

SPRAWOZDANIE KOMISJI

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

**1.** **Wprowadzenie**

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

Dane przekazane przez władze Belgii w dniu 31 marca 2020 r., a następnie zatwierdzone przez Eurostat[[1]](#footnote-2), wskazują, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Belgii wyniósł w 2019 r. 1,9 % PKB, natomiast dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 98,6 % PKB. Zgodnie z programem stabilności na 2020 r. Belgia planuje deficyt w wysokości 7,5 % PKB w 2020 r., a zadłużenie wyniesie 115 % PKB.

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

Ponadto dane za 2019 r. wskazują na niewystarczające postępy na drodze do osiągnięcia zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu, co stanowi także dowód *prima facie* na istnienie nadmiernego deficytu określonego w pakcie stabilności i wzrostu.

W związku z powyższym Komisja sporządziła więc niniejsze sprawozdanie, w którym zbadała, czy Belgia spełnia kryteria deficytu i długu określone w Traktacie. Uwzględniła przy tym wszystkie istotne czynniki oraz zwróciła należytą uwagę na poważny wstrząs gospodarczy związany z pandemią COVID-19.

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

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020  KOM | 2021  KOM |
| Kryterium deficytu | Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych | -2,4 | -0,7 | -0,8 | -1,9 | -8,9 | -4,2 |
| Kryterium długu | Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych | 104,9 | 101,7 | 99,8 | 98,6 | 113,8 | 110,0 |
|  | Różnica w stosunku do wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu |  | 0,4 | 0,2 | 0,7 | 5,7 | 1,8 |

Źródło: Eurostat, prognoza Komisji z wiosny 2020 r.

2. Kryterium deficytu

Z programu stabilności na 2020 r. wynika, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Belgii ma osiągnąć w 2020 r. poziom 7,5 % PKB, czyli poziom, który przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie jako 3 % PKB i nie jest jej bliski.

Planowane przekroczenie wartości referencyjnej określonej w Traktacie w 2020 r. ma charakter wyjątkowy, gdyż jest spowodowane poważnym pogorszeniem koniunktury gospodarczej. W szczególności, chociaż przyjęte środki mające przeciwdziałać pandemii COVID-19 stanowią 1,2 % PKB, planuje się, że automatyczne stabilizatory będą odpowiadać za 5 punktów procentowych PKB w planowanym deficycie. Po uwzględnieniu skutków pandemii COVID-19 w prognozie Komisji z wiosny 2020 r. przewiduje się zmniejszenie realnego PKB w 2020 r. o 7,2 %.

Z prognozy Komisji z wiosny 2020 r. – w której przewiduje się, że deficyt w 2021 r. pozostanie na poziomie powyżej 3 % PKB – wynika, że planowane przekroczenie wartości referencyjnej określonej w Traktacie nie będzie miało charakteru tymczasowego.

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

3. Kryterium długu

Relacja długu publicznego do PKB zmniejszyła się z poziomu 99,8 % w 2018 r. do 98,6 % w 2019 r. Efekt zmniejszający zadłużenie, wynikający z niewielkiej nadwyżki pierwotnej, ze zwiększającej zadłużenie wartości rezydualnej zmiany długu, wzrostu realnego PKB i podwyżki cen (efekt inflacji) został częściowo skompensowany wydatkami z tytułu odsetek, choć malejącymi.

Z przekazanych danych wynika, że w 2019 r. Belgia nie osiągnęła zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu (zob. tabela 1), ponieważ różnica w stosunku do wartości odniesienia wynosi 0,7 % PKB.

Z analizy można więc wnioskować, że *prima facie* nie spełniono kryterium długu, co wynika z danych dotyczących wyników za 2019 r.

**4.** **Istotne czynniki**

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

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

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 przy ocenie spełniania kryterium długu należy ocenić przynajmniej trzy następujące główne aspekty, zważywszy na ich wpływ na dynamikę długu i zdolność do jego obsługi: (i) przestrzeganie średniookresowego celu budżetowego lub prowadzącej do niego ścieżki dostosowania, (ii) wdrażanie reform strukturalnych oraz (iii) panujące warunki gospodarcze.

Jak określono w art. 2 pkt 4) rozporządzenia (WE) nr 1467/97, w odniesieniu do zgodności z kryterium deficytu w 2020 r., jako że relacja długu publicznego do PKB przekracza wartość referencyjną wynoszącą 60 % i nie jest spełniony podwójny warunek polegający na tym, że deficyt pozostaje bliski wartości referencyjnej, a jej przekroczenie ma charakter tymczasowy – te istotne czynniki nie mogą zostać uwzględnione w procesie podejmowania decyzji w sprawie istnienia nadmiernego deficytu na podstawie kryterium deficytu dla Belgii.

