

Брюксел, 20.5.2020 г.
COM(2020) 534 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Белгия

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

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Белгия

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

1. ВЪВЕДЕНИЕ

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

Данните, предоставени от белгийските органи на 31 март 2020 г. и впоследствие потвърдени от Евростат¹, показват, че дефицитът по консолидирания държавен бюджет в Белгия е достигнал 1,9 % от БВП през 2019 г., а брутният консолидиран държавен дълг се е задържал на 98,6 % от БВП. Според програмата за стабилност за 2020 г. Белгия планира дефицит от 7,5 % от БВП през 2020 г. и дълг, достигащ 115 % от БВП.

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

Освен това според данните за 2019 г. напредъкът по отношение на целевия показател за намаляване на дълга е недостатъчен и това също предоставя *prima facie*

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

доказателство за наличието на прекомерен дефицит, както е посочено в Пакта за стабилност и растеж.

В този контекст Комисията изготви настоящия доклад, в който се анализира спазването от страна на Белгия на критериите за дефицита и за дълга, заложи в Договора. В доклада се отчитат всички действащи фактори и се обръща необходимото внимание на голямото икономическо сътресение, свързано с пандемията от COVID-19.

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

		2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г. COM	2021 г. COM
Критерий за дефицита	Салдо по консолидирания държавен бюджет	-2,4	-0,7	-0,8	-1,9	-8,9	-4,2
Критерий за дълга	Брутен консолидиран държавен дълг	104,9	101,7	99,8	98,6	113,8	110,0
	Отклонение от целевия показател за намаляване на дълга		0,4	0,2	0,7	5,7	1,8

Източник: Евростат, Прогноза на Комисията от пролетта на 2020 г.

2. КРИТЕРИЙ ЗА ДЕФИЦИТА

Въз основа на програмата за стабилност за 2020 г. се очаква през 2020 г. дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Белгия да достигне 7,5 % от БВП, превишавайки референтната стойност по Договора от 3 % от БВП, без да е близо до нея.

Планираното надвишаване на референтната стойност по Договора през 2020 г. е изключение, тъй като се дължи на драстичен икономически спад. По-конкретно, въпреки че мерките, приети за да се противодейства на пандемията от COVID-19, възлизат на 1,2 % от БВП, се планира автоматичните стабилизатори да допринесат с 5 процентни пункта от БВП за планирания дефицит. Като се има предвид въздействието на пандемията от COVID-19, в прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. се предвижда през 2020 г. реалният БВП да се свие със 7,2 %.

Планираното надвишаване на референтната стойност по Договора няма да бъде временно отклонение въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г., в която се предвижда през 2021 г. дефицитът да остане над 3 % от БВП.

В обобщение размерът на планирания дефицит за 2020 г. остава по-висок от референтната стойност по Договора от 3 % от БВП и без да е близо до нея. Планираното надвишаване се счита за изключение, но не и за временно отклонение, както е посочено в Договора и Пакта за стабилност и растеж. Поради това анализът сочи, че *prima facie* критерият за дефицита, определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/97, не е изпълнен.

3. КРИТЕРИЙ ЗА ДЪЛГА

Съотношението на държавния дълг към БВП е намаляло от 99,8 % през 2018 г. на 98,6 % през 2019 г. Намаляващото дълга въздействие вследствие на слаб първичен излишък, намаляващи дълга корекции наличности-потоци, растеж на реалния БВП и

увеличение на цените (инфлационен ефект) беше частично неутрализирано от макар и намаляващи разходи за лихви.

Предоставените данни показват, че през 2019 г. Белгия не е спазила целевия показател за намаляване на дълга (вж. таблица 1), тъй като отклонението от показателя е 0,7 % от БВП.

Следователно анализът сочи, че *prima facie* критерият за дълга не е изпълнен въз основа на данните за изпълнението за 2019 г.

