EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 20.5.2020
COM(2020) 530 final

ZPRÁVA KOMISE

Nizozemsko

Zpráva vypracovaná v souladu s čl. 126 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie

ZPRÁVA KOMISE

Nizozemsko

Zpráva vypracovaná v souladu s čl. 126 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie

1. ÚVOD

Dne 20. března 2020 přijala Komise sdělení o aktivaci obecné únikové doložky Paktu o stabilitě a růstu. Tato doložka stanovená v čl. 5 odst. 1, čl. 6 odst. 3, čl. 9 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 nařízení (ES) č. 1466/97 a v čl. 3 odst. 5 a čl. 5 odst. 2 nařízení (ES) č. 1467/97 usnadňuje koordinaci rozpočtových politik v dobách závažného hospodářského útlumu. Komise ve svém sdělení Radě předestřela svůj názor, že vzhledem k očekávanému závažnému hospodářskému útlumu v důsledku rozšíření onemocnění COVID-19 připouštějí stávající podmínky aktivaci doložky. Hodnocení Komise odsouhlasili 23. března 2020 ministři financí členských států. Aktivace obecné únikové doložky umožňuje dočasně se odchýlit od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle, pokud to neohrozí udržitelnost veřejných financí ve střednědobém horizontu. Pokud jde o nápravnou složku, může Rada na doporučení Komise rovněž rozhodnout o přijetí revidované fiskální trajektorie. Obecná úniková doložka nicméně nepozastavuje postupy v rámci Paktu o stabilitě a růstu. Členským státům dovoluje odchýlit se od rozpočtových požadavků, které by se uplatňovaly za normálních okolností, a Komisi a Radě umožňuje provádět v rámci paktu nezbytná opatření pro koordinaci politik.

Údaje oznámené nizozemskými orgány dne 31. března 2020 a následně potvrzené Eurostatem[1] ukazují, že v roce 2019 dosáhl přebytek veřejných financí v Nizozemsku 1,7 % HDP, zatímco hrubý veřejný dluh činil 48,6 % HDP. Podle nizozemské jarní zprávy o rozpočtu[2] plánuje vláda v roce 2020 schodek ve výši 11,8 % HDP a dluh ve výši 65,2 % HDP. Prognóza Komise z jara 2020 mimoto předpokládá v roce 2020 schodek ve výši 6,3 % HDP a dluh ve výši 62,1 % HDP.

Plánovaný schodek na rok 2020 dokazuje zjevnou existenci nadměrného schodku, jak je stanoven v Paktu o stabilitě a růstu.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem proto Komise vypracovala tuto zprávu, v níž analyzuje, jak Nizozemsko plní kritérium schodku stanovené ve Smlouvě. Kritérium dluhu lze považovat za splněné, jelikož poměr dluhu k HDP byl v roce 2019 pod úrovní referenční hodnoty 60 % stanovené Smlouvou. Zpráva bere v úvahu všechny rozhodující faktory a věnuje náležitou pozornost závažnému hospodářskému otřesu v důsledku pandemie COVID-19.

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

[2] Jarní zpráva o rozpočtu 2020 (*Voorjaarsnota 2020*) předložená k přezkumu nizozemskému parlamentu ministrem financí W. Hoekstrou dne 24. dubna 2020.

Tabulka 1. Schodek veřejných financí a veřejný dluh (v % HDP)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Kritérium schodku	Saldo veřejných financí	0,0	1,3	1,4	1,7	–6,3	–3,5
Kritérium dluhu	Hrubý veřejný dluh	61,9	56,9	52,4	48,6	62,1	57,6

Zdroj: prognóza Komise z jara 2020

2. KRITÉRIUM SCHODKU

Program stability, který nizozemské orgány předložily dne 29. dubna 2020[3], plánuje v roce 2020 přebytek ve výši 1,1 % HDP. Tato rozpočtová projekce vychází z makroekonomického scénáře, který předpokládá v roce 2020 růst HDP o 1,4 % a který již nelze považovat za realistický. Dne 24. dubna nicméně nizozemské ministerstvo financí zaslalo parlamentu zprávu o rozpočtu, která hovoří o schodku ve výši 11,8 % HDP v roce 2020, což překračuje referenční hodnotu 3 % HDP stanovenou ve Smlouvě a této hodnotě se neblíží.

Plánované překročení referenční hodnoty v roce 2020 je výjimečné, neboť je důsledkem závažného hospodářského útlumu. S ohledem na dopad pandemie COVID-19 na nizozemskou ekonomiku předpokládá jarní prognóza Komise z roku 2020 pokles reálného HDP v roce 2020 o 6,8 %.

