



Bruselj, 20.5.2020
COM(2020) 534 final

POROČILO KOMISIJE

Belgija

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

POROČILO KOMISIJE

Belgija

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

1. UVOD

Komisija je 20. marca 2020 sprejela sporočilo o uporabi splošne odstopne klavzule Pakta za stabilnost in rast. Klavzula, kot je določena v členih 5(1), 6(3), 9(1) in 10(3) Uredbe (ES) št. 1466/97 ter členih 3(5) in 5(2) Uredbe (ES) št. 1467/97, olajšuje usklajevanje proračunskih politik v času resnega upada gospodarske aktivnosti. Komisija se je v svojem sporočilu strinjala s Svetom, da glede na pričakovani resni upad gospodarske aktivnosti zaradi izbruha COVID-19 sedanje razmere dovoljujejo uporabo klavzule. Ministri za finance držav članic so se 23. marca 2020 strinjali z oceno Komisije. Uporaba splošne odstopne klavzule omogoča začasni odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja, če to srednjeročno ne ogroža vzdržnosti javnih financ. Poleg tega se lahko Svet na priporočilo Komisije odloči, da za korektivni del sprejme revidirano fiskalno usmeritev. Splošna odstopna klavzula ne pomeni začasnih prekinitve postopkov Pakta za stabilnost in rast. Državam članicam omogoča, da odstopajo od proračunskih zahtev, ki bi se sicer uporabljale, Komisiji in Svetu pa, da sprejmeta potrebne ukrepe za usklajevanje politik v okviru Pakta.

Podatki, ki so jih belgijski organi sporočili 31. marca 2020 in jih je nato potrdil Eurostat¹, kažejo, da je primanjkljaj sektorja država v Belgiji leta 2019 dosegel 1,9 % BDP, bruto dolg sektorja država pa je znašal 98,6 % BDP. V skladu s programom stabilnosti za leto 2020 Belgija v letu 2020 načrtuje primanjkljaj v višini 7,5 % BDP, dolg pa naj bi znašal 115 % BDP.

Načrtovani primanjkljaj za leto 2020 predstavlja *prima facie* dokaz o obstoju čezmernega primanjkljaja, kot ga opredeljuje Pakt za stabilnost in rast.

Poleg tega podatki za leto 2019 kažejo na nezadosten napredek pri doseganju merila glede zmanjšanja dolga, kar tudi predstavlja dokaz *prima facie* o obstoju čezmernega primanjkljaja, kot ga opredeljuje Pakt za stabilnost in rast.

Ob upoštevanju navedenega je Komisija zato pripravila to poročilo, v katerem je analizirano, kako Belgija izpolnjuje merili glede primanjkljaja in dolga iz Pogodbe. Poročilo upošteva vse pomembne dejavnike ter ustrezno upošteva velik gospodarski šok, povezan s pandemijo COVID-19.

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

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

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Merilo glede primanjkljaja	Saldo sektorja država	-2,4	-0,7	-0,8	-1,9	-8,9	-4,2
Merilo glede dolga	Bruto dolg sektorja država	104,9	101,7	99,8	98,6	113,8	110,0
	Vrzel pri merilu glede zmanjšanja dolga		0,4	0,2	0,7	5,7	1,8

Vir: Eurostat, pomladanska napoved Komisije 2020.

2. MERILO GLEDE PRIMANJKLJAJA

Na podlagi programa stabilnosti za leto 2020 naj bi primanjkljaj sektorja država Belgije v letu 2020 dosegel 7,5 % BDP, kar je nad referenčno vrednostjo iz Pogodbe, ki znaša 3 % BDP, in ni blizu nje.

Načrtovano preseganje referenčne vrednosti iz Pogodbe v letu 2020 je izjemno, saj je posledica resnega upada gospodarske aktivnosti. Čeprav ukrepi, sprejeti za boj proti pandemiji COVID-19, znašajo 1,2 % BDP, se načrtuje, da bodo avtomatski stabilizatorji k načrtovanemu primanjkljaju prispevali 5 odstotnih točk BDP. Ob upoštevanju vpliva pandemije COVID-19 pomladanska napoved Komisije 2020 v letu 2020 predvideva zmanjšanje realnega BDP za 7,2 %.

Načrtovano preseganje referenčne vrednosti iz Pogodbe glede na pomladansko napoved Komisije 2020 ni začasno, saj naj bi primanjkljaj v letu 2021 ostal nad 3 % BDP.

Če povzamemo, načrtovani primanjkljaj za leto 2020 presega referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe in ni blizu nje. Načrtovano preseganje, kot ga opredeljujeta Pogodba in Pakt za stabilnost in rast, se šteje za izjemno, ne pa za začasno. Zato analiza kaže, da merilo glede primanjkljaja, kot je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/97, *prima facie* ni izpolnjeno.

