



Брюксел, 5.6.2019 г.
COM(2019) 519 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

**относно националната програма за реформи на Нидерландия за 2019 г. и
съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на
Нидерландия за 2019 г.**

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Нидерландия за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Нидерландия за 2019 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики¹, и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси², и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

- (1) На 21 ноември 2018 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2019 г. В него надлежно беше отчетен Европейският стълб на социалните права, обявен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 21 март 2019 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 21 ноември 2018 г. Комисията прие също доклада за механизма за предупреждение, в който посочва, че Нидерландия е една от държавите членки, за които ще бъде извършен задълбочен преглед. На същата дата Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

еврозоната, която беше одобрена от Европейския съвет на 21 март 2019 г. На 9 април 2019 г. Съветът прие препоръката относно икономическата политика на еврозоната („препоръка за еврозоната“).

- (2) Като държава членка, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тясната взаимнообвързаност между икономиките в икономическия и паричен съюз Нидерландия следва да гарантира пълното и своевременно изпълнение на препоръката за еврозоната в съответствие с препоръки 1 и 3 по-долу. По-специално инвестиционните мерки и мерките в подкрепа на растежа на заплатите ще подпомогнат изпълнението на първата препоръка за еврозоната, що се отнася до възстановяването на равновесието в еврозоната, данъчните мерки ще подпомогнат изпълнението на втората препоръка за еврозоната, що се отнася до борбата срещу агресивното данъчно планиране, а намаляването на склонността към задлъжняване на домакинствата ще подпомогне изпълнението на четвъртата препоръка за еврозоната, що се отнася до намаляването на преференциалното данъчно третиране на дълга при данъчното облагане.
- (3) Докладът за Нидерландия³ за 2019 г. беше публикуван на 27 февруари 2019 г. В него бяха оценени напредъкът на Нидерландия по изпълнението на специфичните препоръки, приети от Съвета на 13 юли 2018 г., последващите действия във връзка с препоръките, приети през предходните години, и напредъкът на държавата по изпълнението на националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“. В него бе включен и задълбочен преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011, чиито резултати също бяха публикувани на 27 февруари 2019 г.⁴ Анализът на Комисията ѝ даде основание да заключи, че в Нидерландия са налице макроикономически дисбаланси. По-конкретно високото равнище на частния дълг и големият излишък по текущата сметка представляват източници на дисбаланси от трансгранично значение. Подкрепено от икономическия растеж, съотношението на частния дълг към БВП продължи тенденцията си към намаляване както за дълга на предприятията, така и за този на домакинствата, въпреки че остава голямо. При все това номиналният дълг на домакинствата бавно нараства на фона на покачващите се цени на жилищата.
- (4) На 29 април 2019 г. Нидерландия представи своята национална програма за реформи за 2019 г. и своята програма за стабилност за 2019 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат взети под внимание взаимовръзките между тях.
- (5) Съответните специфични за всяка държава препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове) за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета⁵, когато това е необходимо за подпомагане на изпълнението на съответните препоръки на Съвета, Комисията може да поиска от дадена държава членка да преразгледа

³ SWD(2019) 1018 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

своето споразумение за партньорство и съответните програми и да предложи промени в тях. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоките относно прилагането на мерките, обвързващи ефективността на ЕСИ фондовете с доброто икономическо управление⁶.

