



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 5.6.2019 r.
COM(2019) 531 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Belgia

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

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Belgia

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

1. WPROWADZENIE

W art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE lub Traktat) określono procedurę mającą zastosowanie w przypadku wystąpienia nadmiernego deficytu. Została ona opisana bardziej szczegółowo w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu¹, które stanowi część paktu stabilności i wzrostu. Przepisy szczegółowe dotyczące państw członkowskich należących do strefy euro, które są objęte procedurą nadmiernego deficytu, określono w rozporządzeniu (UE) nr 473/2013².

Zgodnie z art. 126 ust. 2 TFUE Komisja nadzoruje poszanowanie dyscypliny budżetowej na podstawie dwóch kryteriów, a mianowicie: a) czy stosunek między planowanym lub rzeczywistym deficytem publicznym a produktem krajowym brutto (PKB) przekracza wartość referencyjną wynoszącą 3 % oraz b) czy stosunek między długiem publicznym a PKB przekracza wartość referencyjną wynoszącą 60 %, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości referencyjnej w zadowalającym tempie.

Art. 126 ust. 3 TFUE 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”.

W niniejszym sprawozdaniu, stanowiącym pierwszy etap procedury nadmiernego deficytu, zbadano, czy Belgia spełniła określone w Traktacie kryteria deficytu i długu, uwzględniając odpowiednio kontekst gospodarczy i inne istotne czynniki.

Dane przekazane przez belgijskie władze w dniu 29 marca 2019 r.³, a następnie zatwierdzone przez Eurostat⁴, wskazują, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Belgii

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6. Niniejsze sprawozdanie uwzględnia również dokument pt. „Szczegółowe zasady wdrażania paktu stabilności i wzrostu oraz wytyczne dotyczące formy i treści programów stabilności i konwergencji” uzgodniony przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy w dniu 5 lipca 2016 r. i dostępny na stronie:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro (Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11).

³ Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 479/2009 państwa członkowskie muszą dwa razy w roku składać Komisji sprawozdania na temat planowanych i rzeczywistych poziomów deficytu oraz zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych. Najnowsze dane przekazane przez Belgię można znaleźć na następującej stronie internetowej: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>.

wyniósł w 2018 r. 0,7 % PKB, natomiast dług kształtował się na poziomie 102,0 % PKB, czyli powyżej wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB. W projekcie planu budżetowego na 2019 r. przewidziano deficyt w wysokości 1,0 % PKB i wskaźnik zadłużenia na poziomie 100,2 % PKB, natomiast w programie stabilności Belgii na 2019 r., otrzymanym przez Komisję w dniu 26 kwietnia 2019 r., założono deficyt w wysokości 0,8 % PKB oraz wskaźnik zadłużenia na poziomie 100,6 % PKB.

Z przekazanych danych wynika, że w 2018 r. Belgia nie osiągnęła zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu⁵ (zob. tabela 1), ponieważ różnica w stosunku do wartości odniesienia wynosi 1,1 punktu procentowego (p.p.) PKB. Ponadto według prognoz w latach 2019 i 2020 Belgia również nie osiągnie zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu, ponieważ zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2019 r. oczekuje się, że relacja długu do PKB Belgii w 2019 r. kształtować się będzie o 1,7 p.p. PKB powyżej retrospektywnej wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu, a w 2020 r. – o 1,9 p.p. PKB powyżej prospektywnej wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu. W oparciu o scenariusz zawarty w programie stabilności na 2019 r. spełnienie kryterium długu zaplanowano począwszy od 2019 r.: zgodność z prospektywną wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu powinna zostać osiągnięta z nadwyżką, która wyniesie 0,2 p.p. w 2019 r. i 0,6 p.p. w 2020 r.

Nieosiągnięcie przez Belgię zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu w 2018 r. świadczy o istnieniu *prima facie* nadmiernego deficytu do celów paktu stabilności i wzrostu, przed uwzględnieniem jednak wszystkich czynników wymienionych poniżej.

Komisja przygotowała zatem niniejsze sprawozdanie, aby przeanalizować kompleksowo to odejście od wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu i przekroczenie wartości referencyjnej określonej w Traktacie oraz aby zbadać, czy wszczęcie procedury nadmiernego deficytu jest uzasadnione po uwzględnieniu wszystkich istotnych czynników. W sekcji 2 sprawozdania zbadano kryterium deficytu. W sekcji 3 zbadano kryterium długu. Sekcja 4 jest poświęcona inwestycjom publicznym i innym istotnym czynnikom, w tym ocenie zgodności z wymaganą ścieżką dostosowania prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. W sprawozdaniu uwzględniono prognozę Komisji z wiosny 2019 r. opublikowaną w dniu 7 maja 2019 r. oraz dokonaną przez Komisję ocenę późniejszych zmian sytuacji makroekonomicznej i budżetowej.

⁴ Informacja prasowa Eurostatu nr 67/2019 dostępna na stronie: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad>

⁵ Zgodność z wartością odniesienia dotyczącą długu ocenia się w oparciu o trzy różne podejścia: retrospektywną wartość odniesienia dotyczącą redukcji długu, prospektywną wartość odniesienia dotyczącą redukcji długu oraz wartość odniesienia dotyczącą redukcji długu skorygowaną o wpływ cyklu.

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

		2015	2016	2017	2018	2019		2020	
						COM	PS	COM	PS
Kryterium deficytu	Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych	-2,4	-2,4	-0,8	-0,7	-1,3	-0,8	-1,5	-0,2
Kryterium długu	Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych	106,4	106,1	103,4	102,0	101,3	100,6	100,7	98,5
	Luka względem wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu	nd.	nd.	1,3	1,1	1,7	-0,2	1,9	-0,6
	Zmiana salda strukturalnego	0,6	0,0	0,8	0,0	0,0	0,5	-0,3	0,6
	Wymagana minimalna liniowa korekta strukturalna	1,4	2,2	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.

Źródło: Program stabilności na 2019 r. (PS) i prognoza Komisji z wiosny 2019 r. (COM)

2. KRYTERIUM DEFICYTU

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Belgii zmniejszył się z 0,8 % PKB w 2017 r. do 0,7 % PKB w 2018 r. Według prognozy Komisji z wiosny 2019 r. deficyt wzrośnie do 1,3 % w 2019 r., co wciąż nie przekracza określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB. W prognozie Komisji przewidziano, że w 2020 r. deficyt dalej wzrośnie do poziomu 1,5 % PKB przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki.

Wieloletni kurs przedstawiony w program stabilności na 2019 r. zakłada stabilizację deficytu na poziomie 0,8 % w 2019 r. oraz jego zmniejszenie do 0,2 % w 2020 r. W dniu 18 grudnia 2018 r. premier Belgii złożył rezygnację. Od tego czasu rząd tymczasowy przyjął budżet przygotowany przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki. W rezultacie w momencie składania programu stabilności rząd nie posiadał pełnych uprawnień budżetowych zgodnie z krajowymi przepisami konstytucyjnymi lub konwencjami. Zastępczo w programie stabilności przedstawiono kurs budżetowy, który nie jest poparty przyjętymi lub dostatecznie szczegółowymi środkami umożliwiającymi osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego, jakim jest osiągnięcie równowagi budżetowej pod względem strukturalnym w 2021 r. W 2019 r. różnica między prognozą Komisji a programem stabilności wynika z szeregu środków, których nie uwzględniono w prognozie Komisji, ponieważ nie zostały one przyjęte lub nie zostały w wystarczającym stopniu sprecyzowane, bądź też dlatego, że uznano je za tymczasowe (zakończone w 2018 r. i nie wywierające już skutków w 2019 r.)⁶. W 2020 r. różnica wynika głównie ze zmniejszenia wydatków (-0,6 p.p. PKB) oraz wzrostu dochodów (+0,2 p.p. PKB), za którymi nie stoją określone dodatkowe środki.

Belgia spełnia zatem kryterium deficytu określone w Traktacie i w rozporządzeniu (WE) nr 1467/97.

⁶ Zob. ocena programu stabilności na 2019 r. dla Belgii.

3. KRYTERIUM DŁUGU

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnął szczytową wartość 107,5 % PKB w 2014 r. i spadł do 103,4 % w 2017 r. W 2018 r. dług dalej zmniejszył się do 102,0 % PKB głównie dzięki nadwyżce pierwotnej i malejącemu udziałowi negatywnego efektu „kuli śnieżnej” (niższe płatności z tytułu odsetek w połączeniu z wyższym wzrostem nominalnego PKB), które tylko częściowo skompensował wzrost wartości rezydualnej zmiany długu (SFA). Dynamikę długu omówiono bardziej szczegółowo w sekcji 4.2.

W prognozie Komisji przewiduje się, że w nadchodzących latach nastąpi łagodna redukcja długu – do 101,3 % PKB w 2019 r. i 100,7 % PKB w 2020 r. Przewiduje się, że w latach 2019–2020 wpływ nadwyżki pierwotnej i efektu „kuli śnieżnej” na spadek długu, wynoszący średnio 1,3 p.p. PKB, zostanie częściowo skompensowany wzrostem wartości rezydualnej zmiany długu. Prognozy te nie uwzględniają wpływu potencjalnej sprzedaży aktywów sektora finansowego.

Według programu stabilności Belgii na 2019 r. wskaźnik zadłużenia spadnie do 100,6 % PKB na koniec 2019 r. i do 98,5 % PKB w 2020 r. Różnica w porównaniu z prognozą Komisji przy założeniu niezmiennego kursu polityki wynika głównie z niższego deficytu nominalnego planowanego w programie stabilności przy zasadniczo podobnych założeniach dotyczących wzrostu nominalnego i nieznacznie niższych wartościach rezydualnej zmiany długu.

Po uchyleniu procedury nadmiernego deficytu w czerwcu 2014 r. Belgia podlegała trzyletniemu okresowi przejściowemu, podczas którego miała stosować się do wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu. Okres przejściowy rozpoczął się w 2014 r. i zakończył w 2016 r. Od 2017 r., po zakończeniu okresu przejściowego, obowiązuje standardowa wartość odniesienia dotycząca redukcji długu.

