjevala določbe Pakta za stabilnost in rast. Hkrati bi bilo ob upoštevanju srednjeročnega cilja pomembno uporabiti fiskalne in strukturne politike za podporo trendu povečevanja naložb.

- (7) Glede javnofinančne vzdržnosti napovedano povečanje javnofinančnih odhodkov za dolgoročno oskrbo kaže na srednja tveganja za dolgoročno vzdržnost. Vlada je leta 2015 prenesla velik del sistema dolgotrajne oskrbe v pristojnost občin, da bi izboljšala njegovo učinkovitost in znižala javnofinančne odhodke. Učinek te reforme na vzdržnost javnih financ je treba spremljati.
- (8) Od novembra 2018 so se sredstva jamstvenega sklada za vloge, ki je neodvisen pravni subjekt, prenesla z ločenega računa pri Nizozemski centralni banki na račun pri državni blagajni. Nizozemski jamstveni sklad za vloge se je oblikoval postopoma in je do zdaj zbral približno 1 milijardo EUR, banke pa bi morale do leta 2024 plačati dodatne 4 milijarde EUR, ki bi jih bilo treba vložiti v razpršen portfelj sredstev z nizkim tveganjem v skladu z direktivo o sistemih jamstva za vloge. Prenos računa sklada zmanjšuje bruto raven dolga, vendar ne vpliva na javnofinančni primanjkljaj. Državna blagajna bo lahko po tem prenosu uporabila sredstva za financiranje javnofinančnih odhodkov, vendar bo morala dati sredstva na razpolago, če bo nastala potreba po izplačilih vlagateljem ali financiranju intervencij v skladu z njenimi zakonskimi pooblastili, kar lahko vpliva na finančno stabilnost.
- (9) Za nizozemska gospodinjstva je značilna kombinacija obsežnih nelikvidnih sredstev v stanovanjih in pokojninah ter visoke zadolženosti. Zaradi dolgoročnih bilanc stanja so gospodinjstva izpostavljena finančnim in gospodarskim šokom. Visoko zadolženost gospodinjstev pojasnjujejo velikodušna davčna olajšava za plačila obresti na hipotekarne kredite, pa tudi pomanjkanje dobro delujočega srednjega segmenta na trgu najemnih stanovanj in visoki obvezni pokojninski prihranki. Ključni izziv pri obravnavi visoke zadolženosti gospodinjstev je povezan s stanovanjskim trgom, na katerem toga pravila in izkrivljajoče spodbude, ki so se nakopičile v zadnjih desetletjih, oblikujejo vzorce stanovanjskega financiranja in varčevanja v tem sektorju. Država je od leta 2012 izvedla niz ukrepov za odpravo teh razmer. Napovedana pospešitev zmanjšanja davčne olajšave za obresti na hipotekarne kredite je bila uzakonjena in se bo začela izvajati leta 2020. Kljub temu je davčna olajšava za plačila hipotekarnih obresti še vedno velikodušna in še naprej precej spodbuja zadolževanje gospodinjstev. Hkrati je zasebni najemniški trg kot edini nesubvencioniran segment, še vedno premalo razvit, saj predstavlja 13 % vseh stanovanj. Pomanjkanje dobro delujočega srednjega segmenta na najemniškem trgu gospodinjstva bolj spodbuja k nakupu kot najemu, to pa povzroča visoko razmerje med dolgom in dohodkom ter finančno ranljivost.
- (10) Medtem ko pokojninski sistem dobro deluje na področju ustreznosti pokojnin in vzdržnosti javnih financ, so zanj značilne pomanjkljivosti na področju medgeneracijske pravičnosti, preglednosti pokojninskih pravic in fleksibilnosti. Poleg tega so prispevki za poklicne pokojnine visoki in nihajo glede na uspešnost

pokojninskih skladov. Posledično lahko prociklično vplivajo na porabo gospodinjestev. Reforma pokojninskega sistema bi lahko v celotnem življenjskem ciklu privedla do nižjih obveznih pokojninskih prispevkov in bolj stabilne potrošnje (ali „zglajenja porabe“). Vlada namerava izvesti obsežno reformo drugega stebra pokojninskega sistema, da bi izboljšala pokritost ter ustvarila preglednejši, fleksibilnejši in aktuarsko pravičnejši sistem. Sočasna reforma institucij stanovanjskega trga in pokojninskega sistema bi lahko skrajšala bilance stanja gospodinjestev in tako zmanjšala izpostavljenost sektorja gospodinjestev finančnim in gospodarskim šokom, kar bi ugodno vplivalo na makroekonomsko odpornost in gospodarsko rast.

