



Bruselj, 5.6.2019
COM(2019) 531 final

POROČILO KOMISIJE

Belgija

Poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije

POROČILO KOMISIJE

Belgija

Poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije

1. UVOD

V členu 126 Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: PDEU ali Pogodba) je določen postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Postopek je nadalje opredeljen v Uredbi (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem¹, ki je del Pakta za stabilnost in rast. Posebne določbe za države članice euroobmočja v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem so določene v Uredbi (EU) št. 473/2013².

V skladu s členom 126(2) PDEU mora Komisija spremljati spoštovanje proračunske discipline na podlagi naslednjih dveh meril: (a) ali razmerje med načrtovanim ali dejanskim javnofinančnim primanjkljajem in bruto domačim proizvodom (BDP) presega referenčno vrednost 3 %; ter (b) ali razmerje med javnim dolgom in BDP presega referenčno vrednost 60 %, razen če se razmerje zadosti znižuje in dovolj hitro približuje referenčni vrednosti.

V skladu s členom 126(3) PDEU mora Komisija pripraviti poročilo, če država članica ne izpolnjuje zahtev enega ali obeh navedenih meril. V tem poročilu je treba upoštevati tudi, „ali javnofinančni primanjkljaj presega javne investicijske odhodke, in vse druge pomembne dejavnike, tudi srednjeročno gospodarsko in proračunsko stanje države članice“.

V tem poročilu, ki je prvi korak postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, je analizirano, ali Belgija izpolnjuje merili glede primanjkljaja in dolga iz Pogodbe, pri čemer se ustrezno upoštevajo gospodarsko ozadje in drugi pomembni dejavniki.

Podatki, ki so jih belgijski organi sporočili 29. marca 2019³ in jih je nato potrdil Eurostat⁴, kažejo, da je primanjkljaj sektorja država v Belgiji leta 2018 dosegel 0,7 % BDP, dolg pa je znašal 102,0 % BDP, kar je nad referenčno vrednostjo 60 % BDP. V osnutku proračunskega načrta za leto 2019 sta načrtovana primanjkljaj v višini 1,0 % BDP in dolg v višini 100,2 % BDP. V programu stabilnosti Belgije za leto 2019, ki ga je Komisija prejela 26. aprila 2019, je načrtovan primanjkljaj v višini 0,8 % BDP in dolg v višini 100,6 % BDP.

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 6. V poročilu je upoštevan tudi dokument z naslovom „Podroben opis izvajanja Pakta za stabilnost in rast ter smernice o obliki in vsebini programov stabilnosti in konvergenčnih programov“, ki ga je 5. julija 2016 sprejel Ekonomsko-finančni odbor, dostopen na: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

² Uredba (EU) št. 473/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih določbah za spremljanje in ocenjevanje osnutkov proračunskih načrtov ter zagotavljanje zmanjšanja čezmernega primanjkljaja držav članic v euroobmočju (UL L 140, 27.5.2013, str. 11).

³ V skladu z Uredbo (ES) št. 479/2009 morajo države članice Komisiji dvakrat na leto poročati o višini svojega načrtovanega in dejanskega javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga. Zadnje poročilo Belgije je na voljo na: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>.

⁴ Sporočilo za javnost Eurostata št. 67/2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4ffe7bcdfad>

Iz sporočenih podatkov je razvidno, da Belgija v letu 2018 ni izpolnila merila glede zmanjšanja dolga⁵ (glej tabelo 1), saj znaša razlika do merila 1,1 odstotne točke BDP. Poleg tega Belgija v letih 2019 in 2020 po napovedih ne bo izpolnjevala merila glede zmanjšanja dolga, saj naj bi glede na napoved Komisije iz pomladi 2019 delež javnega dolga v BDP v letu 2019 ostal za 1,7 odstotne točke BDP nad v preteklost usmerjenim merilom glede zmanjšanja dolga, v letu 2020 pa za 1,9 odstotne točke BDP nad v prihodnost usmerjenim merilom glede zmanjšanja dolga. Na podlagi scenarija v programu stabilnosti za leto 2019 se skladnost z merilom glede dolga načrtuje od leta 2019 naprej, pri čemer naj bi bilo v prihodnost usmerjeno merilo glede zmanjšanja dolga leta 2019 preseženo za 0,2 odstotne točke, leta 2020 pa za 0,6 odstotne točke.

Neizpolnjevanje merila glede zmanjšanja dolga leta 2018 v Belgiji na prvi pogled kaže na obstoj čezmernega primanjkljaja za namene Pakta za stabilnost in rast, vendar preden se upoštevajo vsi dejavniki, navedeni v nadaljevanju.

Zato je Komisija pripravila to poročilo, da bi izčrpno ocenila odstopanje od merila glede zmanjšanja dolga in preseganje referenčne vrednosti iz Pogodbe ter preučila, ali je ob upoštevanju vseh pomembnih dejavnikov upravičen začetek postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. V oddelku 2 poročila je obravnavano merilo glede primanjkljaja, v oddelku 3 pa merilo glede dolga. V oddelku 4 so obravnavane javne naložbe in drugi pomembni dejavniki, vključno z oceno skladnosti z zahtevano prilagoditveno potjo za približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju. V poročilu se upoštevata napoved Komisije iz pomladi 2019, ki je bila objavljena 7. maja 2019, in ocena Komisije glede nadaljnjih makroekonomskih in fiskalnih gibanj.

Tabela 1. Primanjkljaj sektorja država in javni dolg (v % BDP)

		2015	2016	2017	2018	2019		2020	
						KOM	PS	KOM	PS
Merilo glede primanjkljaja	Saldo sektorja država	-2.4	-2.4	-0.8	-0.7	-1.3	-0.8	-1.5	-0.2
Merilo glede dolga	Bruto dolg sektorja država	106.4	106.1	103.4	102.0	101.3	100.6	100.7	98.5
	Vrzel do merila za zmanjšanje dolga	n.r.	n.r.	1.3	1.1	1.7	-0.2	1.9	-0.6
	Sprememba strukturnega salda	0.6	0.0	0.8	0.0	0.0	0.5	-0.3	0.6
	Zahtevana MLSP	1.4	2.2	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.

Vir: program stabilnosti za leto 2019 (PS) in napoved Komisije iz pomladi 2019 (KOM)

2. MERILO GLEDE PRIMANJKLJAJA

Primanjkljaj sektorja država v Belgiji se je zmanjšal z 0,8 % BDP v letu 2017 na 0,7 % v letu 2018. Glede na napoved Komisije iz pomladi 2019 se bo primanjkljaj leta 2019 povečal na 1,3 %, pri čemer bo še vedno pod referenčno vrednostjo 3 % BDP iz Pogodbe. Komisija v svoji napovedi predvideva, da se bo primanjkljaj ob nespremenjeni politiki leta 2020 še povečal na 1,5 % BDP.

⁵ Skladnost z merilom glede dolga se oceni na podlagi treh različnih elementov: in sicer usmerjeno v preteklost, usmerjeno v prihodnost in na podlagi merila glede zmanjšanja dolga, prilagojenega za vpliv cikla.

Večletno gibanje, vključeno v programu stabilnosti za leto 2019, kaže stabilizacijo primanjkljaja pri 0,8 % leta 2019 in zmanjšanje na 0,2 % v letu 2020. Belgijski predsednik vlade je 18. decembra 2018 odstopil. Od takrat prehodna vlada sprejema proračune, pripravljene ob predpostavki nespremenjene politike. Zato vlada v času predložitve programa stabilnosti ni imela polnih proračunskih pooblastil v skladu z nacionalnimi ustavnimi pravili in/ali normami. Ob odsotnosti vlade je v programu stabilnosti predstavljena proračunska krivulja, ki ni podprta s sprejetimi ali dovolj podrobno opredeljenimi ukrepi za doseganje srednjeročnega cilja uravnoveženega proračuna v strukturnem smislu v letu 2021. Za leto 2019 razlika med napovedjo Komisije in programom stabilnosti izhaja iz številnih ukrepov, ki niso bili vključeni v napoved Komisije, ker niso sprejeti ali zadostno opredeljeni ali ker veljajo za začasne (zaključeni leta 2018 in ne več aktualni leta 2019)⁶. Za leto 2020 je razlika predvsem posledica zmanjšanja odhodkov (−0,6 odstotne točke BDP) in povečanja prihodkov (+0,2 odstotne točke BDP), ki nista podprta z opredeljenimi dodatnimi ukrepi.

Belgija tako izpolnjuje merilo glede primanjkljaja, kot je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/97.

3. MERILO GLEDE DOLGA

Javni dolg je bil najvišji leta 2014, ko je znašal 107,5 % BDP, leta 2017 pa je padel na 103,4 %. V letu 2018 se je dolg še dodatno zmanjšal na 102,0 % BDP predvsem zaradi primarnega presežka in manjšega prispevka negativnega učinka „snežene kepe“ (nižja plačila obresti skupaj z višjo nominalno rastjo BDP), kar je le delno izravnano s prilagoditvijo stanj in tokov navzgor. Dinamika dolga je podrobneje obravnavana v oddelku 4.2.