Z przekazanych danych wynika, że w 2018 r. Belgia nie osiągnęła zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu (zob. tabela 1), ponieważ różnica w stosunku do wartości odniesienia wynosi 1,1 p.p. PKB. Prognozuje się, że w latach 2019 i 2020 Belgia nie osiągnie zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu, ponieważ zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2019 r. relacja długu Belgii do PKB w latach 2019 i 2020 kształtować się będzie na poziomie, odpowiednio, 1,7 % i 1,9 % PKB, czyli powyżej wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu.

W oparciu o scenariusz zawarty w programie stabilności na 2019 r. spełnienie kryterium długu zostanie zapewnione w 2019 r., ponieważ w 2019 r. Belgia osiągnie wartość odniesienia dotyczącą redukcji długu (przy podejściu prospektywnym) z nadwyżką wynoszącą 0,7 % PKB, natomiast w 2020 r. wartość tę osiągnie bez żadnego odchylenia (0,0 %). W programie stabilności na 2018 r. przewidziano spełnienie kryterium długu w 2018 r. Różnica w stosunku do prognozy Komisji wynika ze wskaźnika redukcji deficytu, który jest o 0,5 % wyższy w 2019 r. i 1,3 % wyższy w 2020 r., zważywszy że prognoza Komisji opiera się na założeniu niezmiennego kursu polityki, natomiast program stabilności odzwierciedla planowane starania na rzecz osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego Belgii (saldo strukturalne na poziomie 0,0 % PKB) w 2021 r., którym nie towarzyszą jednak wystarczająco szczegółowe środki. Różnicę tę można również częściowo wytłumaczyć wyższą oczekiwaną wartością rezydualnej zmiany długu w 2019 r., której nie skompensuje niższa wartość rezydualnej zmiany długu w 2020 r.

Z analizy wynika więc, że *prima facie* nie spełniono kryterium długu do celów Traktatu i rozporządzenia (WE) nr 1467/1997, co wynika z danych dotyczących wyników budżetu za 2018 r. oraz prognozy Komisji z wiosny 2019 r., jak również programu stabilności na 2019 r., przed uwzględnieniem jednak wszystkich istotnych czynników wymienionych poniżej.

Tabela 2: Dynamika długu

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	PS	COM	PS
Wskaźnik zadłużenia brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych ^a	106,4	106,1	103,4	102,0	101,3	100,6	100,7	98,5
Zmiana wskaźnika zadłużenia ^b (1 = 2+3+4)	-1,2	-0,3	-2,7	-1,4	-0,7	-1,4	-0,5	-2,1
<i>Udział:</i>								
• Saldo pierwotne (2)	-0,6	-0,4	-1,6	-1,6	-0,8	-1,3	-0,5	-1,8
• Efekt „kuli śnieżnej” (3)	0,2	-0,6	-1,0	-0,4	-0,6	-0,9	-0,7	-0,9
<i>w tym:</i>								
<i>Wydatki z tytułu odsetek</i>	3,0	2,8	2,5	2,3	2,1	2,1	2,0	1,9
<i>Wzrost realnego PKB</i>	-1,7	-1,5	-1,7	-1,4	-1,2	-1,3	-1,2	-1,4
<i>Inflacja (deflator PKB)</i>	-1,0	-1,8	-1,7	-1,2	-1,5	-1,8	-1,6	-1,5
• Wartość rezydualna zmiany długu (4)	-0,7	0,7	0,0	0,5	0,7	0,9	0,7	0,6
Uwagi: ^a W procentach PKB. ^b Zmianę wskaźnika zadłużenia brutto można rozłożyć na elementy składowe następująco: $\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$ gdzie <i>t</i> to indeks czasu, <i>D</i>, <i>PD</i>, <i>Y</i> i <i>SF</i> to, odpowiednio, wysokość długu publicznego, deficyt pierwotny, nominalny PKB oraz wartość rezydualna zmiany długu, a <i>i</i> oraz <i>y</i> to średni koszt długu oraz wzrost nominalnego PKB. Wyrażenie w nawiasach obrazuje efekt „kuli śnieżnej” będący miarą łącznego wpływu wydatków z tytułu odsetek oraz wzrostu gospodarczego na wskaźnik zadłużenia. Źródło: Program stabilności na 2018 r. (PS) i prognoza Komisji z wiosny 2018 r. (COM)								

4. ISTOTNE CZYNNIKI

Art. 126 ust. 3 TFUE stanowi, że sprawozdanie Komisji „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 Rady (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”.

W przypadku oczywistego naruszenia kryterium długu analiza istotnych czynników jest szczególnie uzasadniona z uwagi na fakt, że czynniki pozostające poza kontrolą rządu wpływają na dynamikę długu w większym stopniu niż na dynamikę deficytu. Zostało to uznane w art. 2 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, który stanowi, że podczas oceny spełniania kryterium długu uwzględnia się istotne czynniki niezależnie od skali tego naruszenia. W związku z tym podczas oceny spełniania kryterium długu należy ocenić (i

oceniano do tej pory) przynajmniej trzy następujące główne aspekty, które wpływają na dynamikę długu i zdolność do jego obsługi:

1. Osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego lub realizacja ścieżki dostosowania prowadzącej do tego celu – aspekt ten ma zapewnić stabilność finansów publicznych albo osiąganie szybkich postępów w dążeniu do tej stabilności, w normalnych warunkach makroekonomicznych. Ponieważ średniookresowy cel budżetowy danego państwa uwzględnia z natury rzeczy poziom zadłużenia i zobowiązania ukryte, osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego lub realizacja ścieżki dostosowania prowadzącej do tego celu powinny zapewnić zbliżenie się wskaźników zadłużenia do rozsądnego poziomu, przynajmniej w średnim okresie.
2. Reformy strukturalne, które już wdrożono albo opisano w planie reform strukturalnych – mają one poprawić stabilność finansów publicznych w średnim okresie poprzez ich wpływ na wzrost gospodarczy, przyczyniając się w ten sposób do obniżania relacji długu do PKB w zadowalającym tempie. W ogólnym ujęciu, osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego (lub realizacja ścieżki dostosowania prowadzącej do tego celu) i jednocześnie wdrażanie reform strukturalnych (w kontekście europejskiego semestru) powinno w normalnych warunkach gospodarczych spowodować dynamikę zadłużenia na stabilną ścieżkę dzięki połączonemu wpływowi na sam poziom zadłużenia (poprzez osiągnięcie dobrego stanu finansów publicznych, jaką jest średniookresowy cel budżetowy) i na wzrost gospodarczy (poprzez reformy).
3. Niekorzystne warunki makroekonomiczne, a w szczególności niska inflacja, mogą hamować obniżanie relacji długu do PKB i sprawić, że przestrzeganie postanowień paktu stabilności i wzrostu będzie szczególnie trudne. Niska inflacja sprawia, że państwu członkowskiemu trudniej jest osiągnąć zgodność z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu. W takich warunkach osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego lub realizacja ścieżki dostosowania prowadzącej do tego celu stanowi istotny czynnik mający kluczowe znaczenie dla oceny spełniania kryterium długu.

W świetle tych przepisów w poniższych podsekcjach poddano analizie: (1) sytuację budżetową w średnim okresie, w tym przeprowadzono ocenę zgodności z wymaganą ścieżką dostosowania prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego oraz ocenę inwestycji publicznych, (2) zmiany długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w średnim okresie, jego dynamikę i stabilność, (3) sytuację gospodarczą w średnim okresie, w tym stan wdrażania reform strukturalnych, (4) inne czynniki uznane przez Komisję za istotne oraz (5) inne czynniki przedstawione przez państwo członkowskie.

4.1. Sytuacja budżetowa w średnim okresie

W ocenie ex post przestrzegania przez Belgię części zapobiegawczej paktu uznano, że brak jest wystarczająco wiarygodnych dowodów, aby stwierdzić istnienie znacznego odchylenia od wyznaczonej dla Belgii ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2018 r. oraz w latach 2017–2018 w ujęciu łącznym. W roku 2019 oraz w latach 2018–2019 w ujęciu łącznym istnieje ryzyko znacznego odchylenia korekty budżetowej od wymogów części zapobiegawczej paktu, którym podlega Belgia.

Saldo nominalne, saldo strukturalne i dostosowanie prowadzące do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego

Saldo nominalne

Deficyt nominalny w Belgii zmniejszył się z 0,8 % PKB w 2017 r. do 0,7 % PKB w 2018 r. Odnotowano wzrost wskaźnika dochodów do PKB oraz wskaźnika wydatków do PKB – odpowiednio o 0,4 p.p. i 0,2 p.p. PKB.

Średniookresowy cel budżetowy i saldo strukturalne

W swoim programie stabilności na 2019 r. belgijskie władze potwierdziły swój średniookresowy cel budżetowy zakładający osiągnięcie równowagi budżetowej pod względem strukturalnym. Średniookresowy cel budżetowy wydaje się wystarczająco rygorystyczny w okolicznościach, które można uznać za normalne warunki ekonomiczne, aby zapewnić zgodność z regułą dotyczącą zadłużenia w perspektywie średnio- i długoterminowej. W programie stabilności na 2019 r. Belgia przesunęła planowane osiągnięcie tego celu z 2020 r. na 2021 r. Według programu stabilności osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego wymagać będzie wysiłku na poziomie 0,9 % PKB. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2019 r. większy wysiłek (1,4 % PKB) byłby wymagany ze względu na inne (wyższe) oszacowanie deficytu strukturalnego w 2018 r. Ponadto w prognozie Komisji przewidziano, że saldo strukturalne pozostanie na stabilnym poziomie w 2019 r. i ulegnie pogorszeniu o 0,3 p.p. PKB przy założeniu niezmiennego kursu polityki w 2020 r., który jest ostatnim rokiem objętym prognozą Komisji. Według Wysokiej Rady ds. Finansów w 2021 r. nastąpi dodatkowe pogorszenie się salda strukturalnego o 0,4 % PKB przy założeniu niezmiennego kursu polityki⁷. W rezultacie osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego w 2021 r. wymagać będzie wprowadzenia znacznych dodatkowych środków przez kolejny rząd wyłoniony w wyborach w maju 2019 r.