3. MERILO GLEDE DOLGA

Delež javnega dolga v BDP se je zmanjšal z 99,8 % BDP v letu 2018 na 98,6 % BDP v letu 2019. Učinek zmanjševanja dolga, ki izvira iz rahlega primarnega presežka, prilagoditve stanj in tokov, ki zmanjšujejo dolg, realne rasti BDP in zvišanja cen (učinek inflacije), je bil delno izravnal z odhodki za obresti, ki sicer upadajo.

Iz sporočenih podatkov je razvidno, da Belgija v letu 2019 ni izpolnila merila glede zmanjšanja dolga (glej tabelo 1), saj je vrzel glede na referenčno vrednost znašala 0,7 % BDP.

Analiza torej kaže, da merilo glede dolga na podlagi podatkov o realizaciji iz leta 2019 *prima facie* ni izpolnjeno.

4. POMEMBNI DEJAVNIKI

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

Ti dejavniki so nadalje pojasnjeni v členu 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97, ki določa tudi, da je treba ustrezno upoštevati „vse druge dejavnike, ki so po mnenju zadevne države članice pomembni za izčrpno oceno izpolnjevanja meril primanjkljaja in dolga ter jih je država članica predložila Svetu in Komisiji“.

Kar zadeva očitno kršitev merila glede dolga, je analiza pomembnih dejavnikov še posebej utemeljena, saj na dinamiko dolga za razliko od dinamike primanjkljaja v večji meri vplivajo dejavniki, ki jih vlada ne more nadzirati. To je priznано v členu 2(4) Uredbe (ES) št. 1467/97, ki določa, da se pomembni dejavniki upoštevajo pri oceni izpolnjevanja pogojev na podlagi merila glede dolga, ne glede na resnost kršitve. V tem smislu je treba pri oceni izpolnjevanja merila glede dolga z vidika učinka na dinamiko in vzdržnost dolga upoštevati vsaj naslednje tri glavne vidike: (i) upoštevanje srednjeročnega cilja ali prilagoditvene poti za doseg tega cilja, (ii) izvajanje strukturnih reform in (iii) prevladujoče gospodarske razmere.

Kot je določeno v členu 2(4) Uredbe (ES) št. 1467/97, kar zadeva izpolnjevanje merila glede primanjkljaja v letu 2020, ker delež javnega dolga v BDP presega referenčno vrednost 60 % BDP in ni izpolnjen dvojni pogoj – tj. da primanjkljaj ostaja blizu referenčne vrednosti in da je referenčna vrednost presežena le začasno –, navedenih pomembnih dejavnikov v korakih, ki so podlaga za sklep o obstoju čezmernega primanjkljaja v Belgiji na podlagi merila glede primanjkljaja, ni mogoče upoštevati.

V trenutnih razmerah so ključni dodatni dejavnik, ki ga je treba upoštevati v zvezi z letom 2020, gospodarski učinki pandemije COVID-19, ki zelo močno vplivajo na proračunsko stanje in pomenijo veliko negotovost glede prihodnjih obetov. Pandemija je povzročila tudi uporabo splošne odstopne klavzule.

4.1 Pandemija COVID-19

Pandemija COVID-19 je povzročila velik gospodarski šok, ki ima izrazito negativen vpliv po vsej Evropski uniji. Posledice za rast BDP bodo odvisne od trajanja pandemije in ukrepov, ki so bili sprejeti s strani nacionalnih organov ter na evropski in svetovni ravni za upočasnitev njenega širjenja, zaščito proizvodnih zmogljivosti in podporo skupnemu povpraševanju. Države članice so že sprejele ali sprejemajo proračunske ukrepe za povečanje zmogljivosti zdravstvenih sistemov in zagotavljanje pomoči posameznikom in sektorjem, ki jih je kriza še posebej prizadela. Sprejeti so bili tudi znatni ukrepi likvidnostne podpore in druga jamstva. Ko bodo na voljo podrobnejše informacije, bi morali pristojni statistični organi preučiti, ali imajo navedeni ukrepi neposreden učinek na saldo sektorja država ali ne. Skupaj z upadom gospodarske aktivnosti bodo ti ukrepi prispevali k znatno višjim stanjem javnofinančnega primanjkljaja in dolga.

4.2 Srednjeročni gospodarski položaj, vključno s strukturnimi reformami

Od leta 2016 rast realnega BDP presega potencial, kar je posledica dinamičnih naložb in zasebne potrošnje, prispevek neto izvoza pa je skromen. Nominalna rast se je v letu 2017

povečala, v letih 2018 in 2019 pa se je rahlo umirila zaradi upočasnitve gospodarske aktivnosti in šibkejšega deflatorja BDP. Zato ni mogoče trditi, da so makroekonomski pogoji olajševalni dejavnik, s katerim bi se lahko pojasnilo, zakaj Belgija pri izpolnjevanju merila glede zmanjšanja dolga leta 2019 ni dosegla zadostnega napredka.