Podle prognózy Komise z jara 2020, která předpokládá, že schodek veřejných financí zůstane nad 3 % HDP i v roce 2021, by plánované překročení referenční hodnoty, jež je stanovena ve Smlouvě, nebylo dočasné.

Celkově lze říci, že plánovaný schodek v roce 2020 překračuje referenční hodnotu 3 % HDP stanovenou ve Smlouvě a této hodnotě se neblíží. Plánované překročení je podle vymezení ve Smlouvě a v Paktu o stabilitě a růstu považováno za výjimečné, avšak nikoli dočasné. Z analýzy tedy vyplývá, že kritérium schodku podle definice ve Smlouvě a v nařízení (ES) č. 1467/97 zjevně není splněno.

3. ROZHODUJÍCÍ FAKTORY

V čl. 126 odst. 3 Smlouvy se stanoví, že nesplňuje-li členský stát požadavky podle jednoho nebo žádného z těchto kritérií, Komise vypracuje zprávu. Uvedená zpráva rovněž „přihlédne k tomu, zda schodek veřejných financí překračuje veřejné investiční výdaje, jakož i ke všem dalším rozhodujícím faktorům včetně střednědobé hospodářské a rozpočtové pozice členského státu“.

Tyto faktory jsou dále upřesněny v čl. 2 odst. 3 nařízení (ES) č. 1467/97, kde se rovněž stanoví, že je třeba věnovat patřičnou pozornost „všem ostatním faktorům, které jsou podle

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

názoru dotčeného členského státu rozhodující pro celkové posouzení souladu s kritérii schodku a dluhu a které členský stát sdělil Radě a Komisi“.

Jak je stanoveno v čl. 2 odst. 4 nařízení (ES) č. 1467/97, pokud jde o splnění kritéria schodku v roce 2020, nelze tyto faktory v postupu vedoucím k rozhodnutí o existenci nadměrného schodku v případě Nizozemska zohlednit, protože poměr veřejného dluhu k HDP má v roce 2020 překročit referenční hodnotu 60 % a nejsou splněny dvě současně platné podmínky, totiž že schodek veřejných financí zůstává blízko referenční hodnotě a její překročení je dočasné.

V současné situaci je dalším klíčovým faktorem, který je třeba vzít v roce 2020 v úvahu, hospodářský dopad pandemie COVID-19, která velmi výrazně ovlivňuje rozpočtovou situaci a vede k vysoce nejistému výhledu. Pandemie rovněž vedla k aktivaci obecné únikové doložky.

3.1 Pandemie COVID-19

Pandemie COVID-19 zapříčinila velký hospodářský otřes, který má v celé Evropské unii výrazný negativní dopad. Důsledky pro růst HDP budou záviset na době trvání pandemie, jakož i opatření přijatých na úrovni vnitrostátních orgánů a na evropské i celosvětové úrovni ke zpomalení jejího šíření, ochraně výrobních kapacit a podpoře agregátní poptávky. Nizozemsko již přijalo rozpočtová opatření ke zvýšení kapacity systémů zdravotní péče a k poskytování pomoci jednotlivcům a odvětvím, na něž má tato krize největší dopad. Byla rovněž přijata významná opatření na podporu likvidity a další záruky. Na základě podrobnějších informací posoudí příslušné statistické úřady, zda mají tato opatření bezprostřední dopad na saldo veřejných financí, či nikoli. Tato opatření přispějí spolu s poklesem ekonomické aktivity k podstatně vyššímu schodku veřejných financí a vyššímu zadlužení.

3.2 Střednědobá hospodářská situace

Prognóza Komise z jara 2020 vychází z několika předpokladů, které se vyznačují mimořádnou mírou nejistoty. S cílem omezit šíření onemocnění COVID-19 zaváděla nizozemská vláda od 15. března 2020 cílená omezení volného pohybu osob a opatření proti šíření nákazy. Dne 6. května 2020 byly představeny kroky pro rušení omezujících opatření. Nadále platí opatření pro omezení fyzického kontaktu a doporučuje se práce z domova. Školy a střediska denní péče byly uzavřeny, ale dne 11. května 2020 se částečně znovu otevřely. Restaurace, bary a kulturní instituce byly uzavřeny, ale od 1. června 2020 mohou znovu otevřít, ačkoli s omezeními. Akce, které vyžadují povolení, a vnitřní sportovní aktivity jsou zakázány až do 1. září 2020. Doba trvání cílených omezení volného pohybu osob je jedním z hlavních faktorů ovlivňujících makroekonomický výhled pro rok 2020.