Zapewnienie zgodności z zalecaną ścieżką dostosowania prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego

W dniu 11 lipca 2017 r. Rada zaleciła Belgii kontynuowanie znacznego wysiłku fiskalnego w roku 2018 zgodnie z wymogami części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, z uwzględnieniem potrzeby wzmocnienia obecnego ożywienia koniunktury i zapewnienia stabilności finansów publicznych Belgii. Zgodnie ze wspólnie uzgodnioną macierzą korekt na mocy paktu stabilności i wzrostu realizacja ścieżki dostosowania wiązała się z wymogiem, zgodnie z którym stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto nie mogła przekroczyć 1,6 % w 2018 r. Odpowiadałoby to korekcie strukturalnej w wysokości co najmniej 0,6 % PKB. Rada stwierdziła jednocześnie, że ocena projektu planu budżetowego na 2018 r. i późniejsza ocena wyników budżetowych za 2018 r. będą musiały uwzględniać w należyтым stopniu cel, jakim jest osiągnięcie kursu polityki budżetowej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych. Po dokonaniu przez Komisję oceny skali ożywienia koniunktury w Belgii z należyтым uwzględnieniem wyzwań dotyczących stabilności, którą to ocenę przeprowadzono w kontekście opinii Komisji na temat projektu planu budżetowego Belgii na 2018 r., w dniu 13 lipca 2018 r. Rada uznała, że w tym względzie pod uwagę nie trzeba już brać żadnych dodatkowych elementów.

⁷ Wysoka Rada ds. Finansów (2019), Avis „Trajectoire budgétaire en préparation du Programme de Stabilité 2019-2022”. Na podstawie danych przekazanych przez Federalne Biuro Planowania.

W 2018 r. w oparciu o dane dotyczące wyników budżetu i prognozę Komisji stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych, po skorygowaniu o działania dyskrecyjne po stronie dochodów i środki jednorazowe, przekroczyła wartość odniesienia dotyczącą wydatków, powodując lukę w wysokości 0,7 % PKB, co wskazuje na znaczne odchylenie. Szacuje się, że saldo strukturalne pozostawało na niezmiennym poziomie w 2018 r., powodując powstanie luki w wysokości 0,6 % PKB w stosunku do zalecanego wysiłku, co również wskazuje na znaczne odchylenie.

Nadal istnieje jednak niepewność – choć już coraz mniejsza – co do sposobu traktowania znacznego wzrostu wpływów z zaliczek na poczet podatku dochodowego od osób prawnych, które otrzymano w 2017 i 2018 r. (około ½ % PKB w każdym z tych lat). Ten wzrost dochodów wynika przede wszystkim z wprowadzenia – dwuetapowo, w latach 2017 i 2018 – znacznie wyższych narzutów w przypadku braku płatności zaliczek na poczet podatku. Środek ten wprowadza stałą zmianę momentu pozyskiwania okresowych dochodów poprzez przesunięcie – przynajmniej w części – poboru podatków z rozliczenia podatkowego na zaliczki na poczet podatku, a zatem powoduje wyjątkową i tymczasową kulminację dochodów podatkowych w latach 2017 i 2018. W scenariuszu odniesienia zawartym w prognozie z wiosny 2019 r., stosując tę samą metodykę co w ubiegłym roku, Komisja uznała, że wszelkie kwoty pobranych podatków stanowiące nadwyżkę w stosunku do dotychczasowego trendu należy traktować jako jednorazowe, tymczasowe dochody, które zostaną ostatecznie skompensowane niższymi wpływami z rozliczeń podatkowych począwszy od 2019 r. W innych analizach, np. w analizie Narodowego Banku Belgii, wzrost dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych w latach 2017 i 2018 uznano za tymczasowy, natomiast rząd ocenia te zwiększone wpływy jako strukturalne. Nawet po uwzględnieniu tej niepewności oraz uznaniu całego wzrostu za strukturalny zarówno w 2017 r., jak i 2018 r., w latach 2017–2018 w ujęciu łącznym zdaje się jednak występować znaczne odchylenie. Jednocześnie przekroczenie wynoszącego 0,25 % PKB progu decydującego o istnieniu znacznego odchylenia wydaje się być bardzo niewielkie, jeżeli uwzględni się wspomnianą niepewność. Ze względu na niepewność, jaką obarczone są te dane, Komisja przyznaje, że nie należy wykluczyć możliwości poprawy, jak i pogorszenia sytuacji oraz że stabilnego oszacowania stałego wpływu będzie można dokonać dopiero po pewnym czasie, przy czym pierwszą wyraźną wskazówkę co do skali tego wpływu zapewnią faktyczne dane dotyczące podatku dochodowego od osób prawnych za 2019 r.

W latach 2017–2018 w ujęciu łącznym występują różnice między wartością odniesienia dotyczącą wydatków a saldem strukturalnym opartym na różnych wskazaniach na 2017 r. Jeżeli chodzi o wartość odniesienia dotyczącą wydatków, istnieje luka w wysokości 0,6 % PKB, co wskazuje na znaczne odchylenie. Jeżeli chodzi o wysiłek w odniesieniu do salda strukturalnego, istnieje luka w wysokości 0,1 % PKB, co wskazuje na pewne odchylenie. Wniosek, jaki płynie z traktowania lat 2017 i 2018 w ujęciu łącznym, opiera się na indywidualnych danych za 2018 i 2017 r. Dane za 2018 r. omówiono już powyżej. W 2017 r. wzrost publicznych wydatków pierwotnych w Belgii, po skorygowaniu o działania dyskrecyjne po stronie dochodów i środki jednorazowe, przekracza wartość odniesienia dotyczącą wydatków o około 0,5 % PKB. Z drugiej strony, saldo strukturalne Belgii uległo poprawie o ponad 0,8 % PKB, co oznacza, że z nadwyżką zrealizowano korektę strukturalną (skorygowaną o wpływ zdarzeń nadzwyczajnych) na poziomie 0,58 % PKB zaleconą przez Radę na ten rok. W oparciu o kryterium salda strukturalnego odnotowano zatem dodatnie odchylenie w wysokości około 0,3 % PKB. Wynikająca z tego różnica w wysokości około

0,7 % PKB między dwoma filarami części zapobiegawczej paktu w 2017 r. wymaga dokonania ogólnej oceny, w której należy wziąć pod uwagę następujące czynniki:

- pozytywny wpływ niższych wydatków z tytułu odsetek na saldo strukturalne (0,3 p.p. PKB), co usprawnia interpretację wysiłku fiskalnego w oparciu o saldo strukturalne, ale nie wpływa na zgodność z wartością odniesienia dotyczącą wydatków. Uznaje się, że ten ostatni wskaźnik odzwierciedla w bardziej odpowiedni sposób odpowiedni wysiłek fiskalny;
- negatywny wpływ wyższej inflacji (deflator PKB w wysokości 1,9 %) w porównaniu z oczekiwaną inflacją (prognoza deflatora PKB na poziomie 1,5 %) na wartość odniesienia dotyczącą wydatków w stosunku do salda strukturalnego (0,1 p.p. PKB). Świadczenia społeczne i wynagrodzenia w sektorze publicznym są indeksowane do poziomu faktycznej, a nie oczekiwanej inflacji. Wyższa inflacja pozytywnie wpływa jednak również na dochody podatkowe. Wartość odniesienia dotycząca wydatków odzwierciedla jedynie ten pierwszy wpływ, a zatem powoduje niedoszacowanie ogólnej sytuacji budżetowej;
- nadzwyczajne dochody, które wywierają pozytywny wpływ na saldo strukturalne, ale nie na kryterium wydatków. Pod tym względem rok 2017 stanowi szczyt cyklu koniunkturalnego w Belgii. W rezultacie odnotowano nadzwyczajne dochody (stanowiące około 0,1 % PKB) wynikające głównie ze wzrostu wpływów z podatków bezpośrednich i pośrednich, przekraczającego standardowe elastyczności;
- pozostałą niepewność co do sposobu traktowania znacznego wzrostu płatności na poczet podatku dochodowego od osób prawnych otrzymanych w 2017 i 2018 r. (około 0,5 % w 2017 r. i 0,7 % PKB w 2018 r.). W 2017 r. wprowadzono wyższe narzuty w przypadku braku płatności zaliczek na poczet podatku. Środek ten wprowadza stałą zmianę momentu pozyskiwania okresowych dochodów poprzez przesunięcie – przynajmniej w części – poboru podatków z rozliczenia podatkowego na zaliczki na poczet podatku, a zatem powoduje wyjątkową i tymczasową kulminację dochodów podatkowych. W tym względzie Komisja wyraziła w swoim sprawozdaniu z maja 2018 r. sporządzonym na podstawie art. 126 ust. 3 zastrzeżenie dotyczące charakteru obserwowanego wzrostu wpływów z podatków dochodowych od osób prawnych. W swojej prognozie z wiosny 2019 r. Komisja stwierdziła, że w 2017 i 2018 r. miało miejsce jednorazowe zwiększenie dochodów rzędu 0,5 % PKB, które ostatecznie zostanie skompensowane niższymi dochodami z rozliczeń podatkowych w kolejnych latach. Począwszy od 2018 r. odnotowano dodatkowy strukturalny wzrost poboru podatków w wysokości 0,2 % PKB.

W związku z tym w programie stabilności na 2019 r. większą część wzrostu dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych uznano za mającą charakter strukturalny. Komisja przyznaje, że jest to nadal możliwe. Skorygowanie w trybie *ex post* w górę trwałego skutku tego środka poprawiłoby ocenę sytuacji budżetowej. W rezultacie stosunkowo konserwatywne stanowisko przyjęte w prognozie Komisji z wiosny 2019 r. stanowi istotny czynnik, który należy uwzględnić w ogólnej ocenie, zważywszy na skalę dodatkowych dochodów (około 0,5 % PKB w 2017 r. i 0,7 % PKB w 2018 r.) oraz związany z nimi wysoki poziom niepewności.