- (6) Спрямо Нидерландия понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж. В програмата си за стабилност за 2019 г. правителството планира намаляване на излишъка по консолидирания държавен бюджет от 1,5 % от БВП през 2018 г. на 0,0 % от БВП през 2022 г. Въз основа на преизчисленото структурно салдо⁷ средносрочната бюджетна цел — структурен дефицит в размер на 0,5 % от БВП — продължава да се изпълнява през целия период на програмата. Според програмата за стабилност за 2019 г. се очаква съотношението на държавния дълг към БВП да намалее от 52,4 % от БВП през 2018 г. на 44,6 % от БВП през 2022 г. Макроикономическият сценарий, на който се основават тези бюджетни прогнози, е реалистичен. Съгласно прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. се очаква структурното салдо да намалее от излишък в размер на 0,8 % от БВП през 2018 г. на 0,7 % от БВП през 2019 г. и 0,2 % от БВП през 2020 г. — над средносрочната бюджетна цел. Очаква се консолидираният държавен дълг да продължи да намалява устойчиво. Като цяло Съветът е на мнение, че се очаква Нидерландия да спазва разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж през 2019 г. и 2020 г. Същевременно, като се спазва средносрочната бюджетна цел, ще бъде важно да се използват фискални и структурни политики, за да се подпомогне увеличението на инвестициите.
- (7) Що се отнася до фискалната устойчивост, очакваното увеличение на публичните разходи за дългосрочни грижи показва средни по размер рискове за дългосрочната устойчивост. През 2015 г. правителството премести в общинската сфера голяма част от системата за дългосрочни грижи, за да се подобри нейната ефективност и да намалее публичните разходи. Трябва да се наблюдава въздействието на тази реформа върху фискалната устойчивост.
- (8) От ноември 2018 г. средствата на Фонда за гарантиране на депозитите, който е независим правен субект, са преместени от отделна сметка в нидерландската централна банка в сметка в министерството на финансите. Нидерландският Фонд за гарантиране на депозитите се захранваше постепенно със средства и до този момент беше събрал около 1 милиард евро, като до 2024 г. банките трябваше да внесат още 4 милиарда евро, които трябваше да бъдат инвестирани в диверсифициран портфейл от нискорискови активи в съответствие с Директивата относно схемите за гарантиране на депозитите. Прехвърлянето на сметката на фонда намалява равнището на брутния дълг, но няма отражение върху бюджетния дефицит. След това прехвърляне министерството на финансите ще може да използва средствата за финансиране на държавните разходи, но ще трябва да ги предостави, ако се наложи да се плаща на вложителите или да се финансират интервенции в съответствие със законоустановения му мандат, което може да се отрази на финансовата стабилност.

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, без еднократните и временните мерки, преизчислено от Комисията с помощта на общоприетата методика.