- (11) Kljub nizki brezposelnosti, visoki stopnji prostih delovnih mest in naraščajočemu pomanjkanju delavcev je nominalna rast plač doslej ostala zmerna (1,1 % v letu 2017 in 2,4 % v letu 2018). Plače v kolektivnih pogodbah so se leta 2018 v povprečju povečale za 2,1 %, medtem ko so se plače v javnem sektorju zvišale hitreje (za 3 % v drugi polovici leta 2018). Poleg tega so bili doseženi sporazumi o plačah, ki so v 2 letih privedli do nominalnega povečanja za 7 % za vse javne uslužbenke v državni upravi. Zagotovljeno je bilo dodatno financiranje za povečanje plač osnovnošolskih učiteljev. Vlada je poleg tega sprejela več fiskalnih ukrepov, s katerimi je zmanjšala davčno obremenitev dela in katerih namen je povišati neto razpoložljiv dohodek gospodinjestev pri zaposlenih osebah. Dodatno povečanje razpoložljivega dohodka gospodinjestev s krepitvijo pogojev, ki podpirajo rast plač, in reformo drugega stebra pokojninskega sistema, da ta postane bolj pregleden, medgeneracijsko pravičnejši in odpornejši na šoke, bi podprlo domače povpraševanje in prispevalo k ponovnemu uravnoveščenju euroobmočja.
- (12) Boj proti agresivnemu davčnemu načrtovanju je bistven za zagotovitev učinkovitejših in pravičnejših davčnih sistemov, kot je bilo potrjeno v priporočilu za euroobmočje iz leta 2019. Učinki prelivanja strategij davkoplačevalcev za agresivno davčno načrtovanje med državami članicami zahtevajo usklajeno delovanje nacionalnih strategij, ki dopolnjujejo zakonodajo EU. Nizozemska je sprejela ukrepe proti agresivnemu davčnemu načrtovanju, vendar visoka plačil dividend, licenčin in obresti, izvršenih prek Nizozemske kaže, da davčne predpise države uporabljajo podjetja, ki izvajajo agresivno davčno načrtovanje. Velik delež neposrednih tujih naložb je v posesti „subjektov za posebne namene“. Odsotnost davčnih odtegljajev od v tujino plačanih licenčin in obresti (tj. plačila rezidentov EU rezidentom tretjih držav) lahko privede do tega, da se ta plačila izognejo vsakršni obdavčitvi, če tudi v jurisdikciji prejema niso obdavčena. Napoved vsebine davčne reforme, vključno z davčnimi odtegljaji na plačila licenčin in obresti v primeru zlorabe ali plačil v jurisdikcije z nizko davčno stopnjo, je pozitiven korak v smeri zmanjšanja agresivnega davčnega načrtovanja ter bi jo bilo treba pozorno spremljati.
- (13) Rast zaposlovanja v zadnjih letih je predvsem posledica zaposlitev za določen čas in samozaposlitev, čeprav je rast števila zaposlitev za zaposlene s pogodbami za nedoločen čas pred kratkim prehitela rast števila zaposlitev za določen čas. Kljub temu ostaja delež prožnih zaposlitev visok in predstavlja pomemben delež trga dela. Opazna sta visok odstotek pogodb za določen čas in hitro povečevanje samozaposlovanja brez zaposlenih, ob tem pa obstajajo velike razlike v veljavni delovnopravni zakonodaji, zaščiti dela ter davčni zakonodaji in zakonodaji o socialni varnosti. Vlada je sprejela sveženj ukrepov (predlog zakona o uravnoveščenem trgu dela *Wet Arbeidsmarkt in Balans*) za lažje zaposlovanje delavcev za nedoločen čas in zmanjšanje prožnosti prožnih pogodb. Ko ga bo parlament sprejel, bi bilo treba pozorno spremljati izvajanje teh ukrepov (ki naj bi začeli veljati leta 2020). Poleg tega so bili napovedani ukrepi za