4. ДЕЙСТВАЩИ ФАКТОРИ

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

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

По отношение на явното нарушение на критерия за дълга анализът на съответните фактори е особено основателен, като се има предвид, че динамиката на дълга се влияе в по-голяма степен от фактори извън контрола на правителството, отколкото дефицитът. Това е отразено в член 2, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97, който предвижда, че при оценяването на спазването на критерия за дълга се вземат предвид действащите фактори, независимо от размера на нарушението. В това отношение, когато се оценява спазването на критерия за дълга, трябва да се разгледат най-малко следните три основни аспекта с оглед на тяхното въздействие върху динамиката на дълга и устойчивостта на обслужването му: i) придържането към СБЦ или към плана за корекции за постигането ѝ, ii) изпълнението на структурни реформи и iii) преобладаващите икономически условия.

Както е посочено в член 2, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97, по отношение на спазването на критерия за дефицита през 2020 г., тъй като съотношението на държавния дълг към БВП надвишава референтната стойност от 60 % и не е изпълнено двойното условие — т.е. дефицитът да остане близо до референтната стойност и нейното надвишаване да бъде временно отклонение — тези действащи фактори не могат да бъдат взети предвид при етапите, водещи до вземане на решение за наличието на прекомерен дефицит въз основа на критерия за дефицита за Белгия.

В настоящата ситуация важен допълнителен фактор, който трябва да се вземе под внимание за 2020 г., е икономическото въздействие на пандемията от COVID-19, което се отразява много съществено върху състоянието на бюджета и води до твърде несигурни перспективи. Пандемията доведе също така до активирането на общата клауза за дерогация.

4.1. Пандемията от COVID-19

Пандемията от COVID-19 предизвика сериозно икономическо сътресение, което оказва значително отрицателно въздействие върху целия Европейски съюз. Последствията за растежа на БВП ще зависят от продължителността както на пандемията, така и на мерките, предприети от националните органи и на европейско и световно равнище, за да се забави нейното разпространение, да се защити производственият капацитет и да се подкрепи съвкупното търсене. Държавите членки вече приеха или са в процес на приемане на бюджетни мерки за увеличаване на капацитета на здравните системи и за облекчаване на положението на засегнатите в особена степен хора и сектори. Освен това са приети значителни мерки за подкрепа за ликвидност и други гаранции. При наличие на по-подробна информация компетентните статистически органи следва да проверят дали тези мерки водят до незабавно въздействие върху салдото по консолидирания държавен бюджет. Заедно със спада на икономическата дейност тези мерки ще допринесат за значително повишаване на държавния дефицит и държавния дълг.

4.2 Състояние на икономиката в средносрочен план, включително структурни реформи

От 2016 г. насам растежът на реалния БВП се увеличава над потенциала в резултат на динамичните инвестиции и частното потребление, а приносът от нетния износ остава по-нисък. Номиналният растеж се повиши през 2017 г. и леко намаля през 2018 г. и 2019 г. заради забавянето на икономическата дейност и по-слаб дефлатор на БВП. Следователно не може да се твърди, че макроикономическите условия са смекчаващ фактор, с който може да се обясни липсата на достатъчен напредък на Белгия за постигането на целевия показател за намаляване на дълга през 2019 г.

Очаква се икономическата дейност да бъде сериозно засегната от разпространението на COVID-19 и свързаните с това протиепидемични мерки. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. се предвижда БВП да намалее със 7,2 % през 2020 г. поради спад на частното потребление и инвестициите, докато приносът на нетната търговия за растежа се очаква да остане отрицателен в условията на спад в обема на търговията. Макроикономическите перспективи се характеризират с изключителна степен на несигурност по отношение на продължителността на пандемията и въздействието ѝ върху икономиката. Това е смекчаващ фактор при оценяването на спазването на критерия за дефицита от страна на Белгия през 2020 г.

В своя доклад за Белгия за 2020 г.² Комисията отчита, че тя е постигнала ограничен напредък в изпълнението на специфичните за държавата препоръки за 2019 г., отчасти поради липсата на правителство с пълни правомощия на федерално равнище. Въпреки това Белгия е отбелязала известен напредък в насърчаването на инвестициите в устойчива транспортна инфраструктура, но не е постигнала напредък по отношение на координацията на фискалните политики на всички равнища на управление. През 2019 г. федералното служебно правителство е продължило да прилага мерки, които вече са преведени в действие, по-специално реформата в областта на корпоративния

² Вж. Работен документ на службите на Комисията SWD(2020) 500 final, 26.2.2020 г., *Доклад за Белгия за 2020 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси.*

подоходен данък, „изместването на данъчната тежест“, пенсионната реформа и реформата на пазара на труда („Пакта за работни места“).