Po napovedi Komisije naj bi se dolg v prihodnjih letih le nekoliko zmanjšal na 101,3 % BDP v letu 2019 in na 100,7 % v letu 2020. Letno zmanjšanje za v povprečju 1,3 odstotne točke BDP na podlagi primarnih presežkov in učinka snežene kepe naj bi se delno izravnalo s prilagoditvami stanj in tokov navzgor v obdobju 2019–2020. Te projekcije ne upoštevajo učinka potencialne prodaje sredstev finančnega sektorja.

Glede na program stabilnosti Belgije za leto 2019 naj bi se delež dolga zmanjšal na 100,6 % BDP ob koncu leta 2019 in na 98,5 % BDP v letu 2020. Razlika med projekcijami Komisije ob nespremenjeni politiki izhaja predvsem iz manjšega načrtovanega nominalnega primanjkljaja v programu stabilnosti ob na splošno podobnih predpostavkah o nominalni rasti ter iz nekoliko nižjih prilagoditev stanj in tokov.

Potem ko je Svet junija 2014 zaključil postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, je za Belgijo začelo veljati triletno prehodno obdobje, v katerem je morala doseči cilj glede zmanjšanja dolga. To prehodno obdobje se je začelo leta 2014 in končalo leta 2016. Od leta 2017 se po poteku prehodnega obdobja uporablja standardno merilo glede zmanjšanja dolga.

Iz sporočenih podatkov je razvidno, da Belgija v letu 2018 ni izpolnila merila glede zmanjšanja dolga (glej tabelo 1), saj znaša razlika do merila 1,1 % BDP. Po napovedih naj Belgija v letih 2019 in 2020 ne bi izpolnila merila glede zmanjšanja dolga, saj naj bi delež javnega dolga v BDP v skladu z napovedjo Komisije iz pomladi 2019 v letih 2019 in 2020 ostal 1,7 % oziroma 1,9 % BDP nad merilom glede zmanjšanja dolga.

⁶ Glej oceno programa stabilnosti Belgije za leto 2019.

Na podlagi scenarija v programu stabilnosti za leto 2019 bi bila skladnost z merilom glede dolga zagotovljena od leta 2019, saj bi Belgija merilo glede zmanjšanja dolga (v njegovi v prihodnost usmerjeni konfiguraciji) presegla za 0,7 % BDP v letu 2019 in v letu 2020 pa ga dosledno upoštevala (brez odstopanja). V programu stabilnosti za leto 2018 je bila načrtovana skladnost z merilom glede dolga od leta 2018. Razlika glede na napoved Komisije je posledica dejstva, da je zmanjšanje primanjkljaja v letu 2019 višje za 0,5 %, v letu 2020 pa za 1,3 %, saj napoved Komisije temelji na predpostavki nespremenjene politike, medtem ko program stabilnosti upošteva načrtovani napor za doseg srednjeročnega cilja Belgije (strukturni saldo v višini 0,0 % BDP) v letu 2021, ki pa ni podprt z dovolj podrobno opredeljenimi ukrepi. Del razlike izhaja tudi iz višje pričakovane prilagoditve stanj in tokov v letu 2019, ki ni izravnana z manjšo prilagoditvijo v letu 2020.

Analiza tako kaže, da merilo glede dolga za namen Pogodbe in Uredbe (ES) št. 1467/1997 na prvi pogled ni izpolnjeno niti glede na podatke o realizaciji za leto 2018 in napovedi Komisije iz pomladi 2019 niti glede na program stabilnosti za leto 2019, vendar preden se upoštevajo vsi pomembni dejavniki, opisani v nadaljevanju.

Tabela 2: Dinamika dolga

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	KOM	KOM	KOM	KOM	KOM	PS	KOM	PS
Delež bruto javnega dolga	106.4	106.1	103.4	102.0	101.3	100.6	100.7	98.5
Sprememba deleža dolga ^b (1 = 2+3+4)	-1.2	-0.3	-2.7	-1.4	-0.7	-1.4	-0.5	-2.1
<i>Prispevki:</i>								
• Primarni saldo (2)	-0.6	-0.4	-1.6	-1.6	-0.8	-1.3	-0.5	-1.8
• Učinek „snežene kepe“ (3)	0.2	-0.6	-1.0	-0.4	-0.6	-0.9	-0.7	-0.9
<i>od tega:</i>								
<i>Odhodki za obresti</i>	3.0	2.8	2.5	2.3	2.1	2.1	2.0	1.9
<i>Realna rast BDP</i>	-1.7	-1.5	-1.7	-1.4	-1.2	-1.3	-1.2	-1.4
<i>Inflacija (deflator BDP)</i>	-1.0	-1.8	-1.7	-1.2	-1.5	-1.8	-1.6	-1.5
• Prilagoditev stanj in tokov (4)	-0.7	0.7	0.0	0.5	0.7	0.9	0.7	0.6
Opombe:								
^a V odstotkih BDP.								
^b Sprememba deleža bruto dolga se lahko razčleni takole::								
$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \cdot \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$								
pri čemer <i>t</i> označuje čas; <i>D</i> , <i>PD</i> , <i>Y</i> in <i>SF</i> so višina javnega dolga, primarnega primanjkljaja, nominalnega BDP oziroma prilagoditve stanj in tokov, <i>i</i> in <i>y</i> pa predstavljata povprečen strošek dolga in nominalno rast BDP. Formula v oklepaju predstavlja učinek „snežene kepe“, ki meri skupni učinek odhodkov za obresti in gospodarske rasti na na delež dolga.								
Vir: program stabilnosti za leto 2018 (PS) in napoved Komisije iz pomladi 2018								

4. POMEMBNI DEJAVNIKI

V skladu s členom 126(3) PDEU poročilo Komisije „upošteva tudi, ali javnofinančni primanjkljaj presega javne investicijske odhodke, in vse druge pomembne dejavnike, tudi srednjeročno gospodarsko in proračunsko stanje države članice“. Ti dejavniki so nadalje pojasnjeni v členu 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97, ki določa tudi, da je treba ustrezno upoštevati „vse druge dejavnike, ki so po mnenju zadevne države članice pomembni za

izčrpno oceno izpolnjevanja meril primanjkljaja in dolga ter jih je država članica predložila Svetu in Komisiji“.

V primeru očitne kršitve merila glede dolga je analiza pomembnih dejavnikov še posebej utemeljena, saj na dinamiko dolga, za razliko od dinamike primanjkljaja, v večji meri vplivajo dejavniki, ki jih vlada ne more nadzirati. To je priznано v členu 2(4) Uredbe (ES) št. 1467/97, ki določa, da se pomembni dejavniki upoštevajo pri oceni izpolnjevanja pogojev na podlagi merila glede dolga, ne glede na resnost kršitve. V tem smislu je treba pri oceni izpolnjevanja merila glede dolga z vidika učinka na dinamiko in vzdržnost dolga upoštevati vsaj naslednje tri glavne vidike (ki so se upoštevali tudi v preteklosti):

1. Upoštevanje srednjeročnega proračunskega cilja ali prilagoditvene poti za približevanje temu cilju, s čimer naj bi se zagotovila vzdržnost ali hiter napredek pri doseganju vzdržnosti v običajnih makroekonomskih okoliščinah. Ker srednjeročni proračunski cilj za posamezno državo že upošteva raven dolga in implicitne obveznosti, naj bi upoštevanje tega cilja ali prilagoditvene poti za približevanje temu cilju vsaj srednjeročno zagotovilo približevanje deležev dolga zmernim ravnam.
2. Strukturne reforme, ki se že izvajajo ali so podrobno opisane v načrtu strukturnih reform in ki naj bi srednjeročno okrepile vzdržnost s svojim vplivom na rast ter tako prispevale k zadovoljivemu zmanjševanju deleža javnega dolga v BDP. Na splošno naj bi upoštevanje srednjeročnega proračunskega cilja (ali prilagoditvene poti za približevanje temu cilju) skupaj z izvajanjem strukturnih reform (v okviru evropskega semestra) v normalnih gospodarskih razmerah usmerilo dinamiko dolga na trajnostno pot s skupnim učinkom na samo raven dolga (z vzpostavitev zdravega proračunskega stanja z doseganjem srednjeročnega proračunskega cilja) in gospodarsko rast (z reformami).
3. Neugodni makroekonomski pogoji in zlasti nizka inflacija, ki lahko ovirajo zmanjševanje deleža javnega dolga v BDP in še posebej otežijo izpolnjevanje določb Pakta za stabilnost in rast. Država članica v primeru nizke inflacije težje izpolnjuje referenčno merilo glede zmanjšanja dolga. Pod takimi pogoji je upoštevanje srednjeročnega proračunskega cilja ali prilagoditvene poti za približevanje temu cilju ključen pomemben dejavnik pri ocenjevanju izpolnjevanja merila glede dolga.

Ob upoštevanju teh določb so v naslednjih pododdelkih obravnavani (1) srednjeročno proračunsko stanje, vključno z oceno skladnosti z zahtevano prilagoditveno potjo za približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju in razvoja javnih naložb; (2) razvoj srednjeročnega stanja javnega dolga, njegova dinamika in vzdržnost; (3) srednjeročni gospodarski položaj, vključno s stanjem z vidika izvajanja strukturnih reform; (4) drugi dejavniki, ki jih Komisija šteje za pomembne; in (5) drugi dejavniki, ki jih je izpostavila država članica.