zmanjšanje obveznosti delodajalcev, da v primeru bolezni še dve leti izplačujejo plače. Vendar doslej niso bili sprejeti nobeni drugi konkretni ukrepi. Zato nekateri od teh institucionalnih dejavnikov še vedno ustvarjajo finančne spodbude za zaposlene, da začnejo delati kot samozaposleni, ali spodbujajo uporabo statusa samozaposlene osebe brez zaposlenih. Samozaposleni so pogostejše pre nizko zavarovani za primer invalidnosti, brezposelnosti in starosti, kar bi lahko dolgoročno vplivalo na vzdržnost sistema socialne varnosti. Poleg tega je bilo izvrševanje ukrepov za obravnavo navideznega samozaposlovanja odloženo do leta 2020.

- (14) Kljub temu, da trg dela na splošno dobro deluje, je spodbujanje enakih zaposlitvenih možnosti in aktivnega vključevanja še vedno pomemben izziv, zlasti pri osebah z migrantskim ozadjem ter pri tistih, ki delujejo na obrobju trga dela, in tistih, ki so ekonomsko neaktivni. Poleg tega še vedno obstaja neizkoriščen delovni potencial, zlasti med številnimi ženskami, zaposlenimi s krajšim delovnim časom.
- (15) Tehnične in digitalne spretnosti in znanja ter usposobljeni strokovnjaki so ključnega pomena za inovacijsko zmogljivost nizozemskega gospodarstva in rast produktivnosti. To kaže, da je treba več vlagati v usposabljanje, vključno z usposabljanjem na področju digitalnih spretnosti in znanj, ter spodbujati prožne možnosti za izpopolnjevanje in preusposabljanje. Za izboljšanje inovacijske zmogljivosti družbe so potrebne tudi naložbe v podporo izobraževanju na področju znanosti, tehnologije, inženirstva in matematike. Poleg tega je povečanje naložb v spretnosti in znanja, izobraževanje in usposabljanje ključno za izboljšanje dostopa do trga dela in zaposljivosti tistih, ki so na obrobju trga dela, ter sočasno spodbujanje enakih možnosti in aktivnega vključevanja.
- (16) Medtem ko se je intenzivnost naložb v raziskave in razvoj na Nizozemskem povečala na več kot 2 %, je še vedno precej pod nacionalnim ciljem 2,5 % in pod ravno najuspešnejših držav. Kar zadeva raven produktivnosti, je Nizozemska v številnih sektorjih ena najuspešnejših držav. Nadaljnja rast produktivnosti je zato močno odvisna od inovacij. Podprlo bi jo nadaljnje povečanje naložb v raziskave, razvoj in inovacije, zlasti v zasebnem sektorju.
- (17) Energetski prehod in zmanjšanje emisij toplogrednih plinov zahtevata znatne naložbe za zagotovitev bolj trajnostnega in z viri gospodarnega gospodarskega razvoja. Nizozemska bo verjetno presegla svoje cilje za leto 2020 na področju zmanjšanja emisij toplogrednih plinov, pri doseganju ciljev za leto 2030 pa bodo potrebni dodatni ukrepi. Ciljev glede primarne energijske učinkovitosti in energije iz obnovljivih virov za leto 2020 ne bo mogoče doseči brez dodatnih ukrepov. Nizozemski cilj za energijo iz obnovljivih virov do leta 2023, kot je opredeljen v cilju iz energetskega sporazuma, bi moral biti dosegljiv zaradi naložb v vetrne elektrarne na morju. Nizozemska vlada si prizadeva do konca leta 2019 sprejeti nacionalni energetski in podnebni načrt, ki bo zagotovil pregled njenih naložbenih potreb do leta 2030 za različne razsežnosti energetske unije, vključno z energijo iz obnovljivih virov, energijsko učinkovitostjo, zanesljivostjo oskrbe ter blažitvijo podnebnih sprememb in prilagajanjem nanje.
- (18) Zastoji so še vedno izziv na Nizozemskem, ki je gosto poseljena in dobro opremljena država ter ključni akter na področju logistike EU z največjim pristaniščem EU v Rotterdamu in enim največjih letališč Schiphol. Zadevo olajšujejo dodatna infrastrukturna dela, vendar so še vedno problem visoki socialni stroški in število ur, zapravljenih med čakanjem v prometu.
- (19) Načrtovanje programov skladov EU za obdobje 2021–2027 bi lahko prispevalo k odpravi nekaterih vrzeli, opredeljenih v priporočilih, zlasti na področjih iz Priloge D k

