KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.5.2020 r.
COM(2020) 530 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Niderlandy

Sprawozdanie sporządzone na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Niderlandy

Sprawozdanie sporządzone na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

1. WPROWADZENIE

W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej w ramach paktu stabilności i wzrostu. Klauzula, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, ułatwia koordynację polityk budżetowych w czasie poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W swoim komunikacie Komisja przedstawiła Radzie opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, obecna sytuacja pozwala na uruchomienie klauzuli. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Uruchomienie ogólnej klauzuli korekcyjnej pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, pod warunkiem, że nie zagraża to stabilności finansów publicznych w średnim okresie. W przypadku części naprawczej Rada może również zdecydować, na podstawie zalecenia Komisji, o przyjęciu zmienionego kursu polityki budżetowej. Ogólna klauzula korekcyjna nie zawiesza procedur paktu stabilności i wzrostu. Pozwala ona państwom członkowskim na odstąpienie od wymogów budżetowych, które miałyby zastosowanie w normalnych warunkach, a jednocześnie umożliwia Komisji i Radzie wprowadzenie niezbędnych środków koordynacji polityki w ramach paktu.

Dane przekazane przez władze Niderlandów w dniu 31 marca 2020 r., a następnie zatwierdzone przez Eurostat[1], wskazują, że nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych w Niderlandach wyniosła w 2019 r. 1,7 % PKB, natomiast dług brutto tego sektora wyniósł 48,6 % PKB. Zgodnie z niderlandzkim wiosennym memorandum budżetowym[2] rząd Niderlandów planuje deficyt w wysokości 11,8 % PKB w 2020 r. i zadłużenie w wysokości 65,2 % PKB. Ponadto zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2020 r. szacuje się, że deficyt w 2020 r. wyniesie 6,3 % PKB, a zadłużenie – 62,1 % PKB.

Planowany deficyt na 2020 r. świadczy *prima facie* o istnieniu nadmiernego deficytu w rozumieniu paktu stabilności i wzrostu.

W tym kontekście Komisja sporządziła niniejsze sprawozdanie, w którym przeanalizowano, czy Niderlandy spełniają kryterium deficytu określone w Traktacie. Kryterium długu można uznać za spełnione, ponieważ wskaźnik zadłużenia w 2019 r. był niższy od określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB. Uwzględniła przy tym wszystkie istotne czynniki oraz zwróciła należytą uwagę na poważny wstrząs gospodarczy związany z pandemią COVID-19.

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

[2] Memorandum budżetowe z wiosny 2020 r. (*Voorjaarsnota 2020*), przekazane do czytania w drugiej izbie przez Ministra Finansów W. Hoekstrę w dniu 24 kwietnia 2020 r.

Tabela 1. Deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Kryterium deficytu	Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych	0,0	1,3	1,4	1,7	-6,3	-3,5
Kryterium długu	Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych	61,9	56,9	52,4	48,6	62,1	57,6

Źródło: prognoza Komisji z wiosny 2020 r.

2. KRYTERIUM DEFICYTU

W programie stabilności przedstawionym przez władze niderlandzkie dnia 29 kwietnia 2020 r.[3] przewidziano w 2020 r. nadwyżkę w wysokości 1,1 % PKB. Prognoza budżetowa opiera się na scenariuszu makroekonomicznym, w którym przewiduje się wzrost PKB w 2020 r. o 1,4 %, i nie można jej już uznać za realistyczną. W dniu 24 kwietnia niderlandzkie Ministerstwo Finansów wysłało jednak do parlamentu memorandum budżetowe, w którym przewidziano deficyt w 2020 r. na poziomie 11,8 % PKB, a więc znacznie powyżej wartości referencyjnej określonej w Traktacie jako 3 % PKB.

Planowane przekroczenie wartości referencyjnej określonej w Traktacie w 2020 r. ma charakter wyjątkowy, gdyż jest spowodowane poważnym pogorszeniem koniunktury gospodarczej. Po uwzględnieniu wpływu pandemii COVID-19 na niderlandzką gospodarkę w prognozie Komisji z wiosny 2020 r. przewiduje się zmniejszenie realnego PKB w 2020 r. o 6,8 %.

Z prognozy Komisji z wiosny 2020 r. – w której przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzyma się w 2021 r. powyżej 3 % PKB – wynika, że planowane przekroczenie wartości referencyjnej określonej w Traktacie nie będzie miało charakteru tymczasowego.

Podsumowując, deficyt planowany na 2020 r. przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie jako 3 % PKB i nie jest jej bliski. Planowane przekroczenie uznaje się za wyjątkowe, ale nie tymczasowe w rozumieniu z Traktatu oraz paktu stabilności i wzrostu. Analiza wskazuje zatem, że *prima facie* nie spełniono kryterium deficytu określonego w Traktacie i rozporządzeniu (WE) nr 1467/97.