4.1. Srednjeročni proračunski položaj

V naknadni oceni skladnosti Belgije s preventivnim delom je ugotovljeno, da ni dovolj trdnih dokazov, na podlagi katerih bi lahko sklepali o obstoju znatnega odklona od prilagoditvene poti Belgije za približevanje srednjeročnemu cilju v letu 2018 ter v letih 2017 in 2018 skupaj. Za leto 2019 ter leti 2018 in 2019 skupaj fiskalna prilagoditev predstavlja tveganje znatnega odklona od zahtev za Belgijo v zvezi s preventivnim delom.

Nominalni saldo, strukturni saldo in prilagajanje za približevanje srednjeročnemu cilju

Nominalni saldo

Nominalni primanjkljaj v Belgiji se je zmanjšal z 0,8 % BDP v letu 2017 na 0,7 % v letu 2018. Tako delež prihodkov kot delež odhodkov v BDP sta se povečala, in sicer za 0,4 odstotne točke oziroma na 0,2 odstotne točke BDP.

Srednjeročni proračunski cilj in strukturni saldo

Belgijski organi so v programu stabilnosti za leto 2019 potrdili srednjeročni cilj uravnoteženega proračuna v strukturnem smislu. Srednjeročni cilj se zdi dovolj strog v gospodarskih razmerah, ki se lahko štejejo za običajne, da je zagotovljena skladnost s pravilom glede dolga na srednji in dolgi rok. Belgija je v programu stabilnosti za leto 2019 preložila načrtovano dosego cilja z leta 2020 na leto 2021. V skladu s programom stabilnosti bi bil za dosego srednjeročnega proračunskega cilja potreben napor v višini 0,9 % BDP. V skladu z napovedjo Komisije iz pomladi 2019 bi bil potreben večji napor (1,4 % BDP) zaradi drugačne (višje) ocene strukturnega primanjkljaja za leto 2018. Poleg tega se v napovedi Komisije pričakuje, da bo strukturni saldo v letu 2019 ostal stabilen in se ob predpostavki nespremenjene politike v letu 2020 poslabšal za 0,3 odstotne točke BDP, tj. v zadnjem letu, ki ga zajemajo projekcije Komisije. Po podatkih visokega sveta za finance bo v letu 2021 ob predpostavki nespremenjene politike prišlo do dodatnega poslabšanja v višini 0,4 % BDP⁷. Zato bodo za dosego srednjeročnega cilja v letu 2021 potrebni znatni dodatni ukrepi naslednje vlade, ki bo nastopila mandat po volitvah maja 2019.

Skladnost s priporočeno prilagoditvijo za približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju

Svet je 11. julija 2017 Belgiji priporočil, naj nadaljuje z znatnim fiskalnim naporom v letu 2018 v skladu z zahtevami preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast, ob upoštevanju potrebe po okrepitvi trenutnega okrevanja in zagotavljanju vzdržnosti belgijskih javnih financ. V skladu s skupno dogovorjeno prilagoditveno matriko v okviru Pakta za stabilnost in rast ta prilagoditev pomeni zahtevo po nominalni stopnji rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov, ki v letu 2018 ne bi presegla 1,6 %. To bi ustrezalo strukturni prilagoditvi v višini vsaj 0,6 % BDP. Svet je tudi navedel, da bi bilo treba pri oceni osnutka proračunskega načrta za leto 2018 in poznejši oceni proračunskih rezultatov za leto 2018 ustrezno upoštevati cilj doseganja fiskalne naravnosti, ki prispeva tako h krepitvi trenutnega okrevanja kot tudi k zagotavljanju vzdržnosti javnih financ. Na podlagi ocene Komisije glede moči okrevanja v Belgiji, pri kateri so bili ustrezno upoštevani izzivi države glede vzdržnosti in ki je bila izvedena v okviru mnenja Komisije o osnutku proračunskega načrta Belgije za leto 2018, je Svet 13. julija 2018 izrazil mnenje, da ni treba upoštevati nobenih dodatnih elementov v zvezi s tem.

V letu 2018 in na podlagi podatkov o realizaciji ter napovedi Komisije je rast primarnih javnofinančnih odhodkov brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in enkratnih ukrepov presegla merilo rasti odhodkov, in sicer je nastala razlika 0,7 % BDP, kar kaže na znaten odklon. Ocenjuje se, da je strukturni saldo v letu 2018 ostal nespremenjen, pri čemer je nastala razlika v višini 0,6 % BDP glede na priporočeni napor, to pa prav tako kaže na znaten odklon.

⁷ Visoki svet za finance (2019), sporočilo „Trajectoire budgétaire en préparation du Programme de Stabilité 2019–2022“. Na podlagi podatkov, ki jih je predložil zvezni urad za načrtovanje.

Vendar kljub padajočemu trendu še vedno obstajajo negotovosti v zvezi z obravnavo znatnega povečanja vnaprejšnjih plačil davka od dohodkov pravnih oseb, pobranih v letih 2017 in 2018 (približno 0,5 % BDP vsako leto). To povečanje prihodkov je zlasti posledica uvedbe precej višjih doplačil za neplačilo vnaprejšnjih plačil davka, ki se je izvedla v dveh korakih v letih 2017 in 2018. S tem ukrepom se uvaja trajna sprememba časovne razporeditve periodičnih prihodkov, in sicer se je pobiranje davkov vsaj delno preusmerilo iz plačevanja davkov na podlagi naknadnega obračuna v vnaprejšnje plačevanje davkov, zaradi česar ta ukrep v letih 2017 in 2018 ustvarja izjemen in začasen porast davčnih prihodkov. V osnovnem scenariju iz napovedi iz pomladi 2019 in v skladu z isto metodologijo kot lansko leto je Komisija menila, da je treba vsako pobiranje davkov, ki presega trend, obravnavati kot enkratni začasen prihodek, ki naj bi se sčasoma, od leta 2019, izravnal z nižjimi davčnimi prihodki. Druge analize, kot je analiza belgijske centralne banke, so štele višji delež povečanja prihodkov od davka od dohodkov pravnih oseb v letih 2017 in 2018 za začasen, medtem ko vlada višji delež ocenjuje kot strukturen. Vendar se tudi po upoštevanju teh negotovosti in ob obravnavanju celotnega povečanja kot strukturnega tako v letu 2017 kot 2018, zdi, da je prišlo do znatnega odklona v letih 2017 in 2018, zajetih skupaj. Hkrati se zdi, da je preseganje praga 0,25 % BDP za znaten odklon zelo majhno, ko se upoštevajo te negotovosti. Glede na negotovost v zvezi s temi številkami Komisija priznava, da se niti pozitivna niti negativna tveganja ne bi smela zanemariti in da bo stabilno oceno trajnega vpliva mogoče izmeriti šele čez nekaj časa, podatki o realizaciji glede davka od dohodkov pravnih oseb za leto 2019 pa bodo prvi jasen pokazatelj obsega učinka.

V letih 2017 in 2018, zajetih skupaj, prihaja do razlik v razlagah med merilom rasti odhodkov in strukturnim saldonom zaradi različnih vrednosti za leto 2017. Pri merilu rasti odhodkov obstaja razlika v višini 0,6 % BDP, kar kaže na znaten odklon. V zvezi z naporom pri strukturnem saldu obstaja razlika v višini 0,1 % BDP, kar kaže na določen odklon. Zaključek na podlagi obravnave let 2017 in 2018 skupaj se zanaša na posamični analizi za leti 2018 in 2017. O skupni obravnavi obeh let se že razpravlja zgoraj. V letu 2017 je rast primarnih javnofinančnih odhodkov v Belgiji brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in enkratnih ukrepov presegla merilo rasti odhodkov za približno 0,5 % BDP. Na drugi strani se je strukturni saldo Belgije izboljšal za več kot 0,8 % BDP in s tem presegel strukturno prilagoditev (popravljen za vpliv izrednih dogodkov) v višini najmanj 0,58 % BDP, ki jo je priporočil Svet za to leto. Na podlagi stebra strukturnega salda je torej obstajal pozitiven odklon v višini približno 0,3 % BDP. Posledična razlika v višini približno 0,7 % BDP med obema stebroma preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast v letu 2017 zahteva celovito oceno, pri kateri je treba upoštevati naslednje dejavnike:

- Pozitivni učinek nižjih odhodkov za obresti na strukturni saldo (0,3 odstotne točke BDP), kar vodi do pozitivnejše razlage fiskalnega napora na podlagi strukturnega salda, vendar ne vpliva na skladnost z merilom rasti odhodkov. Za slednjega se šteje, da ustrezneje odraža doseženi fiskalni napor.
- Negativni učinek višje inflacije (deflator BDP v višini 1,9 %) v primerjavi s pričakovano inflacijo (napovedani deflator BDP v višini 1,5 %) na merilo rasti odhodkov v primerjavi s strukturnim saldonom (0,1 odstotne točke BDP). Socialni prejemki in nadomestila ter plače v javnem sektorju se usklajujejo glede na realizirano in ne pričakovano inflacijo. Vendar višja inflacija pozitivno vpliva tudi na davčne prihodke. Merilo rasti odhodkov zajema le zgornje negativne učinke in zato podcenjuje splošen fiskalni položaj.

