

Брюксел, 20.5.2020 г.
COM(2020) 530 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Нидерландия

Доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Нидерландия

Доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз

1. ВЪВЕДЕНИЕ

На 20 март 2020 г. Комисията прие Съобщение относно активирането на общата клауза за дерогация, предвидена в Пакта за стабилност и растеж. Както е посочено в член 5, параграф 1, член 6, параграф 3, член 9, параграф 1 и член 10, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 и член 3, параграф 5 и член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1467/97, клаузата улеснява координирането на бюджетните политики в период на драстичен икономически спад. В своето съобщение Комисията излага пред Съвета становището си, че предвид очаквания драстичен икономически спад вследствие на разпространението на COVID-19 настоящите условия позволяват активирането на клаузата. На 23 март 2020 г. министрите на финансите на държавите членки се съгласиха с оценката на Комисията. Активирането на общата клауза за дерогация позволява временно отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел, при условие че това не излага на риск фискалната устойчивост в средносрочен план. Във връзка с корективните мерки на Пакта за стабилност и растеж Съветът може също така да реши, по препоръка на Комисията, да приеме промяна във фискалната траектория. Общата клауза за дерогация не спира прилагането на процедурите, предвидени в Пакта за стабилност и растеж. Тя позволява на държавите членки да се отклонят от бюджетните задължения, които обичайно се прилагат, като същевременно дава възможност на Комисията и на Съвета да предприемат необходимите мерки за координиране на политиката в рамките на Пакта.

Данните, които бяха предоставени от нидерландските органи на 31 март 2020 г. и впоследствие потвърдени от Евростат¹, показват, че излишъкът по консолидирания държавен бюджет в Нидерландия е достигнал 1,7 % от БВП през 2019 г., а брутният консолидиран държавен дълг е възлизал на 48,6 % от БВП. В своя бюджетен меморандум от пролетта² нидерландското правителство планира дефицит от 11,8 % от БВП през 2020 г. и дълг в размер на 65,2 % от БВП. Освен това в своята прогноза от пролетта на 2020 г. Комисията предвижда дефицит от 6,3 % от БВП през 2020 г., като дългът се очаква да бъде 62,1 % от БВП.

Планираният дефицит за 2020 г. предоставя *prima facie* доказателство за наличието на прекомерен дефицит, както е посочено в Пакта за стабилност и растеж.

В този контекст Комисията изготви настоящия доклад, в който се анализира спазването от страна на Нидерландия на заложения в Договора критерий за дефицита (критерият за дълга може да се счита за изпълнен, тъй като съотношението на дълга към БВП през

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

² Бюджетен меморандум от пролетта на 2020 г. (Voorjaarsnota 2020), внесен за разглеждане във втората камара от министъра на финансите В. Хукстра на 24 април 2020 г.

2019 г. е под референтната стойност по Договора от 60 % от БВП). В доклада се отчитат всички действащи фактори и се обръща необходимото внимание на голямото икономическо сътресение, свързано с пандемията от COVID-19.

Таблица 1. Дефицит по консолидирания държавен бюджет и консолидиран държавен дълг (% от БВП)

		2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г. COM	2021 г. COM
Критерий за дефицита	Салдо по консолидирания държавен бюджет	0,0	1,3	1,4	1,7	-6,3	-3,5
Критерий за дълга	Брутен консолидиран държавен дълг	61,9	56,9	52,4	48,6	62,1	57,6

Източник: прогноза на Комисията от пролетта на 2020 г.

2. КРИТЕРИЙ ЗА ДЕФИЦИТА

В програмата за стабилност, представена от нидерландските органи на 29 април 2020 г.³, се планира излишък от 1,1 % от БВП през 2020 г. Бюджетната прогноза се основава на макроикономически сценарий, в който се предвижда ръст на БВП от 1,4 % през 2020 г. и който вече не може да се счита за реалистичен. На 24 април обаче нидерландското министерство на финансите изпрати на парламента бюджетен меморандум, в който е заложен дефицит от 11,8 % от БВП през 2020 г., което е над и не е близо до референтната стойност от 3 % от БВП, предвидена в Договора.