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

3. ISTOTNE CZYNNIKI

Art. 126 ust. 3 Traktatu stanowi, że jeśli państwo członkowskie nie spełnia wymogów jednego lub obu tych kryteriów, Komisja sporządza sprawozdanie. W sprawozdaniu tym Komisja „uwzględnia również to, czy deficyt publiczny przekracza publiczne wydatki inwestycyjne i uwzględnia wszelkie inne istotne czynniki, w tym średniookresową sytuację gospodarczą i budżetową państwa członkowskiego".

Czynniki te zostały doprecyzowane w art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, który stanowi, że uwzględnia się należycie „wszelkie inne czynniki, które w opinii danego państwa członkowskiego mają znaczenie dla wyczerpującej oceny zgodności z kryteriami deficytu i długu i które państwo członkowskie przedstawiło Radzie i Komisji".

Jak określono w art. 2 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, jeżeli chodzi o spełnienie kryterium deficytu w 2020 r., ponieważ planuje się, że relacja długu publicznego do PKB przekroczy w 2020 r. wartość referencyjną wynoszącą 60 % i nie jest spełniony podwójny warunek – polegający na tym, że deficyt pozostaje bliski wartości referencyjnej, a jej przekroczenie ma charakter tymczasowy – te istotne czynniki nie mogą zostać uwzględnione w procesie podejmowania decyzji w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w przypadku Niderlandów.

W obecnej sytuacji kluczowym dodatkowym czynnikiem, który należy uwzględnić w odniesieniu do 2020 r., są skutki gospodarcze pandemii COVID-19, które bardzo poważnie wpływają na sytuację budżetową i wywołują wysoki poziom niepewności co do perspektyw na przyszłość. Pandemia doprowadziła również do uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej.

3.1. Pandemia COVID-19

Pandemia COVID-19 doprowadziła do poważnego wstrząsu gospodarczego, który wywołuje znaczące negatywne skutki dla całej Unii Europejskiej. Konsekwencje dla wzrostu PKB będą zależały zarówno od czasu trwania pandemii, jak i od okresu obowiązywania środków wprowadzonych przez organy krajowe oraz na szczeblu europejskim i światowym w celu spowolnienia jej rozprzestrzeniania się, ochrony zdolności produkcyjnych i wspierania popytu zagregowanego. Niderlandy przyjęły już środki budżetowe mające na celu zwiększenie możliwości systemów ochrony zdrowia i udzielenie pomocy tym osobom i sektorom, które szczególnie ucierpiały na skutek pandemii. Wprowadzono również znaczące środki w zakresie pomocy na utrzymanie płynności finansowej oraz inne gwarancje. Właściwe urzędy statystyczne, pod warunkiem otrzymania bardziej szczegółowych informacji, dokonają analizy, czy środki te będą miały natychmiastowe skutki dla salda sektora instytucji rządowych i samorządowych. Środki te, wraz ze spadkiem aktywności gospodarczej, przyczynią się do znacznego wzrostu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz pogorszenia sytuacji w zakresie zadłużenia.

3.2 Sytuacja gospodarcza w średnim okresie

Prognoza Komisji z wiosny 2020 r. opiera się na kilku założeniach, które charakteryzują się wyjątkową niepewnością. Dnia 15 marca 2020 r. rząd Niderlandów wprowadził ukierunkowane środki izolacji powstrzymujące rozprzestrzenianie się COVID-19. Dnia 6

maja 2020 r. wyjaśniono etapy znoszenia środków izolacji. Nadal obowiązują ograniczenia kontaktów osobistych i zaleca się telepracę. Szkoły i ośrodki opieki dziennej zostały zamknięte, ale w dniu 11 maja 2020 r. częściowo ponownie je otwarto. Restauracje, bary i instytucje kultury zostały pozamykane, ale od dnia 1 czerwca 2020 r. mogą zostać ponownie otwarte, z pewnymi ograniczeniami. Organizacja imprez wymagających zezwolenia oraz aktywność fizyczna w obiektach krytych jest zabroniona do dnia 1 września 2020 r. Czas trwania ukierunkowanych środków izolacji jest jednym z głównych czynników decydujących o perspektywach makroekonomicznych w 2020 r.