- Nepričakovano visoki prihodki, ki koristijo strukturnemu saldu, ne pa tudi stebru odhodkov. V zvezi s tem je leto 2017 predstavljalo vrhunec poslovnega cikla v Belgiji. Zato je prišlo do nepričakovano visokih prihodkov (ki predstavljajo približno 0,1 % BDP) predvsem zaradi rasti prihodkov neposrednih in posrednih davkov, ki je presegala standardno elastičnost.
- In končno, preostale negotovosti glede obravnave znatnega povečanja plačil davka od dohodkov pravnih oseb, pobranih v letih 2017 in 2018 (približno 0,5 % v letu 2017 in 0,7 % BDP v letu 2018). Višja doplačila za neplačilo vnaprejšnjih plačil davka so bila uvedena leta 2017. Ta ukrep uvaja trajno spremembo časovne razporeditve periodičnih prihodkov, in sicer se je pobiranje davkov vsaj delno preusmerilo iz plačevanja davkov na podlagi naknadnega obračuna v vnaprejšnje plačevanje davkov, zaradi česar ustvarja izjemno in začasno porast davčnih prihodkov. V zvezi s tem je Komisija v svojem poročilu na podlagi člena 126(3) iz maja 2018 izrazila pridržek glede narave ugotovljenega povečanja davkov od dohodkov pravnih oseb. Komisija v svoji napovedi iz pomladi 2019 meni, da je v letih 2017 in 2018 prišlo do enkratnega povečanja prihodkov za 0,5 % BDP, ki se bo sčasoma izravnilo z nižjimi prihodki od obračunanega davka v prihodnjih letih. Od leta 2018 se beleži dodatno strukturno naraščanje davčnih prihodkov za 0,2 % BDP.

V zvezi s tem se v programu stabilnosti za leto 2019 za strukturnega šteje višji delež povečanja prihodkov od davka od dohodkov pravnih oseb. Komisija priznava, da je to še vedno mogoče. Naknadna revizija trajnega učinka ukrepa navzgor bi izboljšala oceno osnovnega proračunskega položaja. Sorazmerno konzervativna naravnost napovedi Komisije iz pomladi 2019 je zato pomemben dejavnik, ki ga je treba upoštevati v celoviti oceni zaradi višine dodatnih prihodkov (približno 0,5 % BDP v letu 2017 in 0,7 % BDP v letu 2018) ter njihove visoke stopnje negotovosti.

Zaradi take negotovosti in v skladu z lanskeletno analizo v okviru tega poročila tak pomemben dejavnik za celovito oceno glede na obseg dodatnih prihodkov in visoko stopnjo negotovosti v zvezi s trajanjem njihove začasne narave predstavlja težavo pri ugotavljanju, kako pomemben je odklon od prilagoditvene poti za približevanje srednjeročnemu cilju v letu 2018 in v letih 2017 in 2018 skupaj.

Osnutek proračunskega načrta Belgije za leto 2019 je spremljala formalna zahteva za uporabo prožnosti v okviru preventivnega dela Pakta v skladu s „skupno dogovorjenim stališčem o prožnosti v okviru Pakta za stabilnost in rast“, ki ga je odobril Svet ECOFIN februarja 2016. Belgija je zaprosila za začasen odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega cilja zaradi izvajanja večjih strukturnih reform s pozitivnim učinkom na dolgoročno vzdržnost javnih financ. Vsi zadevni deli so že bili uzakonjeni, v programu stabilnosti za leto 2019 pa je opisan verodostojen časovni načrt izvajanja. Zahteva po prožnosti za strukturne reforme se nanaša na pokojninsko reformo, „preusmeritev davčne obremenitve“, reformo obdavčitve dohodkov pravnih oseb, reformo trga dela in reformo javne uprave. Ker bi bilo treba zahtevo za začasni odklon predložiti v letu pred uporabo klavzule, je Komisija ocenila izpolnjevanje meril upravičenosti za uporabo klavzule o strukturnih reformah od leta 2019 naprej. V napovedi Komisije iz pomladi 2019 je navedeno, da bo Belgija v letu 2019 še naprej dosegala minimalno referenčno merilo, ki zagotavlja varnostni razmik do praga primanjkljaja v višini 3 % BDP. Zato Komisija meni, da Belgija izpolnjuje merila za zahtevani začasni odklon v višini 0,5 % BDP v letu 2019 za strukturne reforme. Ob upoštevanju te prožnosti se

pričakuje, da si bo Belgija v letu 2019 prizadevala za letno strukturno prilagoditev za približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju v višini 0,1 % BDP, kar ustreza nominalni stopnji rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov v višini največ 2,8 %.

Za leto 2019 napoved Komisije iz pomladi napoveduje stopnjo rasti odhodkov, ki presega referenčno vrednost za 0,4 % BDP, kar kaže na določen odklon. Na drugi strani naj bi strukturni saldo ostal stabilen, kar kaže na določen odklon (–0,1 % BDP) od priporočene strukturne prilagoditve. V letih 2018 in 2019, zajetih skupaj, referenčna vrednost za odhodke kaže na tveganje znatnega odklona s povprečnim odklonom v višini 0,6 % BDP. Predvideni povprečni odklon za strukturni saldo v istem obdobju znaša –0,3 % BDP v skladu z napovedjo Komisije, kar prav tako kaže na tveganje znatnega odklona. Celovita ocena tako potrjuje tveganje znatnega odklona v skupnem obdobju 2018–2019.

Belgija mora v letu 2020 nadaljevati z letno strukturno prilagoditvijo za približevanje srednjeročnemu cilju, kar pomeni nominalno stopnjo rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov, ki ne presega 1,6 %, to pa bi ustrezalo strukturni prilagoditvi v višini 0,6 % BDP. V skladu z napovedjo Komisije iz pomladi 2019 naj bi rast nominalnih primarnih javnofinančnih odhodkov v letu 2020 brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in enkratnih ukrepov presegla veljavno merilo rasti odhodkov za 1,3 % BDP, kar kaže na tveganje znatnega odklona. Strukturni saldo naj bi se v letu 2020 poslabšal za 0,3 odstotne točke BDP, kar prav tako kaže na tveganje znatnega odklona za 0,9 % BDP.

Na podlagi celovite ocene se v letih 2019 in 2020 pričakuje znaten odklon od prilagoditvene poti za približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju, kar ogroža skladnost z zahtevami preventivnega dela Pakta.

Okvir 1: prožnost v okviru preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast

V kontekstu fiskalnega nadzora, ki ga je v zadnjih letih izvajala Komisija, je Belgija izkoristila določbe o prožnosti in dovoljenih odstopanjih, predvidene v okviru Pakta za stabilnost in rast. Uredba (ES) št. 1466/97 dopušča dodatne odhodke, če jih povzroči izreden dogodek, ki ima znaten vpliv na javne finance, vendar pa njihova vzdržnost ni ogrožena, tako da dovoljuje začasen odklon od prilagoditvene poti za približevanje srednjeročnemu cilju. V zvezi s tem je Belgija v obdobju 2015–2017 lahko koristila skupno odstopanje v višini približno 763 milijonov EUR ali 0,18 % BDP. Prožnost, odobrena Belgiji, je bila pomemben dejavnik za zagotovitev (splošne) skladnosti s preventivnim delom Pakta za stabilnost in rast na podlagi podatkov o realizaciji, zlasti za leta 2015, 2016 in 2017. Komisija je obravnavala tudi skladnost s preventivnim delom Pakta za stabilnost in rast kot ključen olajševalni dejavnik pri odločitvi, da ne sproži postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, čeprav na prvi pogled merilo glede zmanjšanja dolga ni bilo spoštovano.

Belgiji je bila leta 2015 odobrena prožnost v višini 0,03 % BDP za dodatne odhodke, povezane z izrednim pritokom beguncev.

Kar zadeva leto 2016, je prožnost, odobrena Belgiji, znašala 0,13 % BDP, pri čemer so bili upravičeni dodatni odhodki za izredni pritok beguncev v višini 0,08 % BDP, dohodki v višini 0,05 % BDP pa za varnostne ukrepe zaradi resnosti terorističnih groženj.

Za leto 2017 je odobrena prožnost Belgiji znašala 0,02 % BDP za varnostne ukrepe.

Za leto 2019 Komisija ocenjuje, da je Belgija upravičena do začasnega odklona od prilagoditvene poti za približevanje srednjeročnemu cilju v višini 0,5 % BDP zaradi

izvajanja večjih strukturnih reform s pozitivnim učinkom na dolgoročno vzdržnost javnih financ („klavzula o strukturnih reformah“).

Javne naložbe

V obdobju, ki ga zajema napoved, naj bi javne naložbe ostale stabilne v višini 2,4 % BDP. Javne naložbe so bile med letoma 2009 in 2016 nižje od primanjkljaja sektorja država. Leta 2017 je primanjkljaj sektorja država postal nižji od deleža naložb in je od takrat nižji.

Zvezna vlada si prizadeva za izvajanje „nacionalnega pakta za strateške naložbe“, ki predvideva znatno povečanje naložb v infrastrukturo. Njegov cilj je opredeliti ovire za zasebne naložbe in pospešiti te naložbe na ključnih področjih z mobilizacijo zasebnih (55 %) in javnih sredstev (45 %). Pobudi se lahko pridružijo regije in skupnosti.