Prognóza Komise z jara 2020 předpokládá, že reálný HDP v porovnání s rokem 2019, kdy vzrostl o 1,8 %, klesne v roce 2020 o 6,8 %, neboť se projeví narušení hospodářské činnosti v důsledku opatření omezujících volný pohyb osob a bezprecedentního poklesu poptávky. Očekává se pokles výdajů na soukromou spotřebu v důsledku snížených výdajů domácností. Navíc se očekává, že nepříznivá očekávání spojená s nezaměstnaností spolu s negativními dopady na majetkové poměry posílí preventivní spoření, což dále ovlivní výdaje domácností.

Předpokládá se, že investice do vybavení v roce 2020 prudce klesnou vzhledem k nízké poptávce, vysoké míře nejistoty, nízkému využití kapacity a rovněž omezenému přístupu k úvěrům. Nařízená uzavření podniků a prudký pokles ekonomické činnosti budou mít podle předpovědí negativní dopad na zaměstnanost v postižených odvětvích. Jakožto velmi otevřená ekonomika je Nizozemsko obzvláště citlivé na propady světového obchodu.

Celkově se tento makroekonomický výhled vyznačuje mimořádným stupněm nejistoty ohledně doby trvání a hospodářského dopadu pandemie. Při posuzování toho, zda Nizozemsko v roce 2020 splní kritérium schodku, představuje tato skutečnost zmírňující faktor.

3.3 Střednědobá rozpočtová situace

Na základě údajů o plnění rozpočtu a prognózy Komise Nizozemsko v roce 2019 splnilo střednědobý rozpočtový cíl.

Nizozemská vláda přijala v reakci na prudký hospodářský propad a téměř úplné vymizení poptávky v určitých odvětvích významný soubor mimořádných opatření s rozpočtovým dopadem více než 2½ % HDP v roce 2020 s cílem zabránit strukturálnímu poškození ekonomiky. Tato opatření jsou zaměřena na oblasti, které jsou krizí postiženy nejvíce, přičemž se soustředí na ochranu zaměstnanosti a kupní sílu domácností a rovněž na daňové odklady a úvěrové záruky za účelem podpory poskytování úvěrů soukromému sektoru a s cílem zabránit tomu, aby dočasné problémy v oblasti likvidity vyústily v problémy v oblasti solventnosti (záruky poskytované vládou jsou předmětem statistického posouzení, co se týče jejich možného dopadu na rozpočet). V aktualizovaném programu stability z roku 2020 a v jarní zprávě o rozpočtu jsou přijatá opatření popsána, přičemž jejich výše se odhaduje na více než 20 miliard EUR (2,7 % HDP).

Na rozpočet na rok 2020 má vliv také útlum ekonomické činnosti. Dopad automatické stabilizace na rozpočet je těžké odhadnout kvůli nejistotě spojené s hospodářským otřesem. Podle prognózy Komise z jara 2020 i podle jarní zprávy o rozpočtu zvýší automatická stabilizace schodek asi o 5 % HDP. V souladu s pokyny Eurostatu pro akruální účetnictví prognóza Komise z jara 2020 předpokládá, že daňové odklady nebudou mít na schodek za rok 2020 žádný bezprostřední dopad[4].