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

**4.1.** **Pandemia COVID-19**

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

**4.2** **Sytuacja gospodarcza w średnim okresie, w tym reformy strukturalne**

Od 2016 r. następuje wzrost realnego PKB powyżej potencjału pod wpływem dynamicznych inwestycji i spożycia prywatnego, podczas gdy udział eksportu netto pozostaje niski. W 2017 r. zwyżkował wzrost nominalny, a następnie w roku 2018 i 2019 nieznacznie się zmniejszył wskutek spowolnienia działalności gospodarczej i słabszego deflatora PKB. W związku z tym nie można twierdzić, że warunki makroekonomiczne są czynnikiem łagodzącym w ramach próby wyjaśnienia niewystarczających postępów Belgii na drodze do osiągnięcia w 2019 r. zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu.

Zakłada się, że na działalność gospodarczą poważny wpływ będzie miała pandemia COVID-19 i związane z nią środki powstrzymujące rozprzestrzenianie się wirusa. W prognozie Komisji z wiosny 2020 r. przewiduje się zmniejszenie PKB w 2020 r. o 7,2 % z powodu spadku spożycia prywatnego i inwestycji, podczas gdy wkład handlu netto we wzrost ma pozostać ujemny w kontekście spadku obrotów handlowych. Perspektywy makroekonomiczne cechuje wyjątkowy stopień niepewności związany z czasem trwania pandemii COVID-19 i wynikającymi z niej skutkami gospodarczymi. Jest to uznane za czynnik łagodzący, mający wpływ na ocenę, czy Belgia spełni kryterium deficytu w 2020 r.

W sprawozdaniu krajowym[[2]](#footnote-3) z 2020 r. Komisja oceniła, że Belgia poczyniła ograniczone postępy w realizacji zaleceń skierowanych do tego kraju w 2019 r., co częściowo było spowodowane brakiem rządu dysponującego pełnymi uprawnieniami na szczeblu federalnym. Belgia poczyniła jednak pewne postępy w zakresie wspierania inwestycji w zrównoważoną infrastrukturę transportową, lecz nie odnotowała żadnych postępów, jeśli chodzi o koordynację polityki budżetowej na wszystkich szczeblach rządu. W 2019 r. federalny rząd tymczasowy kontynuował wdrażanie uprzednio uchwalonych środków, zwłaszcza swoją reformę podatku dochodowego od osób prawnych, przesunięcie podatkowe, reformę emerytalną i reformę rynku pracy („porozumienie na rzecz zatrudnienia”).

**4.3** **Sytuacja budżetowa w średnim okresie, w tym inwestycje rządowe**

Deficyt nominalny wzrósł z 0,8 % PKB w 2018 r. do 1,9 % w 2019 r. zwłaszcza z powodu istotnego spadku bieżących podatków dochodowych i podatków od majątku. W szczególności dochody z opodatkowania osób prawnych zmniejszyły się po ich chwilowej zwyżce w roku 2017 i 2018 z powodu zmiany w harmonogramie poboru podatków. Inwestycje publiczne utrzymały się na stabilnym poziomie około 2,6 % PKB w tych latach, powyżej deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Dnia 9 lipca 2019 r. Belgia otrzymała zalecenie o zapewnieniu, aby nominalna stopa wzrostu pierwotnych wydatków publicznych, po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i działania jednorazowe, nie przekroczyła w 2019 r. poziomu 2,8 % („wartość odniesienia dotycząca wydatków”), co odnosi się do korekty strukturalnej w wysokości 0,1 % PKB, biorąc pod uwagę klauzulę o reformie strukturalnej.[[3]](#footnote-4) Zgodnie z danymi dotyczącymi wyniku budżetu i prognozy Komisji wzrost wydatków przekroczył tę wartość odniesienia, przy odchyleniu wynoszącym 0,7 % PKB w 2019 r. od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, co wskazuje na znaczne odchylenie. W 2019 r. saldo strukturalne pogorszyło się o 0,6 p.p. PKB, co również wskazuje na znaczne odchylenie o 0,7 % PKB. Podobna ocena wynika z analizy lat 2018-2019 w ujęciu łącznym. Brak zgodności z wymogami części zapobiegawczej stanowi okoliczność obciążającą przy ocenie *prima facie* nieprzestrzegania przez Belgię kryterium długu w 2019 r.

Program stabilności dostarcza informacji o istotnych środkach ograniczających pandemię i wspierających gospodarkę. Na ich podstawie szacuje się, że wpływ na budżet wspomnianych środków wsparcia bezpośredniego wynosi 2,3 % PKB w 2020 r. Wpływ na średniookresową prognozę budżetową ma nadal duża niepewność.

**4.4.** **Dług publiczny w średnim okresie**

W latach 2016–2018 dług publiczny sukcesywnie malał z 104,9 % do 99,8 % PKB wskutek rosnących nadwyżek pierwotnych i malejących płatności odsetek. W 2019 r. wskaźnik zadłużenia nadal się zmniejszał i osiągnął poziom 98,6 %, co odzwierciedlało efekt zmniejszający zadłużenie wynikający z niewielkiej nadwyżki pierwotnej, ze zwiększającej zadłużenie wartości rezydualnej zmiany długu i efektu „kuli śnieżnej” sprzyjającego spadkowi o 0,9 % PKB w wyniku wzrostu realnego PKB i podwyżek cen (efekt inflacji). Zostało to częściowo skompensowane przez, aczkolwiek malejące, wydatki z tytułu odsetek.

Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2020 r. przewiduje się, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie z poziomu 98,6 % PKB w 2019 r. do 113,8 % w 2020 r.

**Wykres 1: Relacja długu publicznego do PKB w Belgii jako % PKB**

Źródło: służby Komisji.

Wraz z opublikowaniem prognozy Komisji z wiosny 2020 r. zaktualizowano analizę zdolności obsługi zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, w ocenie zdolności obsługi zadłużenia wskazano, że pomimo ryzyka sytuacja w zakresie zadłużenia pozostaje stabilna w średnim okresie, również ze względu na istotne czynniki łagodzące (w tym profil zadłużenia i historycznie niski poziom stóp oprocentowania). W szczególności, choć sytuacja w zakresie długu pogarsza się w wyniku kryzysu związanego z COVID-19, przewiduje się, że relacja długu do PKB w scenariuszu bazowym utrzyma stabilny (spadkowy) kierunek w średnim okresie[[4]](#footnote-5).

**4.5** **Inne czynniki przedstawione przez państwo członkowskie**

W dniu 11 maja 2020 r. władze Belgii przekazały pismo dotyczące istotnych czynników, o których mowa w art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97. W analizie zawartej w powyższych sekcjach omówiono już kluczowe czynniki przedstawione przez władze Belgii. Dodatkowym czynnikiem, który jeszcze nie został wspomniany powyżej, jest ograniczona swoboda działania rządu tymczasowego w zakresie podejmowania środków zmniejszających deficyt na szczeblu federalnym.

**5.** **Wnioski**

Program stabilności zakłada wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych Belgii w 2020 r. do 7,5 % PKB, czyli do poziomu, który przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie jako 3 % PKB i nie jest jej bliski. Uważa się, że planowane przekroczenie wartości referencyjnej ma charakter wyjątkowy, lecz nie tymczasowy.

Na koniec 2019 r. dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 98,6 % PKB, czyli powyżej określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB. W 2019 r. Belgia nie zapewniła zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu.

Jak tego wymaga Traktat i pakt stabilności i wzrostu, w niniejszym sprawozdaniu przeanalizowano również istotne czynniki. Jak określono w art. 2 pkt 4) rozporządzenia (WE) nr 1467/97, w odniesieniu do zgodności z kryterium deficytu w 2020 r., jako że relacja długu publicznego do PKB przekracza wartość referencyjną wynoszącą 60 % i nie jest spełniony podwójny warunek polegający na tym, że deficyt pozostaje bliski wartości referencyjnej, a jej przekroczenie ma charakter tymczasowy – te istotne czynniki nie mogą zostać uwzględnione w procesie podejmowania decyzji w sprawie istnienia nadmiernego deficytu na podstawie kryterium deficytu dla Belgii.

W odniesieniu do spełnienia kryterium długu w 2019 r. istotne czynniki, w szczególności (i) odnotowane warunki makroekonomiczne; (ii) wdrożenie w ostatnich latach reform strukturalnych pobudzających wzrost gospodarczy oraz (iii) znaczne odchylenie od zalecanej ścieżki dostosowania do średniookresowego celu budżetowego, prowadzą do wniosku, że nie jest przestrzegane kryterium długu określone w Traktacie i w rozporządzeniu (WE) nr 1467/1997.

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

1. https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f [↑](#footnote-ref-2)
2. Zob. dokument roboczy służb Komisji SWD(2020) 500 final z 26.2.2020 r. *Sprawozdanie krajowe – Belgia 2020 r. obejmujące szczegółową ocenę sytuacji w zakresie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania.*  [↑](#footnote-ref-3)
3. Zalecenie Rady z dnia 9 lipca 2019 r. w sprawie krajowego programu reform Belgii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Belgię programu stabilności na 2019 r., Dz.U. C 301 z 5.9.2019, s. 1. [↑](#footnote-ref-4)
4. Scenariusz bazowy opiera się na prognozie Komisji z wiosny 2020 r. W okresie po 2021 r. zakłada się stopniową korektę polityki budżetowej, zgodną z unijnymi ramami koordynacji i nadzoru gospodarki i budżetu. Prognozę wzrostu realnego PKB sporządzono według tzw. metodyki T+10 opracowanej przez Komitet Polityki Gospodarczej i grupę roboczą ds. luki produktowej. W szczególności na faktyczny wzrost (realnego) PKB wpływ ma jego potencjalny wzrost oraz wszelkie dodatkowe analizowane korekty budżetowe (przy zastosowaniu mnożnika fiskalnego). Zakłada się, że inflacja będzie stopniowo zbliżała się do poziomu 2 %. Założenia dotyczące stóp oprocentowania są zgodne z oczekiwaniami rynków finansowych. W scenariuszu niekorzystnym zakłada się wyższe stopy oprocentowania (o 500 punktów bazowych) i mniejszy wzrost PKB (o -0,5 punktu procentowego) w stosunku do scenariusza bazowego (w całym horyzoncie prognozy). [↑](#footnote-ref-5)