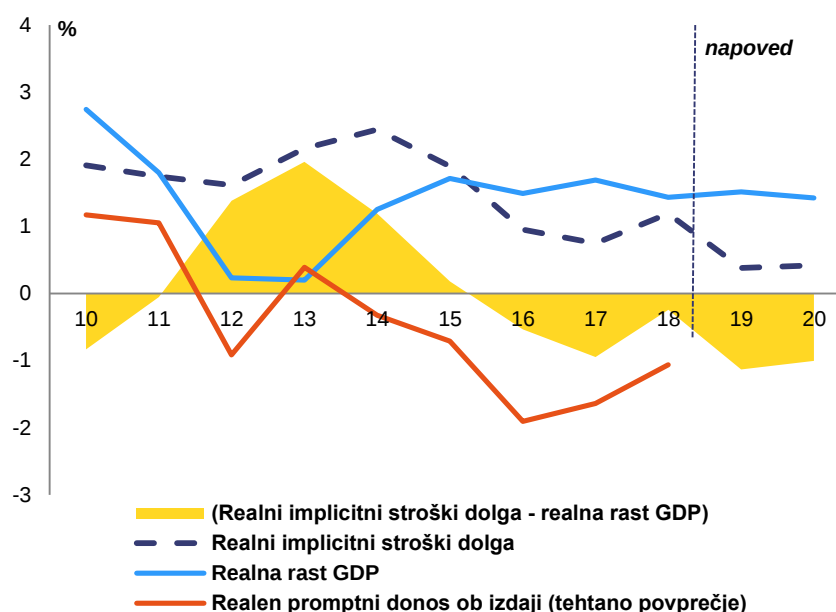
4.2. Srednjeročno stanje javnega dolga

Dinamika dolga

Med letoma 1997 in 2007 se je delež javnega dolga v BDP v Belgiji zmanjšal za 36 odstotnih točk zaradi precejšnjih (čeprav postopoma padajočih) primarnih presežkov. Ta trend zmanjševanja dolga se je ustavil zaradi finančne in gospodarske krize iz leta 2008. Konec leta 2007 je javni dolg Belgije znašal 87 % BDP. Leta 2014 se je povečal na 107 % BDP, kar pomeni povečanje za 20 odstotnih točk. V euroobmočju se je javni dolg povečal za 27 odstotnih točk.

Glavni vzroki za povečanje med letoma 2007 in 2014 so bili učinek snežene kepe (+10,5 odstotne točke), prilagoditev stanj in tokov (+9,4 odstotne točke) ter konec primarnih presežkov (glej graf 1). Učinek snežene kepe odraža dejstvo, da so odhodki za obresti od leta 2008 na splošno presegali nominalno rast. Kljub temu je bil v obdobju 2008–2015 povprečni letni učinek te dinamike na rast (ki je znašal 1,4 odstotne točke) podoben tistemu v obdobju 1997–2007, ker je učinek imenovalca, tj. nižje nominalne rasti, izravnal učinek števca, ki izhaja iz nižjih odhodkov za obresti v smislu BDP. Ta drugi delež se je po letu 2007 še naprej zmanjševal, saj je stalno zniževanje obrestnih mer izravnalo povečevanje deleža dolga. Nadaljnje zmanjšanje odhodkov za obresti je leta 2016 povzročilo rahlo upadanje učinka snežene kepe, in sicer prvič po letu 2011.

Graf 1. Dejavniki učinka „snežene kepe“ na dolg sektorja država



Do znatnega povečanja dolga zaradi prilagoditev stanj in tokov je prišlo v glavnem v letih 2008 in 2011, ko je morala belgijska vlada posredovati v finančnem sistemu. Nacionalni organi so leta 2008 zagotovili podporo za družbe Fortis, KBC, Dexia in Ethias. Belgijska država je leta 2011 prevzela skupino Dexia Belgium (trenutno banka Belfius). Zaradi vračila dela finančne pomoči finančnemu sektorju je prišlo v obdobju 2012–2017 do prilagoditev stanj in tokov navzdol za 3,9 % BDP. Preostale udeležbe vključujejo deleže v višini 7,8 % v banki BNP Paribas, 100 % v družbi Belfius, 100 % v zavarovalnici Ethias (vključno z deleži lokalnih in regionalnih oblasti) in 51,4 % v banki Dexia. Dividende, ki so jih izplačale finančne institucije, so leta 2018 predstavljale približno 0,2 % BDP.

Od leta 2017 je povečevanje pozitivnih primarnih presežkov glavna gonilna sila za zmanjšanje deleža dolga. To kaže, kako je ponovna vzpostavitev znatnih primarnih presežkov predpogoj za vidno zmanjševanje dolga in skladnost z merilom glede zmanjšanja dolga.

Prilagoditev stanj in tokov, ki povečuje dolg, v višini 0,5 % BDP v letu 2018 odraža predvsem razliko med obračunanimi in plačanimi obrestmi.

Glede na napoved Komisije iz pomladi 2019 naj bi delež javnega dolga v BDP v letu 2019 padel za 0,7 odstotne točke na 101,3 % BDP. Primarni presežek v višini 0,8 % BDP in učinek snežne kepe navzdol za 0,6 % BDP zaradi povečanja deflatorja BDP in zmanjšanja odhodkov za obresti sta delno izravnana s prilagoditvami stanj in tokov navzgor. Podoben trend se pričakuje v letu 2020, ko se bo ob predpostavki nespremenjene politike dolg zmanjšal na 100,7 % BDP.

Odhodki za obresti

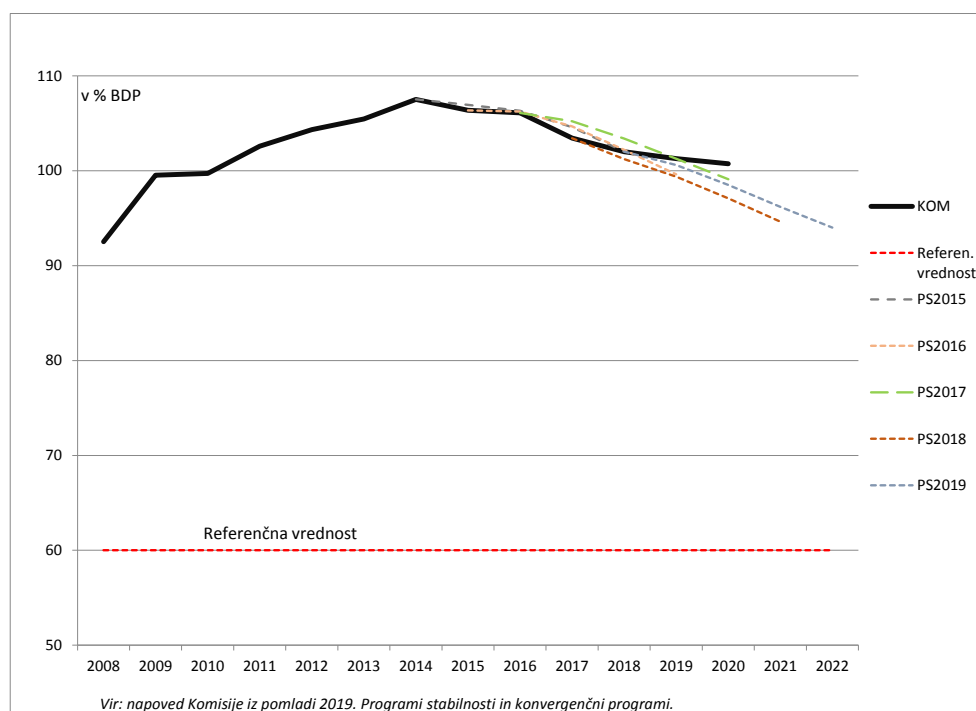
V skladu s splošnim trendom v euroobmočju so obrestne mere za belgijske dolžniške instrumente na zgodovinsko nizki ravni. Donos na desetletno obveznico je v prvem četrtletju leta 2019 znašal povprečno 0,57 %. Razmik med belgijskimi in nemškimi obveznicami je na splošno stabilen že več let. V letih 2016, 2017, 2018 oziroma v prvem četrtletju 2019 je povprečju znašal 37, 41, 35 oziroma 53 bazičnih točk v primerjavi z najvišjo vrednostjo 366 bazičnih točk konec novembra 2011. Implicitna obrestna mera za neporavnani dolg se je v

zadnjih letih stalno zmanjševala, in sicer s 4,6 % leta 2007 na 2,4 % leta 2018. Po napovedih naj bi se v letu 2020 še zmanjšala na 2,2 %.

Vzdržnost dolga

Belgijski organi so izkoristili ugodne tržne pogoje za refinanciranje neporavnane dolga po precej nižjih obrestnih merah in s precej daljšo zapadlostjo. Povprečna zapadlost dolgoročnih izdaj je ostala na visoki ravni, in sicer 14,8 leta v letu 2018 (15,0 let v letu 2017 in 17,5 leta v letu 2016) s povprečnim tehtanim donosom 0,95 % (0,9 % v letu 2017 in 0,8 % v letu 2016). Zato se je konec leta 2018 povprečno trajanje celotnega portfelja zveznih dolžniških instrumentov⁸ povečalo na 9,6 leta⁹. To obdobje je najdaljše do zdaj in primerljivo s približno 6 leti do leta 2009 in 8 leti konec leta 2015¹⁰. 12-mesečno in 60-mesečno tveganje fiksiranja (novih) obrestnih pogojev¹¹ za zvezni dolg se je znatno zmanjšalo, in sicer na 16,0 % oziroma 40,1 % leta 2018 in na 20,3 % oziroma 56,8 % konec leta 2012¹². Trenutno se zdi, da Belgije na kratek rok ne ogrožajo finančne težave. Če bi se obrestne mere začele zviševati, visoka raven dolga pomeni sčasoma znatno povišanje odhodkov za obresti, čeprav visoko povprečno obdobje do zapadlosti pomeni, da bi do tega zvišanja prihajalo postopoma.