Pričakuje se, da bo gospodarska aktivnost zaradi izbruha COVID-19 in povezanih zaježitvenih ukrepov močno prizadeta. V pomladanski napovedi Komisije 2020 je za leto 2020 napovedano 7,2-odstotno zmanjšanje BDP zaradi upada zasebne potrošnje in naložb, neto prispevek trgovine k rasti pa bo glede na upad obsega trgovine po napovedih ostal negativen. Makroekonomski obeti so povezani z izjemno visoko stopnjo negotovosti glede trajanja pandemije in njenih gospodarskih učinkov. To je olajševalna okoliščina pri oceni, kako Belgija v letu 2020 izpolnjuje merilo glede primanjkljaja.

Komisija v poročilu o državi za leto 2020² ocenjuje, da je Belgija dosegla omejen napredek pri obravnavi priporočil za posamezno državo iz leta 2019, deloma zaradi odsotnosti vlade s polnimi pooblastili na zvezni ravni. Pri spodbujanju naložb v trajnostno prometno infrastrukturo je Belgija dosegla določen napredek, ni pa napredovala pri usklajevanju fiskalnih politik na vseh ravneh države. V letu 2019 je zvezna vlada, ki je opravljala tekoče posle, nadaljevala z izvajanjem že prej sprejetih ukrepov, zlasti reforme davka od dohodkov pravnih oseb, preusmeritve davčne obremenitve, pokojninske reforme in reforme trga dela („dogovora o delovnih mestih“).

4.3 Srednjeročni proračunski položaj, vključno z javnimi naložbami

Nominalni primanjkljaj se je zaradi velikega padca tekočih davkov na prihodke in premoženje povečal z 0,8 % BDP v letu 2018 na 1,9 % v letu 2019. Prihodki od davkov od dohodkov pravnih oseb so zaradi spremembe časovnih rokov pobiranja davkov po začasnem porastu v letih 2017 in 2018 upadli. Javne naložbe so ostale stabilne okrog 2,6 % BDP v obeh letih, kar je nad primanjkljajem sektorja država.

Belgiji je bilo 9. julija 2019 priporočeno, naj zagotovi, da nominalna stopnja rasti primarnih javnofinančnih odhodkov brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov in enkratnih ukrepov v letu 2019 ne bo presegla 2,8 % (merilo rasti odhodkov), kar je ustrezalo strukturni prilagoditvi v višini 0,1 % BDP ob upoštevanju klavzule o strukturnih reformah³. Glede na podatke o realizaciji in napoved Komisije je rast odhodkov presegla to merilo, saj je odklon od priporočene prilagoditvene poti za približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju v letu 2019 znašal 0,7 % BDP, kar kaže na znaten odklon. Strukturni saldo se je v letu 2019 poslabšal za 0,6 odstotne točke BDP, kar prav tako kaže na znaten odklon za 0,7 % BDP. Podobna ocena izhaja iz proučitve let 2018 in 2019 skupaj. Neizpolnjevanje zahtev preventivnega dela je oteževalni dejavnik pri oceni, ali Belgija v letu 2019 *prima facie* ni izpolnjevala merila glede dolga.

Program stabilnosti vsebuje informacije o obsežnih ukrepih za zaježitev pandemije in podporo gospodarstvu. V njem je proračunski učinek navedenih neposrednih podpornih

² Glej delovni dokument služb Komisije SWD(2020) 500 final z dne 26. februarja 2020 z naslovom „Poročilo o državi – Belgija 2020“. Poročilo vsebuje poglobljeni pregled o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij.

³ Priporočilo Sveta z dne 9. julija 2019 v zvezi z nacionalnim reformnim programom Belgije za leto 2019 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Belgije za leto 2019 (UL C 301, 5.9.2019, str. 1).

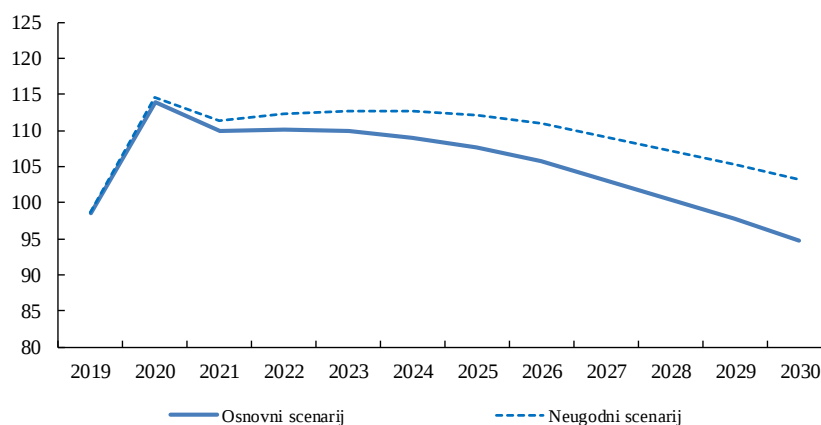
ukrepov v letu 2020 ocenjen na 2,3 % BDP. Za srednjeročne fiskalne obete je še vedno značilna visoka stopnja negotovosti.