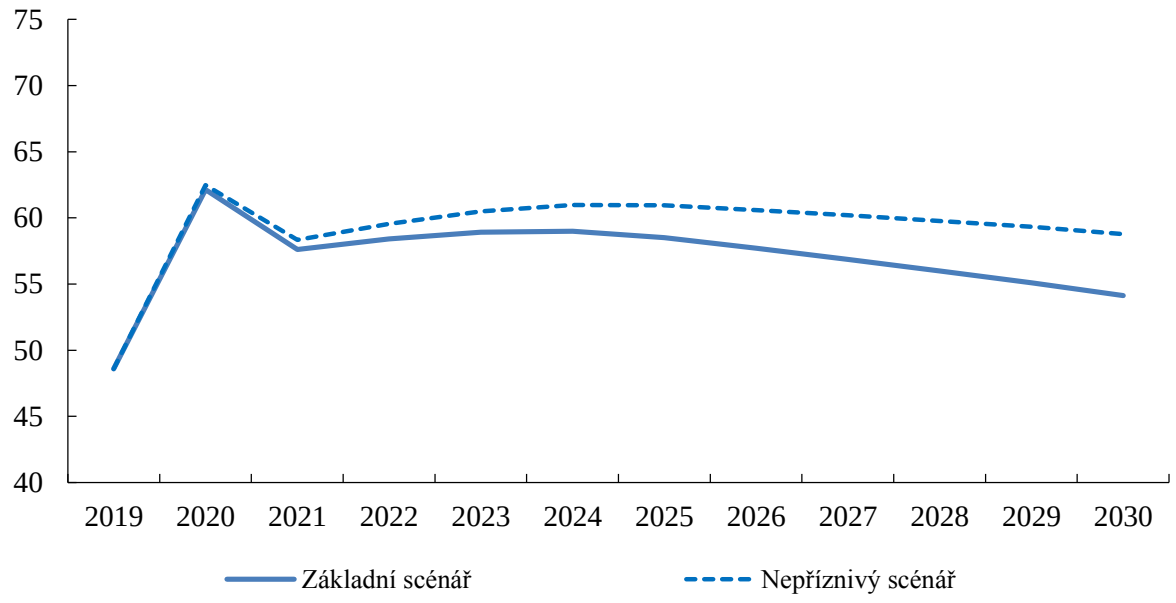
3.4 Střednědobý stav veřejného dluhu

Podle prognózy Komise z jara 2020 se očekává, že veřejný dluh vzroste ze 48,6 % HDP v roce 2019 na 62,1 % v roce 2020. Analýza udržitelnosti dluhu byla aktualizována na základě prognózy Komise z jara 2020. Z této analýzy vyplývá, že zadlužení zůstává ve střednědobém horizontu udržitelné, což zohledňuje důležité zmírňující faktory (včetně profilu dluhu). Přesněji řečeno, přestože se zadlužení v důsledku krize COVID-19 zhorší, očekává se, že

[4] Tento předpoklad je v souladu s pokyny Eurostatu pro statistické zpracování uvedených opatření (https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10186/10693286/GFS_draft_note.pdf).

poměr dluhu v rámci základního scénáře bude ve střednědobém horizontu udržitelný (klesající)[5] (graf 1).

Graf 1: Poměr veřejného dluhu k HDP, Nizozemsko (v % HDP)



Zdroj: útvary Komise

3.5 Další faktory, na něž členský stát poukázal

Dne 18. května 2020 zaslaly nizozemské orgány v souladu s čl. 2 odst. 3 nařízení (ES) č. 1467/97 dopis, v němž uvedly rozhodující faktory. Hlavní faktory, které tyto orgány uvedly, již v zásadě pokrývá analýza obsažená v předchozích oddílech.

4. ZÁVĚRY

Podle nizozemské zprávy o rozpočtu se plánuje, že celkový schodek veřejných financí Nizozemska v roce 2020 překročí referenční hodnotu 3 % HDP stanovenou ve Smlouvě a

[5] Základní scénář vychází z prognózy Komise z jara 2020. Po roce 2021 se předpokládá postupné přizpůsobení fiskální politiky v souladu s rámci EU pro hospodářskou a fiskální koordinaci a dohled. Růst reálného HDP se odhaduje na základě tzv. metodiky EPC/OGWG T+10. Za růstem (reálného) skutečného HDP stojí zejména jeho potenciální růst a vliv na něj má jakákoli zvažovaná dodatečná fiskální korekce (prostřednictvím fiskálního multiplikátoru). Předpokládá se, že inflace se bude postupně přibližovat 2 %. Předpoklady úrokových sazeb jsou stanoveny v souladu s očekáváními finančního trhu. Nepříznivý scénář předpokládá v porovnání se základním scénářem vyšší úrokové sazby (o 500 b. b.) a nižší růst HDP (o −0,5 p. b.) (po celé období projekcí).

nebude se této hodnotě blížit. Plánované překročení referenční hodnoty je považováno za výjimečné, nikoli však dočasné.

V souladu se Smlouvou a s Paktem o stabilitě a růstu byly v této zprávě rovněž posouzeny rozhodující faktory.

Jak je stanoveno v čl. 2 odst. 4 nařízení (ES) č. 1467/97, pokud jde o splnění kritéria schodku v roce 2020, nelze tyto faktory v postupu vedoucím k rozhodnutí o existenci nadměrného schodku v případě Nizozemska zohlednit, protože poměr veřejného dluhu k HDP má v roce 2020 přesáhnout referenční hodnotu 60 % a nejsou splněny dvě současně platné podmínky, totiž že schodek veřejných financí zůstává blízko referenční hodnotě a její překročení je dočasné.

Celkově z analýzy vyplývá, že kritérium schodku stanovené ve Smlouvě a v nařízení (ES) č. 1467/97 není splněno.