Планираното надвишаване на референтната стойност по Договора през 2020 г. е изключение, тъй като се дължи на драстичен икономически спад. Като се има предвид въздействието на пандемията от COVID-19 върху икономиката на Нидерландия, в прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. се предвижда реалният БВП да се свие с 6,8 % през 2020 г.

Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. планираното надвишаване на референтната стойност по Договора няма да е временно отклонение, тъй като в нея се предвижда дефицитът по консолидирания държавен бюджет да остане над 3 % от БВП през 2021 г.

В обобщение размерът на планирания дефицит за 2020 г. е над и не е близо до референтната стойност по Договора от 3 % от БВП. Планираното надвишаване се счита за изключение, но не и за временно отклонение съгласно Договора и Пакта за стабилност и растеж. Следователно анализът показва *prima facie*, че критерият за дефицита, както е определен в Договора и Регламент (ЕО) № 1467/97, не е изпълнен.

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

3. ДЕЙСТВАЩИ ФАКТОРИ

Съгласно член 126, параграф 3 от Договора, ако държава членка не изпълнява изискванията по единия или по двата критерия, Комисията трябва да изготви доклад. Този доклад трябва също така да „взема предвид дали бюджетният дефицит надвишава държавните инвестиционни разходи, както и всички останали съответни фактори, включително средносрочното икономическо и бюджетно състояние на държавата членка“.

Тези фактори са изяснени допълнително в член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97, който предвижда, че се отчитат надлежно „всички други фактори, които според съответната държава членка са от значение за цялостната оценка на спазването на критериите за дефицита и за дълга и които държавата членка е представила на Съвета и на Комисията“.

Както е посочено в член 2, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97, що се отнася до спазването на критерия за дефицита през 2020 г., тъй като съотношението на държавния дълг към БВП се планира да надхвърли референтната стойност от 60 % през 2020 г. и двойното условие не е изпълнено — т.е. дефицитът да е близо до референтната стойност и надвишаването над референтната стойност да е временно — тези действащи фактори не могат да бъдат взети предвид при етапите, водещи до вземането на решение за наличието на прекомерен дефицит в Нидерландия.

В настоящата ситуация основен допълнителен фактор, който трябва да се вземе под внимание по отношение на 2020 г., е икономическото отражение на пандемията от COVID-19, което оказва значително въздействие върху състоянието на бюджета и води до твърде несигурни прогнози. Пандемията доведе също така до активирането на общата клауза за дерогация.

3.1 Пандемията от COVID-19

Пандемията от COVID-19 предизвика сериозно икономическо сътресение, което оказва значително отрицателно въздействие върху целия Европейски съюз. Последствията за растежа на БВП ще зависят от продължителността както на пандемията, така и на мерките, предприети от националните органи и на европейско и световно равнище, за да се забави нейното разпространение, да се защити производственият капацитет и да се подкрепи съвкупното търсене. Нидерландия вече прие бюджетни мерки за увеличаване на капацитета на здравните системи и за облекчаване на положението на хората и секторите, които са особено засегнати. Бяха приети също и значителни мерки в подкрепа на ликвидността и други гаранции. При условие че се предостави по-подробна информация, компетентните статистически органи ще проучат дали тези мерки водят до непосредствено отражение върху салдото по консолидирания държавен бюджет или не. Заедно със спада на икономическата дейност тези мерки ще допринесат за значителното повишаване на държавния дефицит и държавния дълг.

3.2 Състояние на икономиката в средносрочен план

Прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. се основава на няколко допускания, които се характеризират с изключителна степен на несигурност. Считано от 15 март,

правителството на Нидерландия въведе целенасочени ограничения на движенията на гражданите и противоепидемични мерки за намаляване на разпространението на COVID-19. На 6 май 2020 г. бяха обяснени стъпките за излизане от изолацията. Мерките за социално дистанциране продължават да се прилагат и се препоръчва дистанционната работа. Училищата и детските заведения бяха затворени, но ще отворят частично на 11 май 2020 г. Ресторантите, баровете и културните институции бяха затворени, но могат да отворят отново от 1 юни 2020 г. с ограничения. Мероприятията, за които се изисква разрешение, както и спортните дейности на закрито, са забранени до 1 септември 2020 г. Продължителността на целенасочените ограничения е един от основните фактори за определянето на макроикономическата перспектива за 2020 г.