poročilu o državi⁸. To bi Nizozemski omogočilo, da sredstva iz teh skladov kar najbolje uporabi za opredeljene sektorje.

- (20) V okviru evropskega semestra za leto 2019 je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Nizozemske in jo objavila v poročilu o državi za leto 2019. Prav tako je ocenila program stabilnosti za leto 2019 in nacionalni reformni program za leto 2019 ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Nizozemska prejela v prejšnjih letih. Upoštevala je pomen teh programov za vzdržno fiskalno in socialno-ekonomsko politiko na Nizozemskem, pa tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami Unije. To odraža potrebo po okrepitvi splošnega ekonomskega upravljanja Unije z vključitvijo prispevka na ravni Unije v prihodnje nacionalne odločitve.
- (21) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program stabilnosti za leto 2019 in meni⁹, da bo Nizozemska po pričakovanjih izpolnila določbe Pakta za stabilnost in rast.
- (22) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je opravila Komisija, in te ocene preučil nacionalni reformni program za leto 2019 in program stabilnosti za leto 2019. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih 1 in 3 spodaj. Ta priporočila prispevajo tudi k izvajanju priporočila za euroobmočje, zlasti prvega, drugega in četrtega priporočila za euroobmočje. Fiskalne politike iz priporočila 3 med drugim prispevajo k odpravljanju neravnotežij, povezanih z visokim javnim dolgom –

PRIPOROČA, da Nizozemska v letih 2019 in 2020 ukrepa tako, da:

- 1. Zmanjša davčne spodbude za zadolževanje gospodinjstev in izkrivljanja na stanovanjskem trgu, tudi s podporo razvoja zasebnega najemniškega sektorja. Zagotovi, da drugi steber pokojninskega sistema postane preglednejši, medgeneracijsko pravičnejši in odpornejši na pretrese. Izvede politike za povečanje razpoložljivega dohodka gospodinjstev, tudi s krepitvijo pogojev, ki podpirajo rast plač, ob upoštevanju vloge socialnih partnerjev. Obravnava elemente davčnega sistema, ki lahko spodbujajo agresivno davčno načrtovanje, predvsem s plačili v tujino, in sicer z izvajanjem napovedanih ukrepov.
- 2. Zmanjša spodbude za samozaposlene, ki ne zaposlujejo delavcev, ter hkrati spodbuja ustrezno socialno zaščito za samozaposlene in obravnava navidezno samozaposlovanje. Okrepi celostno vseživljenjsko učenje in izpopolnjevanje spretnosti in znanj, zlasti pri tistih na obrobju trga dela in neaktivnih.
- 3. V skladu s srednjeročnim proračunskim ciljem uporabi fiskalne in strukturne politike za podporo povečevanju naložb. Usmeri ekonomsko politiko na področju naložb v raziskave in razvoj, zlasti v zasebnem sektorju, na energijo iz obnovljivih virov, energijsko učinkovitost in strategije za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov ter na odpravljanje ozkih grl v prometu.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*

⁸ SWD(2019) 1018 final.

⁹ V skladu s členom 5(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.