W obliczu tej niepewności oraz zgodnie z ubiegłoroczną analizą w kontekście niniejszego sprawozdania tak istotny czynnik z punktu widzenia ogólnej oceny (zważywszy na skalę dodatkowych dochodów oraz wysoki poziom niepewności co do zakresu ich tymczasowego charakteru) sprawia, że trudno jest wyciągnąć wniosek co do istotności odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2018 r., a także w latach 2017–2018 r. w ujęciu łącznym.

Projektowi planu budżetowego Belgii na 2019 r. towarzyszył formalny wniosek o możliwość skorzystania z elastyczności dostępnej w ramach części zapobiegawczej paktu zgodnie ze „Wspólnie uzgodnionym stanowiskiem dotyczącym elastyczności przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu” zatwierdzonym przez Radę ECOFIN w lutym 2016 r. Belgia wystąpiła z wnioskiem o tymczasowe odchylenie od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w związku z realizacją ważnych reform strukturalnych mających pozytywny wpływ na długoterminową stabilność finansów publicznych. Wszystkie istotne elementy tych reform zostały już uchwalone i w programie stabilności na 2019 r. przedstawiono wiarygodny harmonogram ich wdrażania. Wniosek o możliwość skorzystania z elastyczności ze względu na reformy strukturalne odnosi się do reformy systemu emerytalnego, przeniesienia obciążeń podatkowych, reformy opodatkowania osób prawnych, reformy rynku pracy oraz reformy administracji publicznej. Ponieważ wniosek o tymczasowe odstępstwo należy składać w roku poprzedzającym rok zastosowania klauzuli, Komisja oceniła spełnienie kryteriów kwalifikowalności do skorzystania z klauzuli dotyczącej reform strukturalnych według stanu na 2019 r. W prognozie Komisji z wiosny 2019 r. odnotowano, że w 2019 r. Belgia nadal zachowa zgodność z minimalną wartością odniesienia, co zapewnia margines bezpieczeństwa w stosunku do maksymalnego dopuszczalnego poziomu deficytu wynoszącego 3 % PKB. Na tej podstawie Komisja uznaje, że Belgia kwalifikuje się do przyznania jej w 2019 r. tymczasowego odchylenia w wysokości 0,5 % PKB, o które wystąpiła, ze względu na reformy strukturalne. Uwzględniając tę elastyczność, Belgia powinna zatem przeprowadzić w 2019 r. roczną korektę strukturalną prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego wynoszącą 0,1 % PKB, co odpowiada stopie wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto nieprzekraczającej 2,8 %.

W prognozie Komisji z wiosny przewidziano, że w 2019 r. stopa wzrostu wydatków przekroczy wartość odniesienia o 0,4 % PKB, co wskazuje na pewne odchylenie. Z kolei przewiduje się, że saldo strukturalne pozostanie na stabilnym poziomie, co wskazuje na pewne odchylenie (-0,1 % PKB) od zalecanej korekty strukturalnej. W latach 2018–2019 w ujęciu łącznym wartość odniesienia dotycząca wydatków wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia wynoszącego średnio 0,6 % PKB. Zgodnie z prognozą Komisji przewidywane średnie odchylenie w przypadku salda strukturalnego w tym samym okresie wynosi -0,3 % PKB, co również wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia. Ogólna ocena potwierdza zatem ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia w latach 2018–2019 w ujęciu łącznym.

W 2020 r. Belgia jest zobowiązana do realizacji rocznej korekty strukturalnej prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, która to korekta przekładać się będzie na stopę wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych nieprzekraczającą 1,6 %, co odpowiadałoby korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2019 r. oczekuje się, że wzrost nominalnych publicznych wydatków pierwotnych

w 2020 r., po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i zdarzenia jednorazowe, przekroczy odpowiednią wartość odniesienia dotyczącą wydatków o 1,3 % PKB, co wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia. Oczekuje się, że w 2020 r. saldo strukturalne pogorszy się o 0,3 p.p. PKB, co również wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia o 0,9 % PKB.

Obecnie, w oparciu o ogólną ocenę, oczekuje się, że w 2019 i 2020 r. wystąpi znaczne odchylenie od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, co stawia pod znakiem zapytania spełnienie wymogów części zapobiegawczej paktu.

Ramka 1: Elastyczność w ramach części zapobiegawczej paktu

W kontekście nadzoru budżetowego prowadzonego przez Komisję w ostatnich latach Belgia skorzystała z klauzuli elastyczności i dopuszczalnych odchyleń przewidzianych w pakcie stabilności i wzrostu. W rozporządzeniu (WE) nr 1466/97 dopuszczono dodatkowe wydatki, jeżeli stanowią one zdarzenie nadzwyczajne, wpływ na finanse publiczne jest znaczny oraz stabilność finansów publicznych nie zostanie naruszona poprzez dopuszczenie tymczasowego odstępstwa od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. W tym względzie w latach 2015–2017 Belgia skorzystała ze skumulowanego dopuszczalnego odchylenia na poziomie około 763 mln EUR, czyli 0,18 % PKB. Elastyczność przyznana Belgii była istotnym czynnikiem umożliwiającym temu państwu zapewnienie (szerokiej) zgodności z wymogami części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu w oparciu o dane dotyczące wyników budżetu, w szczególności za lata 2015, 2016 i 2017. Komisja uznała również zgodność z częścią zapobiegawczą paktu za kluczowy czynnik łagodzący przemawiający za tym, aby nie uruchamiać procedury nadmiernego deficytu pomimo *prima facie* niezgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu.

W 2015 r. Belgii przyznano elastyczność w wysokości 0,03 % PKB ze względu na dodatkowe wydatki związane z wyjątkowym napływem uchodźców.

Jeżeli chodzi o 2016 r., elastyczność przyznana Belgii wyniosła 0,13 % PKB, przy czym dodatkowe wydatki kwalifikowalne z tytułu wyjątkowego napływu uchodźców wyniosły 0,08 % PKB, a z tytułu środków związanych z bezpieczeństwem ze względu na wysokie zagrożenie terrorystyczne – 0,05 % PKB.

Elastyczność przyznana Belgii w 2017 r. ze względu na środki dotyczące bezpieczeństwa wyniosła 0,02 % PKB.

Jeżeli chodzi o 2019 r., Komisja stwierdziła, że Belgia kwalifikuje się do tymczasowego odchylenia – wynoszącego 0,5 % PKB – od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w związku z realizacją ważnych reform strukturalnych mających pozytywny wpływ na długoterminową stabilność finansów publicznych („klauzula reform strukturalnych”).

Inwestycje publiczne

Przewiduje się, że w okresie objętym prognozą inwestycje publiczne utrzymają się na stałym poziomie wynoszącym 2,4 % PKB. W latach 2009–2016 inwestycje publiczne były niższe niż deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych. W 2017 r. deficyt sektora

instytucji rządowych i samorządowych kształtował się poniżej wskaźnika inwestycji i od tego czasu pozostaje na poziomie poniżej tego wskaźnika.

Rząd federalny realizuje „Narodowy pakt na rzecz inwestycji strategicznych”, w którym przewidziano znaczne zwiększenie inwestycji infrastrukturalnych. Ma on na celu wskazanie przeszkód dla inwestycji prywatnych i przyspieszenie inwestycji w kluczowych obszarach poprzez mobilizowanie środków prywatnych (55 %) i publicznych (45 %). Do tej inicjatywy przyłączyć się mogą regiony i wspólnoty.

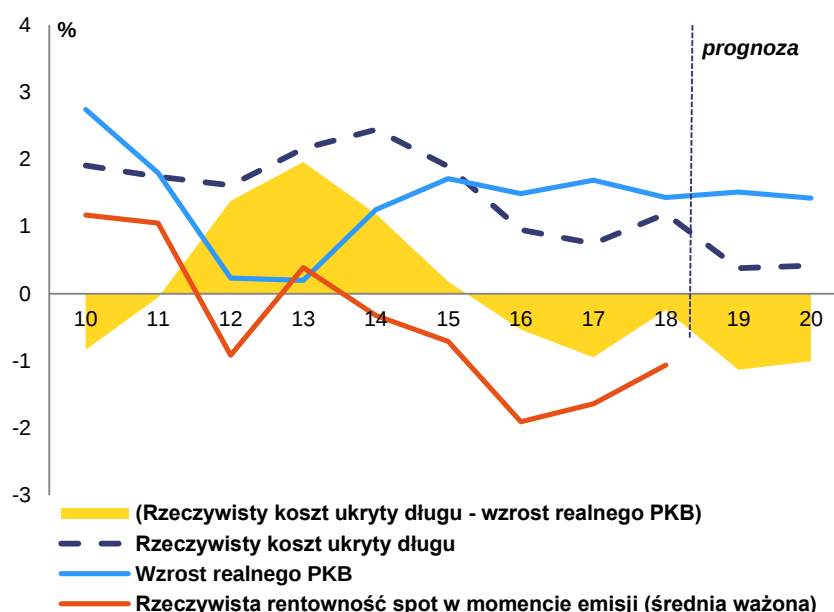
4.2. Dług publiczny w średnim okresie

Dynamika długu

W latach 1997–2007 relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w Belgii spadła o 36 p.p. dzięki znacznym (choć stopniowo malejącym) nadwyżkom pierwotnym. Ta tendencja w zakresie trwałej redukcji zadłużenia uległa zatrzymaniu z powodu kryzysu finansowego i gospodarczego w 2008 r. Pod koniec 2007 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w Belgii wynosił 87 % PKB. Wskaźnik ten wzrósł do 107 % PKB w 2014 r., co stanowi wzrost o 20 p.p. Dla porównania w strefie euro wskaźnik ten wzrósł o 27 p.p.