- (9) Домакинствата в Нидерландия съчетават големи неликвидни активи в областта на жилищата и пенсиите с голяма задлъжнялост. Дългите счетоводни баланси на домакинствата ги правят уязвими на финансови и икономически сътресения. Голямата задлъжнялост на домакинствата се обяснява с щедрите данъчни облекчения за лихвите по ипотеките, но и с липсата на добре функциониращ среден сегмент на пазара на отдаване под наем и с високите задължителни пенсионни спестявания. Едно от ключовите предизвикателства за справянето с голямата задлъжнялост на домакинствата е свързано с жилищния пазар, където липсата на гъвкавост и водещите до нарушения стимули, трупани в продължение на десетилетия, формират моделите на жилищното финансиране и на спестяванията в сектора. От 2012 г. се прилагат редица мерки, които отчасти преодоляват този проблем. Обявеното ускоряване на намалението на данъчното приспадане на лихви по ипотеките е включено в закон и ще започне да се прилага през 2020 г. Въпреки това данъчното облекчение за плащанията по ипотеките продължава да е щедро и да води до значителна склонност към задлъжняване на домакинствата. Същевременно частният пазар на отдаване под наем, който е единственият несубсидиран сегмент, остава слабо развит, възлизайки на 13 % от общата стойност на жилищата. Липсата на добре функциониращ среден сегмент на пазара на отдаване под наем насърчава домакинствата по-скоро да закупуват вместо да наемат, което води до високи съотношения на дълга към дохода и до финансова уязвимост.
- (10) Въпреки че пенсионната система показва добри резултати по отношение на адекватността на пенсиите и фискалната устойчивост, тя страда от недостатъци от гледна точка на справедливостта между поколенията, прозрачността на пенсионните права и гъвкавостта. Освен това професионалните пенсионни вноски са високи и варират в зависимост от резултатите, постигнати от пенсионните фондове. Поради това тя може да повлияе проциклично на разходите на домакинствата. Провеждането на реформа на пенсионната система може, в рамките на жизнения цикъл, да доведе до по-ниски задължителни пенсионни вноски и до по-стабилно потребление (или „изглаждане на потреблението“). Правителството възнамерява да проведе съществена реформа на втория стълб на пенсионната система, за да подобри обхвата и създаде по-прозрачна, по-гъвкава и по-справедлива в актюерски аспект система. Успоредна реформа на институциите на жилищния пазар и на пенсионната система има потенциала да съкрати счетоводните баланси на домакинствата и да намали уязвимостта на сектора на домакинствата по отношение на финансови и икономически сътресения с благоприятни последици за макроикономическата устойчивост и икономическия растеж.
- (11) Въпреки ниската безработица, високото равнище на свободните работни места и нарастващия недостиг на работници, номиналният растеж на заплатите остана умерен до момента (1,1 % през 2017 г. и 2,4 % през 2018 г.). Заплатите в колективните трудови договори се увеличиха средно с 2,1 % през 2018 г., докато заплатите в публичния сектор нараснаха с по-бързи темпове (с 3 % през втората половина на 2018 г.). Освен това бяха сключени колективни трудови договори, което доведе до номинално увеличение в размер на 7 % в рамките на 2 години за всички държавни служители в централното управление. Предоставено бе допълнително финансиране, за да се увеличат заплатите на учителите в началните училища. Освен това правителството прие няколко данъчни мерки, които намаляват данъчната тежест върху труда и имат за цел увеличаване на нетния разполагаем доход на домакинствата на работещите. Допълнителното

увеличаване на разполагаемия доход на домакинствата чрез укрепване на условията, подкрепящи растежа на заплатите, и чрез реформа на втория стълб на пенсионната система, за да стане тя по-прозрачна, по-справедлива между поколенията и по-устойчива на сътресения, ще подпомогне вътрешното търсене и ще допринесе за възстановяването на равновесието в еврозоната.

- (12) Борбата срещу агресивното данъчно планиране е от съществено значение за подобряване на ефикасността и справедливостта на данъчните системи, както е отбелязано в препоръката за еврозоната за 2019 г. Разпространението между държавите членки на ефектите от стратегиите на данъкоплатците за агресивно данъчно планиране налага координирани действия на националните политики, които да допълват законодателството на ЕС. Нидерландия е предприела мерки срещу агресивното данъчно планиране, но високото равнище на плащанията през Нидерландия на дивиденди, авторски и лицензионни възнаграждения и лихви показва, че данъчните правила на държавата се използват от дружества, които прибягват към агресивно данъчно планиране. Голяма част от преките чуждестранни инвестиции се държи от „дружества със специална цел“. Липсата на удържани при източника данъци върху изходящи (т.е. от лица, пребиваващи в ЕС, към такива, които пребивават в трети държави) лихви и авторски и лицензионни възнаграждения може да доведе до пълно избягване на данъчно облагане на тези плащания, ако те не подлежат на облагане в юрисдикцията на получателя. Обявяването на програмата за реформи в областта на данъчното облагане, включително удържаните при източника данъци върху лихви и авторски и лицензионни възнаграждения в случай на злоупотреба или плащания към юрисдикции с ниски данъчни ставки, е положителна стъпка към намаляване на агресивното данъчно планиране и следва да се наблюдава отблизо.
- (13) Растежът на заетостта през последните години се дължи предимно на временна заетост и самостоятелна заетост, въпреки че растежът на работните места за работници с постоянни договори наскоро изпревари растежа на работните места за временна заетост. При все това делът на гъвкавата заетост остава висок и представлява значителен дял от пазара на труда. Високият процент на временните договори и бързото увеличение на самостоятелно заетите лица без служители се наблюдават в контекста на големи различия в приложимото трудово законодателство и защитата на труда, както и на различия в данъчното законодателство и законодателството в областта на социалната сигурност. Правителството прие пакет от мерки (проектозакон за пазара на труда в равновесие — *Wet Arbeidsmarkt in Balans*), за да се улесни наемането на постоянни служители и да се намали гъвкавостта на гъвкавите договори. След като бъдат приети от парламента, изпълнението на тези мерки (които следва да влязат в сила през 2020 г.) следва да се наблюдава отблизо. Освен това бяха оповестени мерки за облекчаване на задължението на работодателите да продължат да плащат заплати в продължение на две години в случай на заболяване. До момента обаче не са приети други конкретни мерки. Поради това някои от тези институционални фактори продължават да създават финансови стимули за служителите да започнат да работят като самостоятелно заети лица или благоприятстват използването на статуса на самостоятелно заето лице без служители. Самостоятелно заетите лица са по-често недостатъчно застраховани срещу инвалидност, безработица и старост, което може да повлияе на устойчивостта на системата за социална сигурност в дългосрочен план. Освен това изпълнението на мерки за борба срещу фиктивната самостоятелна заетост е отложено до 2020 г.