4.3 Състояние на бюджета в средносрочен план, включително държавни инвестиции

Номиналният дефицит се увеличи от 0,8 % от БВП през 2018 г. на 1,9 % през 2019 г., по-специално поради големия спад на текущите данъци върху дохода и имуществото. По-специално приходите от корпоративно подоходно облагане намаляха след временно увеличение през 2017 г. и 2018 г. поради промяна на периода на събиране на данъците. И през двете години публичните инвестиции останаха стабилни на равнище от около 2,6 % от БВП, което е над дефицита по консолидирания държавен бюджет.

На 9 юли 2019 г. беше отправена препоръка Белгия да гарантира, че номиналният темп на растеж на първичните държавни разходи, след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите и на еднократните мерки, не надвишава 2,8 % през 2019 г. („целевия показател за разходите“), което съответства на структурна корекция от 0,1 % от БВП, като се взема предвид клаузата за структурни реформи³. Въз основа на данните за изпълнението и прогнозата на Комисията растежът на разходите надхвърли целевия показател с отклонение от препоръчания план за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел в размер на 0,7 % от БВП през 2019 г., което представлява значително отклонение. Структурното салдо се влоши с 0,6 процентни пункта от БВП през 2019 г., което също представлява значително отклонение с 0,7 % от БВП. Подобна оценка се получава за 2018 и 2019 г., взети заедно. Липсата на съответствие с изискванията на предпазните мерки е утежняващ фактор за оценката, според която *prima facie* Белгия не е спазила критерия за дълга през 2019 г.

В програмата за стабилност се предоставя информация относно съществени мерки за ограничаване на пандемията и подпомагане на икономиката. В нея отражението върху бюджета на тези мерки за пряко подпомагане се оценява на 2,3 % от БВП през 2020 г. Средносрочната фискална перспектива продължава да е изложена на голяма несигурност.

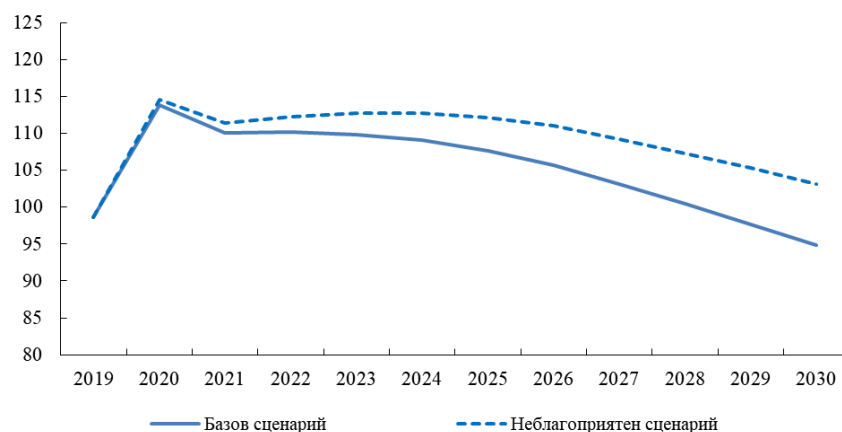
4.4. Равнище на държавния дълг в средносрочен план

Между 2016 г. и 2018 г. държавният дълг намаляваше постоянно, като от 104,9 % той достигна 99,8 % от БВП поради нарастващите първични излишъци и намаляващите плащания на лихви. През 2019 г. съотношението на дълга към БВП намаля допълнително, достигайки 98,6 %, което се дължеше на намаляващото дълга въздействие вследствие на слаб първичен излишък, корекции наличности-потоци в низходяща посока и низходящ лавинообразен ефект от 0,9 % от БВП в резултат на растеж на реалния БВП и на увеличението на цените (инфлационен ефект). Това беше частично компенсирано от макар и намаляващи разходи за лихви.

Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. се очаква консолидираният държавен дълг да се покачи от 98,6 % от БВП през 2019 г. на 113,8 % през 2020 г.

³ Препоръка на Съвета от 9 юли 2019 г. относно националната програма за реформи на Белгия за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Белгия за 2019 г. (ОВ С 301, 5.9.2019 г., стр. 1).

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



Източник: Службите на Комисията.

Анализът на устойчивостта на обслужването на дълга беше актуализиран с данните от прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. Като цяло оценката на устойчивостта на обслужването на дълга сочи, че независимо от рисковете, равнището на дълга продължава да бъде устойчиво в средносрочен план, като се отчитат също така важни смекчаващи фактори (включително профила на дълга и рекордно ниското равнище на лихвените проценти). По-специално, въпреки че равнището на дълга се влошава в резултат на кризата, свързана с COVID-19, в базовия сценарий се очаква в средносрочен план съотношението на дълга към БВП да бъде устойчиво (намаляващо)⁴.

4.5 Други фактори, изтъкнати от държавата членка

На 11 май 2020 г. белгийските органи изпратиха писмо с действащите фактори в съответствие с разпоредбите в член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97. Анализът, представен в предходните раздели, вече обхваща в голяма степен основните фактори, изложени от органите. Допълнителен фактор, който не е посочен по-горе, е ограничената свобода на действие на служебното правителство за предприемане на мерки за намаляване на дефицита на федерално равнище.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Съгласно програмата за стабилност се планира дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Белгия през 2020 г. да се увеличи до 7,5 % от БВП, тоест да бъде

⁴ Базовият сценарий се основава на прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. След 2021 г. се допуска постепенно коригиране на фискалната политика в съответствие с рамките на ЕС за икономическа и фискална координация и надзор. Растежът на реалния БВП се прогнозира с помощта на т.нар. „Т+10“ методика на Комитета за икономическа политика/Работната група по разликата между фактическия и потенциалния БВП. По-специално (реалният) действителният растеж на БВП се основава на потенциалния растеж, като се влияе от обмисляните допълнителни фискални корекции (чрез фискалния мултипликатор). Допуска се, че инфлацията постепенно ще се доближи до 2 %. Допусканията за лихвените проценти се определят в съответствие с очакванията на финансовите пазари. При неблагоприятния сценарий допускането е за по-високи лихвени проценти (с 500 базисни пункта) и по-нисък растеж на БВП (с -0,5 процентни пункта) в сравнение с базовия сценарий (за целия прогнозен период).

по-висок от референтната стойност по Договора от 3 % от БВП, без да е близо до нея. Планираното надвишаване на референтната стойност се счита за изключение, но не и за временно отклонение.

Брутният консолидиран държавен дълг в края на 2019 г. беше в размер на 98,6 % от БВП — над референтната стойност по Договора от 60 % от БВП. Белгия не е спазила целевия показател за намаляване на дълга през 2019 г.

В съответствие с Договора и с Пакта за стабилност и растеж в настоящия доклад са разгледани също действащите фактори. Както е посочено в член 2, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97, по отношение на спазването на критерия за дефицита през 2020 г., тъй като съотношението на държавния дълг към БВП надвишава референтната стойност от 60 % и не е изпълнено двойното условие — т.е. дефицитът да остане близо до референтната стойност и нейното надвишаване да бъде временно отклонение — тези действащи фактори не могат да бъдат взети предвид при етапите, водещи до вземане на решение за наличието на прекомерен дефицит въз основа на критерия за дефицита за Белгия.

Що се отнася до спазването на критерия за дълга през 2019 г., действащите фактори, и по-специално: i) наблюдаваните макроикономически условия; ii) изпълнението на стимулиращи растежа структурни реформи през последните години и iii) значителното отклонение от препоръчания план за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел водят до заключението, че критерият за дълга, определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/1997, не е спазен.

Като цяло анализът сочи, че критерият за дефицита и критерият за дълга, определени в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/1997, не са изпълнени.