Za ten wzrost zadłużenia między 2007 a 2014 r. odpowiadają przede wszystkim: sprzyjający wzrostowi zadłużenia efekt „kuli śnieżnej” (+10,5 p.p.) oraz wartość rezydualna zmiany długu (+9,4 p.p.), przy czym wcześniejsze nadwyżki pierwotne uległy wyczerpaniu (zob. wykres 1). Efekt „kuli śnieżnej” odzwierciedla sytuację, w której od 2008 r. wydatki z tytułu odsetek zazwyczaj przekraczały wzrost nominalny. Roczny wpływ tej dynamiki w latach 2008–2015 (średnio 1,4 p.p.) na wzrost zadłużenia był jednak podobny do tego, jaki miał miejsce w latach 1997–2007, ponieważ efekt mianownika związany z niższym wzrostem nominalnym został skompensowany efektem licznika związanym z niższymi wydatkami z tytułu odsetek w odniesieniu do PKB. Ten drugi wskaźnik nadal spadał po 2007 r., w sytuacji gdy stale malejące stopy procentowe kompensowały rosnący wskaźnik zadłużenia. Dalszy spadek wydatków z tytułu odsetek wywołał w 2016 r. (po raz pierwszy od 2011 r.) efekt „kuli śnieżnej” nieznacznie sprzyjający spadkowi zadłużenia.

Wykres 1. Czynniki powodujące efekt „kuli śnieżnej” w przypadku długu publicznego



Znaczny wzrost zadłużenia z powodu wartości rezydualnej zmiany długu miał miejsce głównie w 2008 i 2011 r., kiedy to państwo belgijskie musiało podjąć interwencję w systemie finansowym. W 2008 r. władze udzieliły wsparcia Fortis, KBC, Dexia i Ethias. W 2011 r. państwo belgijskie nabyło Dexia Belgium – obecnie bank Belfius. Odzyskanie części pomocy udzielonej sektorowi finansowemu skutkowało korektą w dół wartości rezydualnej zmiany długu rządu 3,9 % PKB w latach 2012–2017. Państwo posiada nadal następujące udziały kapitałowe: 7,8 % w banku BNP Paribas, 100 % w banku Belfius, 100 % w zakładzie ubezpieczeń Ethias (w tym udziały władz regionalnych i lokalnych) oraz 51,4 % w banku Dexia. Dywidendy wypłacone przez instytucje finansowe stanowiły w 2018 r. około 0,2 % PKB.

Od 2017 r. przyspieszona akumulacja dodatnich nadwyżek pierwotnych stała się głównym czynnikiem powodującym spadek wskaźnika zadłużenia. Pokazuje to, że aby zagwarantować wyraźny spadek długu i zapewnić zgodność z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu konieczny jest powrót do sytuacji, w której występują znaczne nadwyżki pierwotne.

W 2018 r. wartość rezydualna zmiany długu (w wysokości 0,5 % PKB) przyczyniająca się do wzrostu zadłużenia odzwierciedla głównie różnicę między naliczonymi i zapłaconymi odsetkami.

Według prognozy Komisji z wiosny 2019 r. relacja długu do PKB spadnie o 0,7 p.p. w 2019 r. do 101,3 % PKB. Nadwyżka pierwotna w wysokości 0,8 % PKB oraz sprzyjający spadkowi zadłużenia efekt „kuli śnieżnej” w wysokości 0,6 % PKB w związku ze wzrostem deflatora PKB i spadkiem wydatków z tytułu odsetek zostaje częściowo skompensowany wzrostem wartości rezydualnej zmiany długu. Podobnej tendencji oczekuje się w 2020 r., kiedy to dług powinien spaść do 100,7 % PKB przy założeniu niezmiennego kursu polityki.

Wydatki z tytułu odsetek

Zgodnie z ogólną tendencją w strefie euro oprocentowanie belgijskich instrumentów dłużnych kształtuje się na historycznie niskim poziomie. W I kw. 2019 r. rentowność dziesięcioletnich obligacji wyniosła średnio 0,57 %. Różnica (spread) między rentownością

belgijskich obligacji a rentowności niemieckich obligacji utrzymuje się od kilku lat zasadniczo na stałym poziomie. Spread ten wyniósł 37, 41, 35 i 53 punkty bazowe w, odpowiednio, latach 2016, 2017, 2018 i I kw. 2019 r. w porównaniu z maksymalną wartością 366 punktów bazowych, jaką odnotowano na koniec listopada 2011 r. Stopa odsetek kalkulacyjnych od pozostałego do spłaty zadłużenia stale spadała w ostatnich latach – z 4,6 % w 2007 r. do 2,4 % w 2018 r. Przewiduje się jej dalszy spadek do 2,2 % w 2020 r.

Zdolność obsługi zadłużenia

Władze Belgii korzystają z pozytywnych warunków rynkowych, aby refinansować pozostały do spłaty dług po znacznie niższych stopach procentowych i przy znacznie dłuższym terminie zapadalności. Średni termin zapadalności długoterminowych emisji długu pozostawał na wysokim poziomie i wynosił 14,8 lat w 2018 r. (15 lat w 2017 r. i 17,5 roku w 2016 r.) przy średniej ważonej rentowności wynoszącej 0,95 % (0,9 % w 2017 r. i 0,8 % w 2016 r.). W rezultacie średni okres pozostały do upływu terminu zapadalności federalnego portfela dłużnego⁸ wzrósł do 9,6 lat na koniec 2018 r.⁹ Jest to rekordowo długi okres – dla porównania do 2009 r. wynosił on 6 lat, a na koniec 2015 r. – 8 lat¹⁰. 12-miesięczne i 60-miesięczne ryzyko rekonfiguracji (ang. *refixing risk*)¹¹ długu federalnego znacznie spadło w 2018 r. do, odpowiednio, 16,0 % i 40,1 % z 20,3 % i 56,8 % na koniec 2012 r.¹² Wydaje się, że Belgia nie jest obecnie narażona na ryzyko wystąpienia napięć finansowych w perspektywie krótkoterminowej. Gdyby stopy procentowe zaczęły rosnąć, ze względu na wysoki poziom zadłużenia nastąpiłby znaczny wzrost w czasie wydatków z tytułu odsetek, chociaż długi średni okres pozostały do upływu terminu zapadalności oznacza, że wzrost ten następowałby jedynie stopniowo.

⁸ Dług federalny stanowi 84,6 % długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

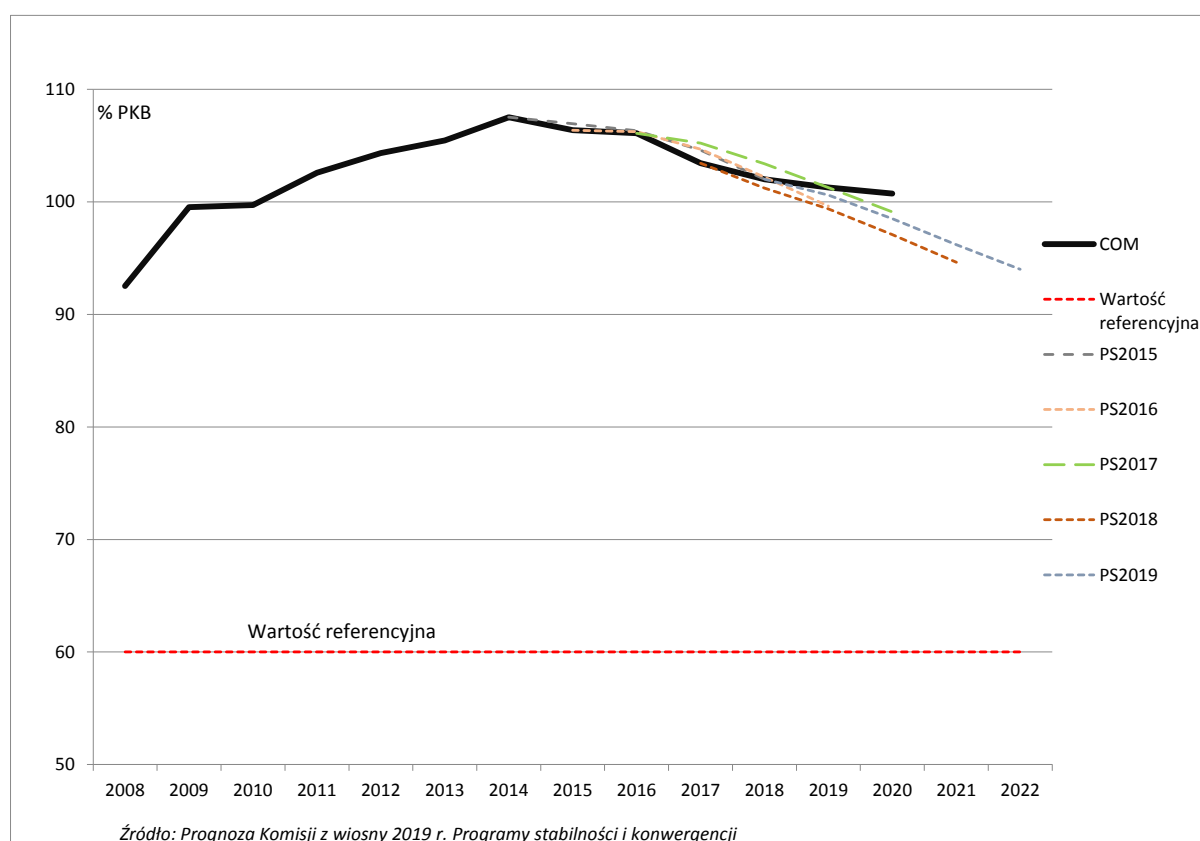
⁹ Belgijska agencja ds. zadłużenia, Przegląd-prognoza 2018–2019.

¹⁰ Belgijska agencja ds. zadłużenia, Przegląd-prognoza 2018–2019.

¹¹ Odsetek pozostałego do spłaty długu, którego termin zapadalności przypada w danym okresie lub którego oprocentowanie może ulec zmianie z racji tego, że oprocentowany jest według zmiennej stopy procentowej.

¹² Belgijska agencja ds. zadłużenia, Przegląd-prognoza 2018–2019.