- (14) Въпреки че пазарът на труда отчита като цяло добри резултати, насърчаването на равните възможности в областта на заетостта и активното приобщаване остава важно предизвикателство, особено за хората с мигрантски произход, за тези, които извършват дейност в периферията на пазара на труда, и за тези, които са икономически неактивни. Освен това продължава да съществува неоползотворен потенциал от работна ръка, по-специално сред големия брой жени, работещи на непълен работен ден.
- (15) Техническите и цифровите умения и квалифицираните специалисти са от решаващо значение за способността на икономиката на Нидерландия да създава иновации и за растежа на производителността. Това показва, че е необходимо да се инвестира повече в обучението, включително обучението за придобиване на цифрови умения, както и да се насърчават гъвкавите възможности за повишаване на квалификацията и преквалификация. Подобряването на способността на обществото да създава иновации също се нуждае от инвестиции, които да подкрепят образованието в областта на науката, технологиите, инженерството и математиката. Освен това увеличаването на инвестициите в уменията, образованието и обучението е от ключово значение за подобряване на достъпа до пазара на труда и на пригодността за заетост на лицата, намиращи се в периферията на пазара на труда, като същевременно се насърчават равните възможности и активното приобщаване.
- (16) Въпреки че интензитетът на инвестициите в научноизследователска и развойна дейност за Нидерландия е нараснал до над 2 %, той все още е доста под националната цел от 2,5 % и равнището на държавите с най-добри резултати. От гледна точка на производителността Нидерландия е една от държавите с най-добри резултати в много сектори. Поради това постоянният растеж на производителността зависи в много голяма степен от иновациите. Той ще бъде подпомогнат от допълнителни инвестиции в научноизследователската и развойната дейност и в иновациите, особено в частния сектор.
- (17) Енергийният преход и намаляването на емисиите на парникови газове се нуждаят от значителни инвестиции, за да се гарантира икономическо развитие, което е по-устойчиво и което използва ресурсите по-ефективно. Нидерландия вероятно ще преизпълни целите си за 2020 г. в областта на намаляването на емисиите на парникови газове, но за да постигне целите за 2030 г., ще трябва да предприеме допълнителни мерки. Целите за 2020 г. за ефективността на първичната енергия и енергията от възобновяеми източници няма да бъдат постигнати без допълнителни мерки. Целта за енергията от възобновяеми източници, която Нидерландия трябва да постигне до 2023 г. и определена от нейната цел в енергийното споразумение, би трябвало да е постижима благодарение на инвестициите във ветроенергийни паркове в морето. Правителството на Нидерландия предвижда да приеме до края на 2019 г. национален план в областта на енергетиката и климата, който ще съдържа преглед на нуждите ѝ от инвестиции до 2030 г. за различните измерения на енергийния съюз, включително енергията от възобновяеми източници, енергийната ефективност, сигурността на доставките, както и смекчаването на последиците от изменението на климата и адаптирането към него.
- (18) Задръстванията остават предизвикателство в Нидерландия, която е гъсто населена и добре оборудвана държава и ключов участник в сферата на логистиката на ЕС с най-голямото пристанище на ЕС (в Ротердам) и едно от най-големите летища (в Схипхол). Проблемът бе смекчен чрез изграждането на