След растеж от 1,8 % през 2019 г. в прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. се предвижда реалният БВП да намалее с 6,8 % през 2020 г., което отразява смущенията в икономическата дейност, причинени от ограничителните мерки и безпрецедентния спад в търсенето. Частното потребление се очаква да се свие поради намалените разходи на домакинствата. Освен това се предвижда неблагоприятните изгледи за безработицата в комбинация с отрицателните последици за благосъстоянието да доведат до увеличаване на буферните спестявания, което допълнително ще се отрази върху разходите на домакинствата. Прогнозира се, че през 2020 г. инвестициите в оборудване рязко ще намалят поради слабото търсене, високата степен на несигурност, ниската степен на използване на капацитета, както и ограничения достъп до кредити. Предвижда се, че задължителното затваряне на предприятия и рязкото общо намаляване на икономическата активност ще се отразят неблагоприятно на заетостта в засегнатите сектори. Поради своята силно отворена икономика Нидерландия е особено чувствителна към срива на световната търговия.

Като цяло макроикономическата перспектива се характеризира с изключителна степен на несигурност, свързана с продължителността на пандемията и нейното икономическо отражение. Това е смекчаващ фактор при оценката на спазването от страна на Нидерландия на критерия за дефицита през 2020 г.

3.3 Състояние на бюджета в средносрочен план

Въз основа на данните за изпълнението на бюджета и прогнозата на Комисията, през 2019 г. Нидерландия спази средносрочната бюджетна цел.

Правителството на Нидерландия прие значителен пакет от извънредни мерки с отражение върху бюджета от над 2½% от БВП през 2020 г. с цел да се предотвратят структурните щети за икономиката поради внезапните отрицателни ефекти за икономиката и почти пълното спиране на търсенето в конкретни сектори. Тези мерки са предназначени за сферите, които са най-силно засегнати от кризата, като се съсредоточават върху запазването на заетостта и покупателната способност на домакинствата, отсрочването на данъци и гаранциите по заеми в подкрепа на потока от кредити за частния сектор, като по този начин се предотвратяват проблемите с платежоспособността, породени от временни проблеми с ликвидността (предоставените от правителството гаранции подлежат на статистическа оценка по отношение на евентуалното им бюджетно отражение). В актуализираната програма за

стабилност за 2020 г. и в бюджетния меморандум от пролетта се описват предприетите мерки, чийто размер се оценява на над 20 милиарда евро (2,7 % от БВП).

Бюджетът за 2020 г. е допълнително повлиян от свиването на икономическата дейност. Поради несигурността около икономическия шок е трудно да се направи оценка на автоматичното стабилизиране на бюджета. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г., както и според бюджетния меморандум от пролетта автоматичното стабилизиране се очаква да добави около 5 % от БВП към дефицита. В съответствие с насоките на Евростат за счетоводство на принципа на текущото начисляване в прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. се допуска, че отсрочването на данъци не се отразява непосредствено върху дефицита за 2020 г.⁴

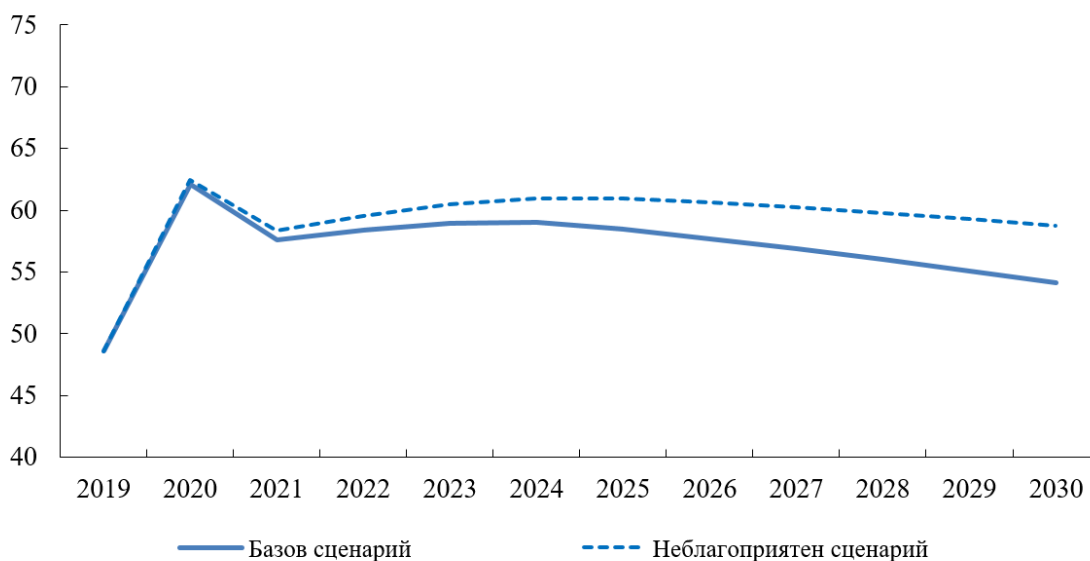
3.4. Равнище на държавния дълг в средносрочен план

Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. се очаква консолидираният държавен дълг да се увеличи от 48,6 % от БВП през 2019 г. на 62,1 % през 2020 г. Анализът на устойчивостта на обслужването на дълга беше актуализиран въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. Този анализ показва, че обслужването на дълга остава устойчиво в средносрочен план, като се отчитат важните смекчаващи фактори (включително профила на дълга). По-конкретно, въпреки че задлъжнялостта се влошава в резултат на кризата с COVID-19, съотношението на дълга към БВП в базовия сценарий се предвижда да следва устойчива (низходяща) траектория в средносрочен план⁵ (графика 1).

⁴ Това допускане е в съответствие с насоките за статистическото третиране на тези мерки, публикувани от Евростат (https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10186/10693286/GFS_draft_note.pdf).

⁵ Базовият сценарий се основава на прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. След 2021 г. се допуска постепенно коригиране на фискалната политика в съответствие с рамките на ЕС за икономическа и фискална координация и надзор. Растежът на реалния БВП се прогнозира в съответствие с т.нар. методика „Т+10“ на Комитета за икономическа политика/Работната група за разликата между фактическия и потенциалния БВП. По-специално, (действителният) растеж на реалния БВП се определя от неговия потенциален растеж и зависи от всяка допълнителна бюджетна корекция (чрез фискалния мултипликатор). Допуска се, че инфлацията постепенно ще се доближи до 2 %. Допусканията за лихвените проценти се определят в съответствие с очакванията на финансовите пазари. При неблагоприятния сценарий се допускат (през целия прогнозен период) по-високи лихвени проценти (с 500 базисни пункта) и по-малък растеж на БВП (с -0,5 процентни пункта) спрямо базовия сценарий.

Графика 1: Съотношение на държавния дълг към БВП, Нидерландия, % от БВП



Източник: службите на Комисията

3.5 Други фактори, изтъкнати от държавата членка

На 18 май 2020 г. нидерландските органи изпратиха писмо с действащите фактори в съответствие с разпоредбите в член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97. Анализът, представен в предходните раздели, вече обхваща в голяма степен основните фактори, изложени от органите.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

В своя бюджетен меморандум Нидерландия планира номиналният дефицит по консолидирания ѝ държавен бюджет през 2020 г. да се увеличи над и да не е близо до референтната стойност по Договора от 3 % от БВП. Планираното надвишаване на референтната стойност се счита за изключение, но не и за временно отклонение.

В съответствие с Договора и Пакта за стабилност и растеж в настоящия доклад бяха разгледани и действащите фактори.

Както е посочено в член 2, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97, що се отнася до спазването на критерия за дефицита през 2020 г., тъй като съотношението на държавния дълг към БВП се планира да надхвърли референтната стойност от 60 % през 2020 г. и двойното условие не е изпълнено — т.е. дефицитът да е близо до референтната стойност и надвишаването над референтната стойност да е временно — тези действащи фактори не могат да бъдат взети предвид при етапите, водещи до вземането на решение за наличието на прекомерен дефицит в Нидерландия.

Като цяло анализът сочи, че за 2020 г. критерият за дефицита, определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/1997, не е изпълнен.