Wykres 2: Prognozy dotyczące długu w kolejnych programach stabilności (% PKB)



Wrażliwość na potencjalne wstrząsy w zakresie nominalnego wzrostu gospodarczego i stóp procentowych, jak również niekorzystny punkt wyjścia powodują wysokie zagrożenie dla stabilności finansów publicznych w średnioterminowej perspektywie. Przy założeniu niezmiennego kursu polityki przewiduje się, że poziom zadłużenia wzrośnie i osiągnie szczytową wartość 103,4 % PKB w 2029 r.¹³, a zatem kształtował się będzie znacznie powyżej określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB. Pełna realizacja programu stabilności skutkowałaby stopniowym obniżaniem się zadłużenia w okresie do 2029 r., które mimo wszystko w 2029 r. nadal utrzymywałoby się powyżej wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB. Wysiłek fiskalny wymagany do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego jest jednak znaczny, zważywszy że deficyt strukturalny szacuje się na 1,4 % PKB w 2019 r. przy założeniu niezmiennego kursu polityki.

¹³ Sprawozdanie dotyczące stabilności budżetowej 2018, tom 2 – Analiza poszczególnych krajów. Prognozy rozpoczynają się od zimowej prognozy Komisji Europejskiej z 2019 r. i obowiązują przy założeniu niezmiennego kursu polityki, co przekłada się na strukturalne saldo pierwotne pozostające na stałym poziomie (z wyłączeniem kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa) wyznaczonym przez ostatni rok objęty prognozą (2020). Scenariusz odniesienia opiera się na następujących założeniach makroekonomicznych w perspektywie długoterminowej: wzrost potencjalnego PKB wynosi około 1,2 %; inflacja i zmiana deflatora PKB w średnioterminowej perspektywie ustabilizowane na poziomie 2 %; długoterminowe stopy procentowe mające zastosowanie do nowego i refinansowego zadłużenia zbliżają się do 3 % w ujęciu realnym do 2027 r., a stopy krótkoterminowe – do wartości spójnej z długoterminowymi stopami kredytowymi i historyczną (przed kryzysu) strukturą czasową stóp procentowych dla strefy euro (zob. również Komisja Europejska, 2012 r.). Prognozowane koszty związane ze starzeniem się społeczeństwa opierają się na sprawozdaniu na temat starzenia się społeczeństwa z 2018 r.

Ponadto o zdolności obsługi długu publicznego decyduje również potencjał wzrostu gospodarczego danej gospodarki. Jak wskazano powyżej, stopniowo malejący wzrost łącznej produktywności czynników produkcji od początku lat 90. XX w. spowodował spowolnienie potencjalnego wzrostu gospodarczego. Taki stan rzeczy uwypukla konieczność wdrożenia reform strukturalnych w celu pobudzenia potencjalnego wzrostu gospodarczego. Postępy w realizacji reform omówiono w sekcji 4.3.

4.3. Sytuacja gospodarcza w średnim okresie

Pomimo niedawnego spowolnienia wzrostu gospodarczego warunki makroekonomiczne w dalszym ciągu są korzystne i nie można ich uznać za główny okoliczności łagodzące pozwalające wyjaśnić istniejące w Belgii luki, które stanowią przeszkodę w zapewnieniu zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu. Oczekuje się, że nominalny wzrost gospodarczy pozostanie w okresie objętym prognozą na niezmiennym poziomie. Belgia poczyniła ograniczone postępy w realizacji zaleceń skierowanych do niej w 2018 r., lecz patrząc z wieloletniej perspektywy podjęła ważne reformy strukturalne w ubiegłych latach w celu zwiększenia stabilności systemu emerytalnego oraz zreformowania systemu podatkowego oraz rynku pracy, w tym poprzez wprowadzenie indeksacji płac, z myślą o wsparciu konkurencyjności.

Warunki koniunkturalne, wzrost potencjalny i inflacja

Belgijska gospodarka wykazała się raczej odpornością w następstwie światowej recesji gospodarczej w 2009 r. PKB szybko odzyskał poziom sprzed kryzysu. Po ożywieniu gospodarczym w 2010 i 2011 r. nastąpiła jednak stagnacja: w 2012 i 2013 r. wzrost PKB stracił dynamikę. Po silnym ożywieniu zaobserwowanym w 2014 i 2015 r., kiedy to wzrost gospodarczy wyniósł odpowiednio 1,4 % i 1,7 %, w 2016 r. dynamika wzrostu nieznacznie zmalała do 1,5 % z powodu mniej korzystnych uwarunkowań zewnętrznych i negatywnego (choć przejściowego) wpływu sytuacji w zakresie bezpieczeństwa w związku z atakami terrorystycznymi, które miały miejsce w marcu 2016 r. W rezultacie nastąpiło ożywienie wzrostu gospodarczego, który w 2017 r. osiągnął poziom 1,7 %. Wzrost gospodarczy spowolnił jednak w 2018 r. do 1,4 % i oczekuje się, że w 2019 i 2020 r. dalej zmaleje do 1,2 % w obliczu silnego popytu krajowego stanowiącego przeciwwagę dla spadającego i ujemnego udziału eksportu netto w 2019 i 2020 r.

Szacuje się, że wzrost potencjalny w Belgii wyniesie średnio 1,3 % w latach 2016–2019. Spowolnienie gospodarcze w porównaniu z sytuacją sprzed 2009 r. jest zjawiskiem mającym wiele przyczyn, gdyż odzwierciedla kontynuację długoterminowej tendencji zniżkowej w zakresie łącznej produktywności czynników produkcji (która według szacunków ustabilizowała się na niskim poziomie w ostatnich latach), malejący udział pracy we wzroście potencjalnym (ze względu na wolniejszy przyrost ludności w wieku produkcyjnym) i nieco niższy poziom akumulacji kapitału. Szacuje się, że ujemna luka produktowa została domknięta w 2017 r. w porównaniu z krańcowo niską wartością tego wskaźnika, która w 2013 r. wyniosła -1,6 %. Oczekuje się, że w latach 2019–2020 wskaźnik ten pozostanie na dodatnim i stabilnym poziomie wynoszącym 0,2 % PKB.

Względnie niski wzrost nominalnego PKB do 2015 r. miał znaczny wpływ na ewolucję relacji długu do PKB w tych latach, powodując zwiększenie korekty strukturalnej wymaganej do tego, aby zapewnić utrzymanie stałej tendencji spadkowej wskaźnika zadłużenia podyktowanej wartością odniesienia dotyczącą długu. Ponadto na saldo pierwotne wpływ również miały warunki koniunkturalne, co przełożyło się na wysokość długu publicznego.

Tabela 3: Rozwój sytuacji makroekonomicznej i budżetowej^a

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	PS	COM	PS
Realny PKB (zmiana w %) ^b	1,7	1,5	1,7	1,4	1,2	1,3	1,2	1,4
Deflator PKB (zmiana w %)	1,0	1,8	1,7	1,2	1,5	1,7	1,6	1,6
Potencjalny PKB (zmiana w %)	1,2	1,3	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	-0,3	-0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych	106,4	106,1	103,4	102,0	101,3	100,6	100,7	98,5
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych	-2,4	-2,4	-0,8	-0,7	-1,3	-0,8	-1,5	-0,2
Saldo pierwotne	0,6	0,4	1,6	1,6	0,8	1,3	0,5	1,8
Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe	0,1	0,0	0,5	0,6	0,0	0,0	0,1	0,0
Nakłady brutto na środki trwałe sektora instytucji rządowych i samorządowych	2,3	2,2	2,2	2,4	2,4	2,4	2,5	2,4
Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne	-2,2	-2,3	-1,0	-0,8	-1,4	-0,9	-1,6	-0,3
Saldo pierwotne w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne	0,8	0,5	1,5	1,4	0,7	1,2	0,4	1,6
Saldo strukturalne ^c	-2,3	-2,3	-1,4	-1,4	-1,4	-0,9	-1,8	-0,3
Strukturalne saldo pierwotne	0,7	0,6	1,0	0,9	0,7	1,2	0,3	1,6
Uwagi: ^a W procentach PKB, o ile nie wskazano inaczej. ^b W ujęciu kalendarzowym tylko w PS. ^c Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych. Źródło: Program stabilności na 2019 r. (PS) i prognoza Komisji z wiosny 2019 r. (COM)								

Poprawa warunków makroekonomicznych, która miała miejsce od 2016 r., oznacza jednak, że nie można ich już traktować jako głównego czynnika pozwalającego usprawiedliwić i wyjaśnić lukę względem wartości odniesienia dotyczącej długu (1,1 % PKB w 2018 r. w ujęciu retrospektywnym). Po przedłużającym się okresie niskiego wzrostu cen krajowych trwającym do 2015 r. inflacja w Belgii zwiększyła się do poziomu 2,2 % w 2017 r. i 2,3 % w 2018 r. Oczekuje się, że deflator PKB wzrośnie z 1,2 % w 2018 r. do poziomu 1,5 % w 2019 r. i 1,6 % w 2020 r., czyli do poziomu niższego niż odnotowany w 2016 i 2017 r. (odpowiednio 1,8 % i 1,7 %). Zakłada się, że dynamika wzrostu nominalnego PKB nieznacznie przyspieszy z 2,6 % w 2018 r. do 2,8 % w 2019 i 2020 r. i będzie kształtować się poniżej poziomu odnotowanego w 2016 r. (3,1 %) i 2017 r. (3,4 %).