допълнителна инфраструктура, но продължава да съществува с високи социални разходи и огромни загуби на време в задръстванията.

- (19) Програмирането на средствата на ЕС за периода 2021—2027 г. може да допринесе за задоволяване на някои от нуждите, посочени в препоръките, по-специално в областите, обхванати от приложение Г към доклада за държавата⁸. Това ще позволи на Нидерландия да използва тези средства по най-добрия начин за идентифицираните сектори.
- (20) В рамките на европейския семестър за 2019 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Нидерландия и го публикува в доклада за държавата за 2019 г. Освен това тя направи оценка на програмата за стабилност за 2019 г., на националната програма за реформи за 2019 г. и на последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Нидерландия през предходните години. Тя взе предвид не само значението им за прилагането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Нидерландия, но и съответствието им с правилата и насоките на Съюза. Това отразява необходимостта от укрепване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез оказване на принос на равнището на Съюза към бъдещите решения на национално равнище.
- (21) Предвид тази оценка, Съветът разгледа програмата за стабилност за 2019 г. и е на мнение⁹, че се очаква Нидерландия да спази разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж.
- (22) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и на тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи за 2019 г. и програмата за стабилност за 2019 г. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени в препоръки 1 и 3 по-долу. Тези препоръки ще допринесат и за изпълнението на препоръката за еврозоната, и по-специално на първата и четвъртата препоръка за еврозоната. Фискалните политики, упоменати в препоръка 3, допринасят, наред с друго, за преодоляването на дисбалансите, свързани с излишъка по текущата сметка,

ПРЕПОРЪЧВА на Нидерландия да предприеме през 2019 г. и 2020 г. следните действия:

1. Да намали склонността към задлъжняване на домакинствата и нарушенията на жилищния пазар, включително чрез подкрепа на развитието на частния сектор за отдаване под наем. Да предприеме мерки вторият стълб на пенсионната система да стане по-прозрачен, по-справедлив между поколенията и по-устойчив на сътресения. Да приложи политики за увеличаване на разполагаемия доход на домакинствата, включително чрез укрепване на условията, подкрепящи растежа на заплатите, като същевременно зачита ролята на социалните партньори. Да предприеме мерки по отношение на характеристиките на данъчната система, които може да улесняват агресивното данъчно планиране, по-специално посредством изходящите плащания, а именно като изпълни обявените мерки.
2. Да намали стимулите за самостоятелно заетите лица без служители, като същевременно насърчава подходящата социална закрила за самостоятелно заетите лица, и да се бори срещу фиктивната самостоятелна заетост. Да

⁸ SWD(2019) 1018 final.

⁹ Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

подсили всеобхватното учене през целия живот и да повиши уменията, по-специално на лицата, намиращи се в периферията на пазара на труда, и на неактивните лица.

3. Като спазва средносрочната бюджетна цел, да използва фискални и структурни политики, за да подпомогне увеличението на инвестициите. Да съсредоточи свързаната с инвестициите икономическа политика върху научноизследователската и развойната дейност, по-специално в частния сектор, върху енергията от възобновяеми източници, енергийната ефективност и стратегиите за намаляване на емисиите на парникови газове и върху премахването на участъците с недостиг на транспортен капацитет.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*