Graf 2: Projekcije glede dolga v zaporednih programih stabilnosti (v % BDP)



Občutljivost na potencialne šoke v zvezi z nominalno rastjo in obrestnimi merami ter neugodna izhodiščna točka pomenita veliko tveganje za vzdržnost na srednji rok. Ob

⁸ Zvezni dolg predstavlja 84,6 % dolga sektorja država.

⁹ Belgijska agencija za upravljanje dolga, pregled obetov za obdobje 2018–2019.

¹⁰ Belgijska agencija za upravljanje dolga, pregled obetov za obdobje 2018–2019.

¹¹ Delež neporavnane dolga, ki zapade v danem časovnem obdobju ali za katerega se spremeni obrestne mere zaradi spremenljive obrestne mere.

¹² Belgijska agencija za upravljanje dolga, pregled obetov za obdobje 2018–2019.

predpostavki nespremenjene politike naj bi se raven dolga povečala in dosegla najvišjo raven 103,4 % BDP leta 2029¹³, kar pomeni, da bo ostala precej nad pragom 60 % BDP iz Pogodbe. Ob polnem izvajanju programa stabilnosti bi se dolg zmanjševal do leta 2029, čeprav bi leta 2029 ostal nad referenčno vrednostjo 60 % BDP. Vendar je fiskalni napor, potreben za doseganje srednjeročnega proračunskega cilja, znaten glede na to, da je strukturni primanjkljaj v letu 2019 ob nespremenjeni politiki ocenjen na 1,4 % BDP.

In končno, vzdržnost javnega dolga je odvisna tudi od potenciala rasti gospodarstva. Kot je opisano zgoraj, je postopen upad rasti skupne factorske produktivnosti od začetka 1990-ih znižal potencialno rast. To poudarja pomen izvajanja strukturnih reform za spodbujanje potencialne rasti. Napredek na področju reform je obravnavan v oddelku 4.3.

4.3. Srednjeročni gospodarski položaj

Kljub nedavni upočasnitvi rasti so makroekonomske razmere še vedno ugodne in se ne morejo šteti za pomemben olajševalni dejavnik, ki bi pojasnil vrzeli Belgije pri izpolnjevanju merila glede zmanjšanja dolga. Nominalna gospodarska rast naj bi v obdobju, ki ga zajema napoved, celo ostala stabilna. Belgija je dosegla omejen napredek pri izvajanju priporočil za državo iz leta 2018, vendar je z večletne perspektive v preteklih letih izvedla pomembne strukturne reforme za povečanje vzdržnosti pokojninskega sistema ter reformo obdavčitve in trga dela, vključno z indeksacijo plač, da bi podprla konkurenčnost.

Ciklični pogoji, potencialna rast in inflacija

Belgijsko gospodarstvo se je po svetovni gospodarski recesiji leta 2009 izkazalo za precej odporno. BDP je hitro ponovno dosegel ravni pred krizo. Po okrevanju gospodarstva leta 2010 in 2011 pa je v letih 2012 in 2013 sledila stagnacija z ničelno rastjo BDP. Močnemu okrevanju, zabeleženemu leta 2014 in 2015, pri katerem je rast dosegla 1,4 % oziroma 1,7 %, je leta 2016 sledilo rahlo poslabšanje na 1,5 % zaradi šibkejšega zunanega okolja ter negativnega, čeprav prehodnega, učinka varnostnih razmer, povezanih s terorističnimi napadi marca 2016. Nato se je rast ponovno okrepila in leta 2017 dosegla 1,7 %. Vendar se je leta 2018 ponovno zmanjšala na 1,4 %, v letih 2019 in 2020 pa naj bi se še dodatno zmanjšala na 1,2 % zaradi močnega domačega povpraševanja, ki nevtralizira padajoč in negativen prispevek neto izvoza v letih 2019 in 2020.

Ocene potencialne rasti za Belgijo za obdobje 2016–2019 povprečno znašajo 1,3 %. Upočasnitev v primerjavi s stanjem pred letom 2009 je široko osnovana, saj odraža nadaljevanje dolgoročnega trenda upadajoče rasti skupne factorske produktivnosti (ki se je v zadnjih letih po ocenah ustalila na nizki ravni), zmanjšanje prispevka delovne sile k potencialni rasti (zaradi počasnejše rasti delovno sposobnega prebivalstva) in nekoliko manjše akumulacije kapitala. Ocenjuje se, da se je negativna proizvodna vrzel v letu 2017

¹³ Poročilo o vzdržnosti javnih financ za leto 2018, Zvezek 2 – analiza posameznih držav. Projekcije izhajajo iz napovedi Evropske komisije iz zime 2019 ob predpostavki nespremenjene politike, kar pomeni konstanten strukturni primarni saldo (brez stroškov staranja) na ravni zadnjega leta napovedi (2020). Osnovni scenarij temelji na naslednjih dolgoročnih makroekonomskih predpostavkah: potencialna rast BDP ostane okoli 1,2 %; inflacija in sprememba deflatorja BDP postaneta na srednji rok stabilna pri 2 %; dolgoročne obrestne mere za novi in obnovljeni dolg se približujejo 3 % v realnem smislu do leta 2027, kratkoročne obrestne mere pa vrednosti, skladni z dolgoročno obrestno mero in preteklo (predkrizno) krivuljo donosa za euroobmočje (glej tudi Evropska komisija, 2012). Predvideni stroški staranja temeljijo na poročilu o staranju prebivalstva za leto 2018.

odpravila, potem ko je leta 2013 dosegla najnižjo raven –1,6 %. Po pričakovanjih naj bi v obdobju 2019–2020 ostala pozitivna in stabilna na ravni 0,2 % BDP.

Razmeroma nizka nominalna rast BDP do leta 2015 je pomembno vplivala na gibanje deleža javnega dolga v BDP v teh letih, kar je povečalo strukturno prilagoditev, potrebno za zagotovitev, da se je delež dolga še naprej stalno zmanjševal, kot zahteva merilo glede dolga. Poleg tega so ti ciklični pogoji vplivali tudi na primarni saldo, kar se je odrazilo v javnem dolgu.

Tabela 3: Makroekonomska in proračunska gibanja^a

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	KOM	KOM	KOM	KOM	KOM	PS	KOM	PS
Realni BDP (sprememba v %) ^b	1.7	1.5	1.7	1.4	1.2	1.3	1.2	1.4
Deflator BDP (sprememba v %)	1.0	1.8	1.7	1.2	1.5	1.7	1.6	1.6
Potencialni BDP (sprememba v %)	1.2	1.3	1.3	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3
Proizvodna vrzel (v % potencialnega BDP)	-0.3	-0.1	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2
Bruto dolg sektorja država	106.4	106.1	103.4	102.0	101.3	100.6	100.7	98.5
Saldo sektorja država	-2.4	-2.4	-0.8	-0.7	-1.3	-0.8	-1.5	-0.2
Primarni saldo	0.6	0.4	1.6	1.6	0.8	1.3	0.5	1.8
Enkratni in drugi začasni ukrepi	0.1	0.0	0.5	0.6	0.0	0.0	0.1	0.0
Bruto investicije v osnovna sredstva	2.3	2.2	2.2	2.4	2.4	2.4	2.5	2.4
Ciklično prilagojeni saldo	-2.2	-2.3	-1.0	-0.8	-1.4	-0.9	-1.6	-0.3
Ciklično prilagojeni primarni saldo	0.8	0.5	1.5	1.4	0.7	1.2	0.4	1.6
Strukturni saldo ^c	-2.3	-2.3	-1.4	-1.4	-1.4	-0.9	-1.8	-0.3
Primarni strukturni saldo	0.7	0.6	1.0	0.9	0.7	1.2	0.3	1.6
Opombe:								
^a V odstotkih BDP, razen če je navedeno drugače.								
^b Koledarsko prilagojeno samo v PS.								
^c Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov.								
Vir: program stabilnosti za leto 2019 (PS) in napoved Komisije iz pomladi 2019 (KOM)								

Izboljšanje makroekonomskih razmer, do katerega je prišlo po letu 2016, pomeni, da jih ni več mogoče obravnavati kot pomemben olajševalni dejavnik pri pojasnjevanju vrzeli pri merilu glede dolga (1,1 % BDP v letu 2018 glede na v preteklost usmerjeno konfiguracijo). Po daljšem obdobju nizke rasti domačih cen do leta 2015 se je inflacija v Belgiji leta 2017 povečala na 2,2 % in leta 2018 na 2,3 %. Deflator BDP naj bi se po pričakovanjih z 1,2 % v letu 2018 povečal na 1,5 % v letu 2019 in 1,6 % v letu 2020, kar je pod ravnmi iz let 2016 in 2017 (1,8 % oziroma 1,7 %). Nominalna rast BDP naj bi se rahlo povečala z 2,6 % leta 2018 na 2,8 % leta 2019 in 2020, kar je pod stopnjami, ki so bile zabeležene v letih 2016 (3,1 %) in 2017 (3,4 %).