Malejące stopy procentowe stworzyły warunki sprzyjające konsolidacji budżetowej. Kalkulacyjna nominalna stopa procentowa, według której oprocentowany jest dług publiczny Belgii, stale malała w ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci i ta tendencja w ostatnich latach uległa przyspieszeniu. W rezultacie łączne wydatki z tytułu odsetek ponoszone przez sektor instytucji rządowych i samorządowych wyrażone jako procent PKB stale się zmniejszają. Między 2008 r. a 2018 r. wydatki z tytułu odsetek zmniejszyły się o około 1,6 p.p. PKB, co oznacza spadek tych wydatków o 0,4 p.p. PKB w 2017 r. i 0,1 p.p. PKB w 2018 r. W kontekście malejących wydatków z tytułu odsetek stabilnemu saldu strukturalnemu w latach 2018–2019 towarzyszy pogorszenie się strukturalnego salda pierwotnego w 2018 i 2019 r. (odpowiednio -0,1 p.p. i -0,2 p.p.). W analizie wrażliwości zawartej w programie stabilności na 2019 r. pokazano, że liniowy wzrost krzywej rentowności o 100 punktów bazowych wiązałby się wyższymi kosztami rzędu 0,03 % PKB w 2019 r., które wzrosłyby

do 0,25 % PKB w 2022 r.¹⁴, przy czym jednak wartości te wyliczono względem scenariusza bazowego zakładającego malejące płatności z tytułu odsetek. Analiza ta uwypukla ryzyko nieodłącznie związane ze strategią konsolidacji budżetowej, która silnie uzależniona jest od nieoczekiwanych dochodów wynikających z niższych wydatków z tytułu odsetek.

Reformy strukturalne

W swoim komunikacie z dnia 13 stycznia 2015 r. Komisja położyła szczególny nacisk na związek między skuteczną realizacją reform strukturalnych, inwestycjami i odpowiedzialnością budżetową z myślą o wspieraniu wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w ramach istniejących zasad paktu stabilności i wzrostu.

W sprawozdaniu krajowym za 2019 r. stwierdzono, że Belgia poczyniła ograniczone postępy w realizacji skierowanych do niej zaleceń z 2018 r. Poczyniono ograniczone postępy, jeśli chodzi o podział celów budżetowych między różne szczeble administracji rządowej w sposób umożliwiający ich egzekwowanie oraz o poprawę struktury wydatków publicznych. W przeciwieństwie do 2018 r., kiedy to osiągnięto porozumienie między wszystkimi szczeblami administracji rządowej w sprawie osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego do 2020 r., w bieżącym roku Komitet Konsultacyjny¹⁵ jedynie przyjął do wiadomości ogólny kierunek realizacji programu stabilności prowadzący do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego do 2021 r. (tzn. formalnie go nie zatwierdził). Ponadto, jak miało to miejsce w przeszłości, nie podjęto również formalnego zobowiązania w odniesieniu do rocznych celów budżetowych w różnych podjednostkach funkcjonujących w ramach poszczególnych jednostek. Co więcej, zważywszy na fakt, że od grudnia 2018 r. rząd Belgii nie posiada pełnych uprawnień budżetowych zgodnie z krajowymi przepisami konstytucyjnymi lub konwencjami, wspomniany komitet podjął decyzję o uznaniu celów budżetowych zapisanych w programie stabilności za „orientacyjne”. Jeżeli chodzi o przegląd wydatków publicznych, w Regionie Flamandzkim prowadzony jest program pilotażowy mający na celu wprowadzenie tych przeglądów jako elementu strukturalnego ram budżetowych tego regionu. Rząd federalny pracuje nad planem strategicznym w celu włączenia przeglądu wydatków publicznych do swojego procesu budżetowego. Na poziomie federalnym nie przeprowadzono jednak dotychczas żadnego przeglądu tego rodzaju, pomimo istnienia silnej konieczności zmiany priorytetów wydatków. Jednocześnie w Narodowym pakcie na rzecz inwestycji strategicznych przewidziano wzrost inwestycji infrastrukturalnych o 150 mld EUR do 2030 r., z czego 82,5 mld EUR stanowić będą wydatki sektora prywatnego. Chociaż wspólnoty stopniowo wprowadzają ważne reformy systemu edukacji (np. obejmujące kilka sektorów we Wspólnocie Flamandzkiej i *Pacte d'Excellence* Wspólnoty Francuskiej), poczyniono niewielkie postępy w zakresie szkolenia zawodowego i wsparcia równego dostępu do edukacji. Poczyniono ograniczone postępy w zakresie wspierania inwestycji w kapitał oparty na wiedzy, chociaż środki mają zróżnicowany zakres na poziomie regionów, wspólnot i federacji. Postępy w zakresie regulacji sektorowych, w tym w zakresie poprawy funkcjonowania sektora detalicznego, są zasadniczo ograniczone. W przypadku niektórych usług świadczonych w ramach zawodów regulowanych ograniczenia regulacyjne nadal utrudniają konkurencję.

¹⁴ Program stabilności Belgii na lata 2019–2022, s. 21.

¹⁵ Komitet Konsultacyjny (Comité de concertation/Overlegcomité) skupia wszystkie rządy Belgii w celu wypracowania wspólnego stanowiska w przypadku kompetencji dzielonych lub rozwiązywania konfliktów między rządami.

W sprawozdaniu krajowym zwrócono również uwagę na środki wspierające niedawny wzrost gospodarczy sprzyjający tworzeniu miejsc pracy dzięki poprawie konkurencyjności, w tym poprzez przeniesienie obciążeń podatkowych, powiązaną reformę rynku pracy, w ramach której m.in. wspiera się ograniczenie wzrostu płac, jak również reformę podatku dochodowego od osób prawnych. Uchwalono przepisy dotyczące stopniowego obniżania podatku od osób fizycznych oraz składek na ubezpieczenie społeczne płaconych przez pracodawców, przy czym w przypadku niższych wynagrodzeń obniżki te są większe w ujęciu względnym. Ukierunkowanie środków na niższe wynagrodzenia przynosi największe korzyści osobom młodym i o niskich kwalifikacjach, które zazwyczaj zarabiają mniej, lecz także stanowi odpowiedź na najniższe wskaźniki zatrudnienia, wspierając tym samym aktywizację niektórych grup szczególnie wrażliwych. Praca w Belgii jest jednak nadal w wysokim stopniu opodatkowana jako czynnik produkcji. Przeniesienie obciążeń podatkowych zmniejszyło wprawdzie klin podatkowy (podatek dochodowy oraz składki opłacane przez pracodawcę i pracownika) w przypadku osób o bardzo niskich dochodach (pięćdziesiąt procent średniego wynagrodzenia), jednak nadal jest on najwyższy w UE w przypadku osób o średnich dochodach. Wysokie obciążenie pracy podatkiem dochodowym wynika z wąskich przedziałów dochodów objętych poszczególnymi progami podatkowymi, nawet pomimo tego, że dzięki przesunięciu obciążeń podatkowych zwiększeniu uległa kwota dochodów podlegająca opodatkowaniu stawką 40 %, gdyż nawet osoby o średnich dochodach podlegają opodatkowaniu najwyższą stawką podatku dochodowego. Poszerzenie bazy podatkowej poprzez zmniejszenie wydatków podatkowych mogłoby wygenerować dochody niezbędne do poszerzenia przedziałów dochodów wyznaczonych przez poszczególne progi podatkowe, ponieważ szerokie wykorzystanie wydatków podatkowych zmniejsza efektywność belgijskiego systemu podatkowego. W tym względzie niedawna reforma podatku dochodowego od osób prawnych polegająca na przejściu na system o niższych nominalnych stawkach opodatkowania i mniejszej liczbie zwolnień podatkowych pomoże uprościć system podatkowy i zwiększy atrakcyjności belgijskiej gospodarki.

W ostatnich latach Belgia zmodernizowała swój publiczny system emerytalny. Przepisy dotyczące pierwszego zestawu reform emerytalnych przyjęto w 2015 r. Przepisy te ograniczyły możliwość wcześniejszego przechodzenia na emeryturę poprzez zaostrzenie standardowych wymogów kwalifikowalności w odniesieniu do wcześniejszej emerytury i świadczeń przedemerytalnych oraz podniosły ustawowy wiek emerytalny z 65 lat do 66 lat w 2025 r. i do 67 lat w 2030 r. W wyniku tych reform oraz uwzględniając nową prognozę demograficzną dla Belgii z 2018 r. opracowaną przez Grupę Roboczą ds. Starzenia się Ludności, oczekuje się obecnie, że wydatki publiczne z tytułu emerytur wzrosną o 2,9 p.p. PKB do 2070 r., w dużej mierze w okresie następnych dwóch dziesięcioleci, w porównaniu ze wzrostem na poziomie 3,3 p.p., który zakładano przed przyjęciem tych reform (w okresie 2013–2060). Przewiduje się, że średnie trwanie życia będzie jednak rosnąć szybciej niż rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę. W szczególności wprowadzenie powiązania między ustawowym wiekiem emerytalnym i wiekiem wcześniejszego przejścia na emeryturę z jednej strony a wzrostem średniej długości życia z drugiej strony przyczyniłoby się do złagodzenia kosztów starzenia się społeczeństwa po 2030 r. Ponadto warunki przechodzenia na wcześniejszą emeryturę w przypadku kilku dużych grup urzędników służby cywilnej pozostają korzystniejsze niż warunki standardowe. Przewiduje się, że wydatki publiczne na opiekę długoterminową wzrosną o 1,7 p.p. PKB do 2070 r., co stanowi ponadprzeciętny wzrost z poziomu, który już jest jednym z najwyższych w UE.

Po opublikowaniu sprawozdania krajowego za 2019 r. Parlament przyjął jednak szereg dodatkowych środków. Obejmują one „Porozumienie na rzecz zatrudnienia” – pakiet 28 środków dotyczących rynku pracy podzielony na dwa filary: budżetowy i społeczny. Przewidziano w nim nowe zachęty mające na celu wspieranie tworzenia miejsc pracy i zatrudnienia, promowanie szkoleń w miejscu pracy i podnoszenia kwalifikacji, zwiększenie odsetka pracowników w starszym wieku, a także sformułowano dalsze rozwiązania sprzyjające mobilności pracowników wykraczające poza już istniejącą możliwość otrzymania przez pracownika świadczenia gotówkowego zamiast samochodu służbowego. Trwa ponadto reforma administracji publicznej, lecz w programie nie zawarto szczegółowych informacji ilościowych dotyczących jej wpływu.