Po wzroście o 1,8 % w 2019 r. w prognozie Komisji z wiosny 2020 r. przewiduje się spadek realnego PKB w 2020 r. o 6,8 %, co będzie odzwierciedleniem zakłóceń w działalności gospodarczej spowodowanych środkami izolacji i bezprecedensowym spadkiem popytu. Przewiduje się, że ze względu na zmniejszone wydatki gospodarstw domowych spadną wydatki na spożycie prywatne. Ponadto przewiduje się, że obawa utraty zatrudnienia w połączeniu z negatywnymi skutkami majątkowymi przyczynią się do zwiększenia zapobiegawczego gromadzenia oszczędności, co jeszcze bardziej zaważy na wydatkach gospodarstw domowych. Przewiduje się, że inwestycje w sprzęt w 2020 r. gwałtownie spadną, biorąc pod uwagę słabszy popyt, dużą niepewność, niskie wykorzystanie mocy produkcyjnych oraz ograniczony dostęp do kredytów. Według prognozy obowiązkowe zamknięcie przedsiębiorstw i gwałtowny spadek aktywności gospodarczej będą miały niekorzystny wpływ na zatrudnienie w sektorach dotkniętych tym problemem. Jako gospodarka w wysokim stopniu otwarta Niderlandy są szczególnie wrażliwe na załamanie handlu światowego.

Ogólnie perspektywy makroekonomiczne cechuje wyjątkowy stopień niepewności związany z czasem trwania pandemii i wynikającymi z niej skutkami gospodarczymi. Jest to uznane za czynnik łagodzący, mający wpływ na ocenę, czy Niderlandy spełniły kryterium deficytu w 2020 r.

3.3 Sytuacja budżetowa w średnim okresie

Dane dotyczące wyników budżetu i prognoza Komisji wskazują, że Niderlandy osiągnęły w 2019 r. swój średniookresowy cel budżetowy.

W odpowiedzi na gwałtowne skutki gospodarcze oraz niemal całkowity zanik popytu w niektórych sektorach rząd Niderlandów przyjął istotny pakiet środków nadzwyczajnych mających wpływ na budżet w 2020 r. w wysokości ponad 2½ % PKB w celu uniknięcia szkód strukturalnych w gospodarce. Środki te są ukierunkowane na obszary najbardziej dotknięte kryzysem, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony zatrudnienia i siły nabywczej gospodarstw domowych, a także na odroczenie podatku i gwarancje kredytowe służące wsparciu przepływów kredytowych do sektora prywatnego i zapobieżeniu przekształcenia tymczasowych problemów z płynnością w problemy z wypłacalnością (gwarancje rządowe podlegają ocenie statystycznej pod kątem ewentualnego wpływu na budżet). W aktualizacji programu stabilności z 2020 r. i w wiosennym memorandum budżetowym przedstawiono opis zastosowanych środków i oszacowano, że ich wartość przekracza 20 mld EUR (2,7 % PKB).

Na budżet na 2020 r. wpływ ma ponadto spadek aktywności gospodarczej. Wpływ automatycznej stabilizacji na budżet jest trudny do oszacowania ze względu na niepewność związaną z szokiem gospodarczym. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2020 r. oraz

z wiosennym memorandum budżetowym przewiduje się, że w wyniku automatycznej stabilizacji deficyt wzrośnie o 5 % PKB. Zgodnie z wytycznymi Eurostatu dotyczącymi rachunkowości memoriałowej w prognozie Komisji z wiosny 2020 r. zakłada się, że odroczenia podatku nie będą miały bezpośredniego wpływu na deficyt w 2020 r.[4]