Upadanje obrestnih mer podpira proračunsko konsolidacijo. Implicitna nominalna obrestna mera za belgijski javni dolg se je v zadnjih dveh desetletjih nenehno zmanjševala, ta trend pa se je v zadnjih letih še pospešil. Zato se skupni odhodki za obresti sektorja država kot delež BDP še naprej znižujejo. Med letoma 2008 in 2018 so se odhodki za obresti znižali za približno 1,6 odstotne točke BDP, od tega so se leta 2017 znižali za 0,4 odstotne točke BDP in leta 2018 za 0,1 odstotne točke BDP. Ob padajočih odhodkih za obresti stabilen strukturni saldo v letih 2018–2019 spremlja poslabšanje primarnega strukturnega salda v letih 2018 in 2019 (–0,1 oziroma –0,2 odstotne točke). V analizi občutljivosti v programu stabilnosti za leto 2019 je pojasnjeno, kako bi linearno povečanje krivulje donosa za 100 bazičnih točk

pomenilo povišanje stroškov za 0,03 % BDP v letu 2019, ki bi v letu 2022 doseglo 0,25 % BDP¹⁴, vendar ob osnovnem scenariju vedno nižjih plačilnih obresti. Poudarjena so tudi tveganja, povezana s konsolidacijsko strategijo, ki se precej zanaša na nepričakovane koristi nižjih odhodkov za obresti.

Strukturne reforme

Komisija je v svojem sporočilu z dne 13. januarja 2015 poudarila povezavo med učinkovitim izvajanjem strukturnih reform, naložbami in fiskalno odgovornostjo za podporo delovnim mestom in rasti v okviru obstoječih pravil Pakta za stabilnost in rast.

V poročilu o državi za leto 2019 za Belgijo je bilo ugotovljeno, da je država dosegla omejen napredek pri obravnavanju priporočil iz leta 2018. Omejen napredek je bil dosežen pri razdelitvi fiskalnih ciljev med različne ravni države na način, ki je izvršljiv, in pri izboljšanju sestave javnofinančnih odhodkov. V nasprotju z letom 2018, ko je bil med vsemi ravni države dosežen dogovor v zvezi z doseganjem srednjeročnega proračunskega cilja do leta 2020, se je odbor za usklajevanje¹⁵ letos zgolj seznanil s splošno usmeritvijo programa stabilnosti k približevanju srednjeročnemu cilju do leta 2021 (tj. ni formalno odobril programa). Poleg tega in kot se je zgodilo že v preteklosti, različni podsubjekti znotraj posameznih subjektov tudi niso sprejeli uradne zaveze o letnih fiskalnih ciljih. Nadalje, glede na to, da belgijska vlada v skladu z nacionalnimi ustavnimi pravili in/ali konvencijami od decembra 2018 nima polnih proračunskih pristojnosti, se je odbor odločil, da fiskalne cilje v programu stabilnosti označi kot „okvirne“. Kar zadeva preglede porabe, flamska regija izvaja pilotni program, da bi jih uvedla kot strukturni element svojega proračunskega okvira. Zvezna vlada pripravlja strateški načrt za vključitev pregledov porabe v svoj proračunski postopek. Vendar do zdaj na zvezni ravni še ni bil opravljen noben pregled porabe kljub visokim potrebam po ponovni določitvi prioritete odhodkov. Medtem se v okviru nacionalnega pakta za strateške naložbe napoveduje povečanje naložb v infrastrukturo v višini 150 milijard EUR do leta 2030, od česar naj bi zasebni sektor porabil 82,5 milijarde EUR. Čeprav skupnosti postopno uvajajo obsežne reforme izobraževanja (ki zajemajo npr. več sektorjev v flamski skupnosti in „pakt odličnosti“ francoske skupnosti), je bil pri poklicnem usposabljanju in podpiranju enakosti dosežen omejen napredek. Omejen napredek je bil dosežen pri spodbujanju naložb v dejavnosti, temelječe na znanju, tudi če se ukrepi na regionalni ravni, ravni skupnosti in zvezni ravni razlikujejo po obsegu. Napredek pri sektorskih predpisih je na splošno omejen, tudi pri izboljšanju delovanja maloprodajnega sektorja. Pri nekaterih poklicnih storitvah regulativne omejitve še naprej ovirajo konkurenco.

V poročilu o državi so prav tako poudarjeni ukrepi, ki podpirajo nedavno gospodarsko rast s številnimi novimi delovnimi mesti na podlagi izboljšanja konkurenčnosti, vključno s „preusmeritvijo davčne obremenitve“; povezano reformo trga dela, ki med drugim podpira politiko upočasnitve rasti plač; ter reformo davka od dohodkov pravnih oseb. Uzakonjena so bila postopna znižanja dohodnine in prispevkov delodajalcev za socialno varnost, pri čemer so bila znižanja za nižje plače več kot sorazmerna. Osredotočanje na nizke plače daje prednost mladim in nizko usposobljenim delavcem, ki imajo običajno nižje plače, poleg tega pa so stopnje zaposlenosti med njimi najnižje; zato podpira mobilizacijo nekaterih najbolj

¹⁴ Program stabilnosti, Belgija 2019–2022, str. 21.

¹⁵ V odboru za usklajevanje (Comité de concertation/Overlegcomité) so združene vse belgijske vlade, da bi se lahko v primeru deljenih pristojnosti in reševanja sporov med vladami doseglo skupno stališče.

ranljivih skupin. Vendar je delo v Belgiji še vedno visoko obdavčen proizvodni dejavnik. Čeprav se je s preusmeritvijo davkov davčni primež (dohodnina ter prispevki delodajalcev in zaposlenih) za zaposlene z zelo nizkimi dohodki zmanjšal (petdeset odstotkov povprečne plače), je v EU še vedno najvišji za zaposlene s povprečnimi dohodki. Visoka davčna obremenitev dela je posledica ozkih dohodninskih razredov, čeprav je preusmeritev davčne obremenitve razširila osnovo v davčnem razredu s stopnjo 40 %, saj za zaposlene s povprečnimi dohodki velja najvišja dohodninska stopnja. Razširitev davčne osnove z zmanjšanjem davčnih odhodkov bi lahko zagotovila potrebne prihodke za razširitev davčnih razredov, saj obsežna uporaba davčnih odhodkov zmanjšuje učinkovitost belgijskega davčnega sistema. V zvezi s tem bo nedavna reforma davka od dohodkov pravnih oseb, s katero se bo prešlo na sistem z nižjimi zakonsko določenimi stopnjami in manj davčnimi oprostitvami, pripomogla k poenostavitvi davčnega sistema in povečanju privlačnosti belgijskega gospodarstva.

Belgija je v zadnjih letih modernizirala svoj javni pokojninski sistem. Prvi sklop pokojninskih reform je bil uzakonjen leta 2015. Te so zmanjšale možnosti zgodnjega prenehanja delovne aktivnosti, saj so dodatno zaostrele standardne zahteve za upravičenost do predčasne upokojitve ali predupokojitvenih prejemkov, zakonsko določeno upokojitveno starost pa so se povečale s 65 na 66 let v letu 2025 in na 67 let do leta 2030. Na podlagi teh reform in ob upoštevanju novih demografskih projekcij za Belgijo delovne skupine za problematiko staranja prebivalstva iz leta 2018 se pričakuje, da se bodo javni izdatki za pokojnine do leta 2070 povečali za 2,9 odstotne točke BDP, večinoma v naslednjih dveh desetletjih, v primerjavi s 3,3 odstotnimi točkami, kar se je pričakovalo pred njihovim sprejetjem (za obdobje 2013–2060). Vendar se pričakuje, da se bo pričakovana življenjska doba podaljševala hitreje od dejanske upokojitvene starosti. Zlasti uvedba povezave med zgodnjo in zakonsko določeno upokojitveno starostjo na eni strani ter podaljševanjem pričakovane življenjske dobe na drugi strani bi pomagala omejiti stroške staranja po letu 2030. Poleg tega so pogoji za predčasno upokojeitev za več velikih skupin javnih uslužbencev še vedno ugodnejši od običajnih pogojev. Javna poraba za dolgotrajno oskrbo naj bi se do leta 2070 povečala za 1,7 odstotne točke BDP, kar je nadpovprečno povečanje z ene od že tako ali tako najvišjih ravni v EU.

Kljub temu je belgijski parlament po objavi poročila o državi za leto 2019 sprejel številne dodatne ukrepe. Med njimi je „dogovor o delovnih mestih“, sveženj 28 ukrepov v zvezi s trgom dela, ki je razdeljen na dva stebra, fiskalnega in socialnega. Med ukrepe spadajo nove spodbude za podporo ustvarjanju delovnih mest in zaposlovanju, spodbujanje poklicnega usposabljanja in izpopolnjevanja, povečanje udeležbe starejših delavcev ter ustvarjanje nadaljnjih alternativ pri mobilnosti delavcev poleg pobude „gotovina za avtomobil“, ki se že izvaja. In končno, reforma javne uprave še vedno poteka, vendar program ne vsebuje kvantitativnih podrobnosti njenega učinka.

4.4. Drugi dejavniki, ki jih Komisija šteje za pomembne

Med drugimi dejavniki, ki jih Komisija šteje za pomembne, je posebna pozornost namenjena finančnim prispevkom za spodbujanje mednarodne solidarnosti in doseganje ciljev politike Unije, dolgu, nastalemu zaradi dvostranske in večstranske pomoči med državami članicami v okviru varovanja finančne stabilnosti, ter dolgu, povezanemu z ukrepi za finančno stabilizacijo v času velikih finančnih motenj (člen 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97).