4.4. Inne czynniki uznane przez Komisję za istotne

Spośród innych czynników uznanych przez Komisję za istotne uwzględnia się w szczególności wkłady finansowe na rzecz wspierania solidarności międzynarodowej i osiągnięcia celów politycznych Unii, długi zaciągnięte w formie dwustronnego i wielostronnego wsparcia między państwami członkowskimi w kontekście ochrony stabilności finansowej oraz dług związany z operacjami stabilizowania rynków finansowych przeprowadzonymi w czasie znaczących zawirowań (art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97).

Operacje ratunkowe w sektorze finansowym stanowią wyjaśnienie części wzrostu zadłużenia od 2007 r., jak omówiono w sekcji 4.2. Bezpośredni skumulowany wpływ tych operacji na zadłużenie wyniósł niemal 7 % PKB w 2011 r., lecz zmalał do 3 % PKB w 2018 r. ze względu na sprzedaż części nabytych aktywów oraz spłatę kredytów. Całość zobowiązań warunkowych związanych z gwarancjami udzielonymi sektorowi finansowemu dotyczy banku Dexia. Do czasu przeprowadzenia pełnej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji państwo belgijskie gwarantuje 51,4 % zobowiązań Dexii. Gwarancje te osiągnęły poziom 7,4 % PKB według stanu na kwiecień 2019 r., co oznacza spadek z poziomu 8,7 % na koniec 2016 r.

Art. 12 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 473/2013 wymaga, aby w niniejszym sprawozdaniu uwzględniono również „zakres, w jakim dane państwo członkowskie uwzględniło opinię Komisji” w sprawie projektu planu budżetowego danego państwa członkowskiego, o której to opinii jest mowa w art. 7 ust. 1 tego rozporządzenia. W opinii Komisji w sprawie projektu planu budżetowego Belgii na 2019 r. wskazano na ryzyko nieprzestrzegania wymogów paktu stabilności i wzrostu w latach 2018–2019. W szczególności w opinii tej przewidziano ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od wymaganej korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego oraz ryzyko niezgodności z wartością odniesienia dotyczącą długu w 2018 i 2019 r. Komisja wezwała władze do wdrożenia niezbędnych środków w ramach krajowej procedury budżetowej, aby zapewnić zgodność budżetu na 2019 r. z paktem stabilności i wzrostu, i do przeznaczenia nieoczekiwanych dochodów na szybsze zmniejszanie relacji długu publicznego do PKB. W Parlamencie nie przyjęto jednak budżetu federalnego na 2019 r. Po ustąpieniu belgijskiego premiera w dniu 18 grudnia 2018 r. rząd tymczasowy przyjmuje budżety na „sprawy bieżące”. Począwszy od marca 2019 r. Parlament podejmował dalsze kroki w celu skonkretyzowania pozostałych środków przewidzianych w „porozumieniu na rzecz zatrudnienia” (zob. sekcja 4.3).

4.5. Inne czynniki przedstawione przez państwo członkowskie

W dniu 31 maja 2019 r. belgijskie władze przekazały dokumenty dotyczące istotnych czynników, o których mowa w art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97 („uwagi Belgii”). W analizie zawartej w pozostałych sekcjach niniejszego sprawozdania omówiono już szczegółowo czynniki przedstawione przez belgijskie władze.

W uwagach Belgii podkreślono wpływ przesunięcia obciążeń podatkowych oraz „porozumienia na rzecz zatrudnia” na zdynamizowanie procesu tworzenia miejsc pracy dzięki zapewnieniu podaży pracy i wygenerowaniu popytu na pracę. W tym względzie zapewnienie podaży pracy zmniejsza koszty pracy i obciążenia dochodów z pracy, natomiast wygenerowanie popytu na pracę dodatkowo wspiera uczestnictwo w rynku pracy, w tym pozwala zapisać wakaty w zawodach, w których występuje niedobór pracowników. Uwagi władz dotyczą również reformy podatku dochodowego od osób prawnych, w ramach której dokonano znacznej obniżki stawki podatkowej dla przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Zwrócono również uwagę na strategiczny plan inwestycji publicznych („Narodowy pakt na rzecz inwestycji strategicznych”), w ramach którego zidentyfikowano już sześć obszarów tematycznych i cztery obszary przekrojowe, w których to obszarach nowe rządy będą musiały dokładniej określić wymagane inwestycje. Podkreślono w nich wreszcie stale prowadzoną reformę systemu emerytalnego (w tym środki już wdrożone w poprzedniej kadencji), która ma na celu podniesienie wieku i stażu pracy wymaganych do przejścia na wcześniejszą emeryturę, a także nowe środki mające na celu podniesienie wieku przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, harmonizację systemów, wyeliminowanie niektórych form nadużyć i wprowadzenie zachęt do rozwijania drugiego filaru systemu emerytalnego.

Inne istotne czynniki przedstawione przez władze belgijskie obejmują ogólny konsensus panujący w Belgii co do konieczności zmniejszenia długu publicznego i deficytu, czego dowodem jest system ścisłej dyscypliny budżetowej wprowadzony przez rząd tymczasowy w grudniu 2018 r. Uwagi Belgii obejmują również ocenę rozwoju sytuacji związanej z zaliczkami na poczet podatku dochodowego od osób prawnych. W szczególności rozwój tej sytuacji przedstawiono w podziale na komponent strukturalny i komponent jednorazowy. Komponent strukturalny wynika m.in. ze zreformowanej i obniżonej stopy odliczenia odsetek nominalnych oraz ze wzrostu nadwyżki operacyjnej brutto przedsiębiorstw. Komponent jednorazowy związany jest z przesunięciem poboru podatków z rozliczenia podatkowego na zaliczki na poczet podatku w związku z podwyższeniem od dnia 1 stycznia 2017 r. wysokości narzutu nakładanego na przedsiębiorstwa, które nie dokonują płatności zaliczkowych. Władze szacują, że wpływ omawianego środka rozkłada się równomiernie (po 50 %) między te dwa komponenty.

5. WNIOSKI

Na koniec 2018 r. dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 102,0 % PKB, czyli znacznie powyżej wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB. W 2018 r. Belgia nie zapewniła zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu. Ponadto w prognozie Komisji założono, że Belgia nie zapewni zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu ani w 2019 r., ani w 2020 r. przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki. Ustalenia te wskazują, że – przed uwzględnieniem wszystkich istotnych czynników – w 2018 r. Belgia nie wydaje się *prima facie* spełniać kryterium długu

określonego w Traktacie. Jak tego wymaga Traktat, w niniejszym sprawozdaniu przeanalizowano również istotne czynniki.

Ogólna ocena zgodności z częścią zapobiegawczą paktu wskazuje na dużą niepewność związaną z kluczowymi czynnikami wpływającymi na wyniki budżetowe w 2017 i 2018 r., zwłaszcza jeżeli chodzi o to, w jakim stopniu niedawna poprawa salda nominalnego ma charakter strukturalny. Nie można wykluczyć, że w latach 2017–2018 w ujęciu łącznym występuje znaczne odchylenie, nawet po uwzględnieniu tej niepewności. Jednocześnie przekroczenie wynoszącego 0,25 % PKB progu decydującego o istnieniu znacznego odchylenia wydaje się być w każdym razie bardzo niewielkie, jeżeli uwzględni się wspomnianą niepewność. Dlatego też na tej podstawie brak jest wystarczająco wiarygodnych dowodów, aby stwierdzić istnienie znacznego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2018 r. oraz w latach 2017–2018 w ujęciu łącznym. Ocenia się, że Belgia jest narażona na ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia w 2019 r. oraz na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia w 2018 i 2019 r. w ujęciu łącznym oraz w 2020 r. W związku z tym od 2019 r. konieczne będzie wprowadzenie dodatkowych środków w celu spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu. Ostrożność nakazuje, aby wszelkie nieoczekiwane dochody wykorzystać do dalszego obniżania wskaźnika zadłużenia. Jednocześnie wskaźnik zadłużenia Belgii spadł o 5,5 p.p. od 2014 r. i przewiduje się, że do 2020 r. spadnie o kolejne 1,3 p.p., pomimo znacznej, zwiększającej zadłużenie wartości rezydualnej zmiany długu w ostatnich i kolejnych latach.

Belgia poczyniła postępy we wdrażaniu reform strukturalnych zapowiedzianych na początku 2015 r., zwłaszcza w obszarze emerytur, konkurencyjności i opodatkowania. W przypadku kilku z tych reform postępy należy uznać za znaczne. Oczekuje się, że reformy te przyczynią się do zwiększenia potencjału wzrostu gospodarczego i ograniczenia ryzyka wystąpienia zakłóceń równowagi makroekonomicznej, a tym samym będą miały pozytywny wpływ na zdolność obsługi zadłużenia w średnio- i długoterminowej perspektywie. Nieneutralny pod względem budżetowym charakter podjętej reformy podatkowej przyczynił się jednak do pogorszenia sytuacji budżetowej w 2017 i 2018 r. W piśmie przesłanym do Komisji w dniu 31 maja 2019 r. belgijskie władze podkreśliły swoje zaangażowanie na rzecz reform strukturalnych i strategicznego planu inwestycji publicznych.

Analiza przedstawiona w niniejszym sprawozdaniu obejmuje ocenę wszystkich istotnych czynników, w szczególności: (i) warunków makroekonomicznych, które nie są już uznawane za czynnik wyjaśniający lukę Belgii względem wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu, (ii) realizacji sprzyjających wzrostowi gospodarczemu reform strukturalnych w ostatnich latach, z których kilka uznaje się za istotne i w przypadku których przewiduje się, że przyczynią się do poprawy zdolności obsługi zadłużenia, nawet jeżeli wywierają tymczasowy nieneutralny wpływ na budżet, (iii) faktu, że brak jest wystarczająco wiarygodnych dowodów, aby stwierdzić istnienie znacznego odchylenia od wyznaczonej dla Belgii ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2018 r. oraz w latach 2017–2018 w ujęciu łącznym. Ogólnie rzecz biorąc, na obecną chwilę wyniki analizy nie pozwalają jednoznacznie stwierdzić, czy określone w Traktacie i w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1467/1997 kryterium długu jest spełnione czy też nie.