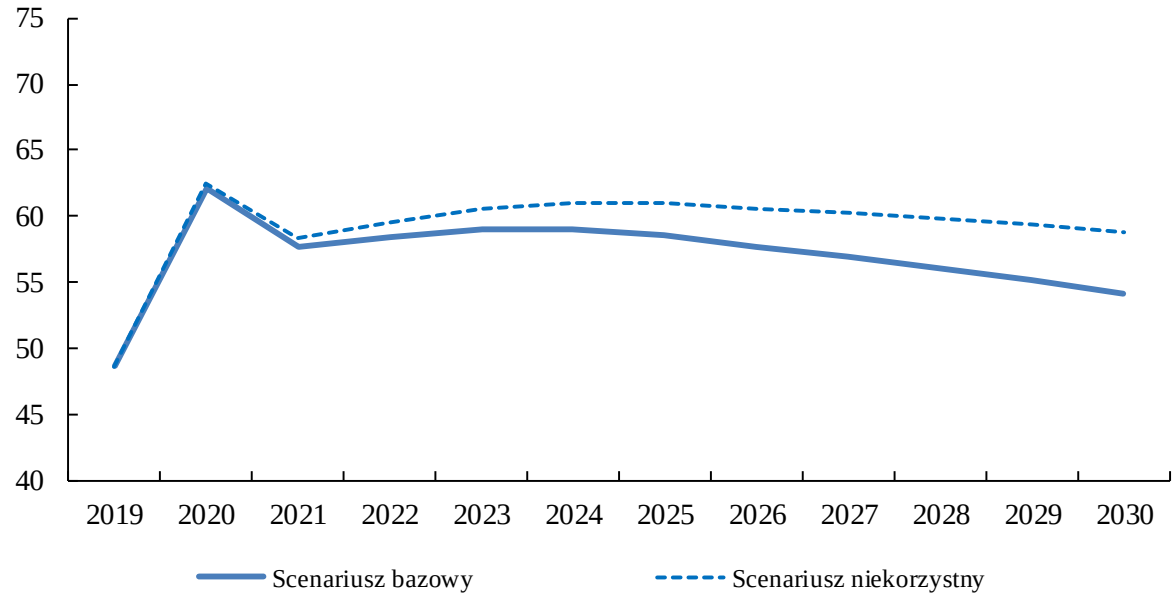
3.4. Dług publiczny w średnim okresie

Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2020 r. przewiduje się, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie z poziomu 48,6 % PKB w 2019 r. do 62,1 % w 2020 r. Na podstawie tej prognozy zaktualizowano analizę zdolności obsługi zadłużenia. W analizie tej wskazano, że sytuacja w zakresie zadłużenia w Niderlandach pozostaje stabilna w średnim okresie, uwzględniając również istotne czynniki łagodzące (w tym profil zadłużenia). W szczególności, choć sytuacja w zakresie zadłużenia pogarsza się w wyniku kryzysu związanego z COVID-19, przewiduje się, że wskaźnik zadłużenia w scenariuszu bazowym utrzyma stabilny (spadkowy) kierunek w średnim okresie[5] (wykres 1).

[4] To założenie jest zgodne z wytycznymi w sprawie ujmowania tych środków w statystykach przez Eurostat (https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10186/10693286/GFS_draft_note.pdf).

[5] Scenariusz bazowy opiera się na prognozie Komisji z wiosny 2020 r. W okresie po 2021 r. zakłada się stopniową korektę polityki budżetowej, zgodną z unijnymi ramami koordynacji i nadzoru gospodarki i budżetu. Prognozę wzrostu realnego PKB sporządzono według tzw. metodyki T+10 opracowanej przez Komitet Polityki Gospodarczej i grupę roboczą ds. luki produktowej. W szczególności na faktyczny wzrost (realnego) PKB wpływ ma jego potencjalny wzrost oraz wszelkie dodatkowe analizowane korekty budżetowe (przy zastosowaniu mnożnika fiskalnego). Zakłada się, że inflacja będzie stopniowo zbliżała się do poziomu 2 %. Założenia dotyczące stóp oprocentowania są zgodne z oczekiwaniami rynków finansowych. W scenariuszu niekorzystnym zakłada się wyższe stopy oprocentowania (o 500 punktów bazowych) i mniejszy wzrost PKB (o -0,5 punktu procentowego) w stosunku do scenariusza bazowego (w całym horyzoncie prognozy).

Wykres 1: Relacja długu publicznego do PKB w Niderlandach jako % PKB



Źródło: służby Komisji.

3.5 Inne czynniki przedstawione przez państwo członkowskie

W dniu 18 maja 2020 r. władze Niderlandów przekazały pismo dotyczące istotnych czynników, o których mowa w art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97. W analizie zawartej w powyższych sekcjach omówiono już ogólnie czynniki przedstawione przez władze Niderlandów.

4. WNIOSKI

W niderlandzkim memorandum budżetowym planuje się, że w 2020 r. deficyt nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych Niderlandów przekroczy wartość referencyjną określoną w Traktacie jako 3 % PKB i nie będzie jej bliski. Planowane przekroczenie wartości referencyjnej ma charakter wyjątkowy, ale nie tymczasowy.

Jak tego wymaga Traktat i pakt stabilności i wzrostu, w niniejszym sprawozdaniu przeanalizowano również istotne czynniki.

Jak określono w art. 2 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, jeżeli chodzi o spełnienie kryterium deficytu w 2020 r., ponieważ planuje się, że relacja długu publicznego do PKB przekroczy w 2020 r. wartość referencyjną wynoszącą 60 % i nie jest spełniony podwójny warunek – polegający na tym, że deficyt pozostaje bliski wartości referencyjnej, a jej przekroczenie ma charakter tymczasowy – te istotne czynniki nie mogą zostać uwzględnione w procesie podejmowania decyzji w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w przypadku Niderlandów.

W ogólnym ujęciu analiza sugeruje, że w 2020 r. kryterium deficytu określone w Traktacie i w rozporządzeniu (WE) nr 1467/1997 nie zostało spełnione.