Operacije reševanja v finančnem sektorju pojasnjujejo del povečanja dolga od leta 2007, kot je navedeno v oddelku 4.2. Neposredni kumulativni vpliv teh dejavnosti na dolg je v letu 2011 dosegel skoraj 7 % BDP, od leta 2018 pa se je zmanjšal na približno 3 % BDP zaradi prodaje nekaterih pridobljenih sredstev in vračila posojil. Pogojne obveznosti v zvezi z jamstvi, zagotovljenimi finančnemu sektorju, se v celoti nanašajo na skupino Dexia. V pričakovanju zaključka postopka polnega reševanja Belgija jamči za 51,4 % obveznosti skupine Dexia. Ta jamstva so aprila 2019 dosegla 7,4 % BDP, kar je manj od 8,7 % ob koncu leta 2016.

V skladu s členom 12(1) Uredbe (EU) št. 473/2013 je treba v tem poročilu upoštevati tudi „obseg, v katerem je zadevna država članica upoštevala mnenje Komisije“ o osnutku proračunskega načrta države članice iz člena 7(1) iste uredbe. V mnenju Komisije o osnutku proračunskega načrta Belgije za leto 2019 je bilo opozorjeno na tveganje neizpolnjevanja določb Pakta za stabilnost in rast v obdobju 2018–2019. Zlasti se je predvidevalo tveganje znatnega odklona od zahtevane prilagoditve za približevanje srednjeročnemu cilju in tveganje neskladnosti z merilom glede zmanjšanja dolga v letih 2018 in 2019. Komisija je belgijske organe pozvala, naj z ustreznimi ukrepi v okviru nacionalnega proračunskega postopka zagotovijo, da bo proračun za leto 2019 skladen s Paktom za stabilnost in rast, ter nepričakovane prihodke čim prej uporabijo za pospešitev zmanjšanja deleža javnega dolga v BDP. Vendar belgijski parlament ni sprejel zveznega proračuna za leto 2019. Po odstopu belgijskega ministrskega predsednika 18. decembra 2018 prehodna vlada sprejema proračune za „tekoče zadeve“. Od marca 2019 dalje je parlament podrobneje opredelil preostale ukrepe „dogovora o delovnih mestih“ (glej oddelek 4.3).

4.5. Drugi dejavniki, ki jih je izpostavila država članica

Belgijski organi so 31. maja 2019 posredovali dokumente v zvezi s pomembnimi dejavniki v skladu s členom 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97 (v nadaljnjem besedilu: opažanja Belgije). Analiza, predstavljena v drugih delih tega poročila, že na splošno zajema dejavnike, ki so jih predložili organi.

V opažanjih Belgije je bil poudarjen učinek preusmeritve davčne obremenitve in „dogovora o delovnih mestih“ na večje ustvarjanje delovnih mest z ukrepi na strani ponudbe delovne sile in tudi povpraševanja po njej. Preusmeritev davčne obremenitve zmanjšuje stroške dela in obremenjenost prihodkov od dela, dogovor pa spodbuja dodatno udeležbo na trgu dela, tudi za prosta delovna mesta v poklicih, ki se soočajo s pomanjkanjem delovne sile. Ugotovitve organov se nanašajo tudi na reformo davka od dohodkov pravnih oseb, s katero se je znatno zmanjšala davčna stopnja za podjetja, zlasti za mala in srednja podjetja (MSP). Izpostavljajo strateški načrt javnih naložb (v nadaljnjem besedilu: nacionalni pakt za strateške naložbe), v katerem je že določenih šest tematskih in štiri medsektorska področja, na katerih bodo morale prihodnje vlade načrtovati nadaljnje naložbe. Poleg tega poudarjajo neprekinjeno izvajanje reforme pokojninskega sistema z ukrepi, ki so se že izvajali v prejšnjem zakonodajnem obdobju, da bi se zvišala starost in pogoji glede delovne dobe za predčasno upokožitev, novimi ukrepi za zvišanje starosti za predčasno upokožitev, uskladitvijo ureditev, obravnavanjem nekaterih oblik zlorabe in spodbujanjem razvoja drugega pokojninskega stebra.

Drugi pomembni dejavniki, ki so jih navedli belgijski organi, vključujejo splošno soglasje v Belgiji glede zmanjšanja javnega dolga in primanjkljajev, kar dokazuje sistem stroge proračunske discipline, ki ga je prehodna vlada uvedla z decembrom 2018. Opažanja Belgije

vključujejo tudi oceno razvoja vnaprejšnjih plačil davka od dohodkov pravnih oseb. Zlasti razčlenjujejo razvoj na strukturno in enkratno komponento. Prva je med drugim posledica prenovljene in zmanjšane stopnje odbitka nominalnih obresti ter povečanja bruto presežka iz poslovanja podjetij. Druga je povezana s preходом z ocenjevanja davka na predplačila zaradi višje kazni za podjetja, ki ne izvajajo predplačil, od 1. januarja 2017. Organi ocenjujejo, da komponenti predstavljata enak delež (50 %).

5. SKLEPNE UGOTOVITVE

Bruto javni dolg je konec leta 2018 znašal 102,0 % BDP, torej je bil še vedno precej nad referenčno vrednostjo 60 % BDP. Belgija leta 2018 ni izpolnjevala merila glede zmanjšanja dolga. Poleg tega Komisija v svoji napovedi ob predpostavki nespremenjene politike ne pričakuje, da bo Belgija leta 2019 ali leta 2020 izpolnila merilo glede zmanjšanja dolga. To nakazuje, da preden so upoštevani vsi pomembni dejavniki, merilo glede dolga, kakor je opredeljeno v Pogodbi, na prvi pogled v letu 2018 ni izpolnjeno. V skladu s Pogodbo so v tem poročilu proučeni tudi pomembni dejavniki.

Celovita ocena skladnosti s preventivnim delom Pakta za stabilnost in rast kaže na velike negotovosti, povezane s ključnimi dejavniki fiskalne uspešnosti v letih 2017 in 2018, zlasti v zvezi s tem, v kolikšni meri je nedavno izboljšanje nominalnega salda strukturne narave. Tudi po upoštevanju teh negotovosti ni mogoče izključiti, da je v letih 2017 in 2018, zajetih skupaj, obstajal znaten odklon. Hkrati se zdi, da je v vsakem primeru preseganje praga 0,25 % BDP za znaten odklon zelo majhno, ko se upoštevajo te negotovosti. Zaradi tega dejstva zato ni dovolj trdnih dokazov, na podlagi katerih bi lahko sklepali o obstoju znatnega odklona od prilagoditvene poti za približevanje srednjeročnemu cilju v letu 2018 ter v letih 2017 in 2018 skupaj. Za Belgijo je ocenjeno tveganje določenega odklona v letu 2019 in tveganje znatnega odklona v letih 2018 in 2019 skupaj ter v letu 2020. Zato bi bilo treba z letom 2019 sprejeti potrebne ukrepe za zagotovitev skladnosti z določbami Pakta za stabilnost in rast. Uporaba morebitnih nepričakovanih koristi za nadaljnje zmanjševanje dolga sektorja država bi bila preudarna. Hkrati se je delež dolga Belgije od leta 2014 zmanjšal za 5,5 odstotnih točk in naj bi se po napovedih do leta 2020 zmanjšal za dodatne 1,3 odstotne točke kljub znatnim prilagoditvam stanj in tokov, ki povečujejo dolg, v zadnjih in prihodnjih letih.

Belgija je dosegla napredek pri izvajanju strukturnih reform, ki so bile napovedane z začetkom leta 2015, zlasti na področju pokojnin, konkurenčnosti in obdavčevanja. Pri več teh reform se napredek šteje za znatnega. Te reforme bodo po pričakovanjih prispevale k povečanju potenciala rasti gospodarstva in zmanjšale tveganja makroekonomskih neravnotežij, kar bo srednje- do dolgoročno pozitivno vplivalo na vzdržnost dolga. Vendar je neproračunska nevtralna narava izvedene davčne reforme v letih 2017 in 2018 poslabšala proračunski položaj. Belgijski organi so v dopisu Komisiji z dne 31. maja 2019 poudarili svojo zavezanost strukturnim reformam in strateškemu načrtu javnih naložb.

Analiza v tem poročilu vključuje oceno vseh pomembnih dejavnikov in zlasti: (i) makroekonomskih razmer, ki se ne štejejo več za dejavnik, ki bi pojasnjeval vrzel Belgije pri izpolnjevanju merila glede zmanjšanja dolga; (ii) izvajanja strukturnih reform za spodbujanje rasti v preteklih letih, od katerih so številne pomembne in naj bi pomagale izboljšati vzdržnost dolga, tudi če njihov vpliv na proračun začasno ni nevtralen; (iii) dejstva, da ni dovolj trdnih dokazov, na podlagi katerih bi lahko sklepali o obstoju znatnega odklona

od prilagoditvene poti Belgije za približevanje srednjeročnemu cilju v letu 2018 ter v letih 2017 in 2018 skupaj. Na splošno na podlagi sedanje analize ni mogoče z gotovostjo trditi, da je merilo glede dolga, kot je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/1997, izpolnjeno ali ne.