4.4 Srednjeročno stanje javnega dolga

Javni dolg se je med letoma 2016 in 2018 stalno zmanjševal s 104,9 % na 99,8 % BDP, in sicer zaradi vedno večjih primarnih presežkov in upadajočih plačil obresti. Delež dolga se je v letu 2019 nadalje zmanjšal na 98,6 %, kar odraža učinek zmanjševanja dolga, ki izhaja iz rahlega primarnega presežka, prilagoditve stanj in tokov navzdol ter učinka snežne kepe v višini 0,9 % BDP zaradi realne rasti BDP in rasti cen (učinek inflacije). To je bilo delno izravnano z odhodki za obresti, ki sicer upadajo.

V skladu s pomladansko napovedjo Komisije 2020 naj bi se dolg sektorja država povečal z 98,6 % BDP, kolikor je znašal v letu 2019, na 113,8 % BDP v letu 2020.

Graf 1: Delež javnega dolga v BDP, Belgija, v % BDP



Vir: službe Komisije.

Analiza vzdržnosti dolga je bila posodobljena s podatki iz pomladanske napovedi Komisije 2020. Na splošno ocena vzdržnosti dolga kaže, da je stanje dolga kljub tveganjem srednjeročno še vedno vzdržno, tudi zaradi pomembnih olajševalnih dejavnikov (vključno s profilom dolga in preteklo nizko ravno obrestnih mer). Stanje dolga se zaradi krize ob izbruhu COVID-19 sicer slabša, vendar se pričakuje, da bo delež javnega dolga v BDP po osnovnem scenariju srednjeročno ostal na vzdržni poti (zniževanja)⁴.

⁴ Osnovni scenarij temelji na pomladanski napovedi Komisije 2020. Po letu 2021 se predpostavlja postopno prilagajanje fiskalne politike v skladu z okvirom EU za ekonomsko in fiskalno usklajevanje ter nadzor. Projekcija realne rasti BDP je izračunana v skladu s tako imenovano metodologijo EPC/OGWG T+10. (Realna) dejanska rast BDP temelji zlasti na potencialni rasti, poleg tega pa nanjo vpliva vsaka dodatna fiskalna prilagoditev, ki se upošteva (z uporabo fiskalnega multiplikatorja). Predpostavljeno je, da se bo inflacija postopoma približevala ravni 2 %. Predpostavke o obrestnih merah so določene v skladu s pričakovanji na finančnih trgih. Pri neugodnem scenariju se v primerjavi z osnovnim scenarijem predpostavljajo višje obrestne mere (za 500 bazičnih točk) in nižja rast BDP (za -0,5 odstotne točke) (v celotnem obdobju, ki ga zajema napoved).

4.5 Drugi dejavniki, ki jih je izpostavila država članica

Belgijski organi so 11. maja 2020 poslali dopis, v katerem so navedli pomembne dejavnike v skladu s členom 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97. Analiza, predstavljena v predhodnih oddelkih tega poročila, že širše obravnava ključne dejavnike, ki so jih navedli nacionalni organi. Dodatni dejavnik, ki doslej še ni bil naveden, je to, da je vlada, ki je opravljala tekoče posle, imela omejene možnosti, da bi na zvezni ravni sprejemala ukrepe za zmanjševanje primanjkljaja.

5. ZAKLJUČEK

Na podlagi programa stabilnosti za leto 2020 naj bi primanjkljaj sektorja država Belgije v letu 2020 dosegel 7,5 % BDP, kar je nad referenčno vrednostjo iz Pogodbe, ki znaša 3 % BDP, in ni blizu nje. Načrtovano preseganje referenčne vrednosti se šteje za izjemno, vendar ne za začasno.

Bruto dolg sektorja država je ob koncu leta 2019 znašal 98,6 % BDP, kar je nad referenčno vrednostjo 60 % BDP iz Pogodbe. Belgija v letu 2019 ni izpolnjevala merila glede zmanjšanja dolga.

V skladu s Pogodbo ter Paktom za stabilnost in rast so v tem poročilu obravnavani tudi pomembni dejavniki. Kot je določeno v členu 2(4) Uredbe (ES) št. 1467/97, kar zadeva izpolnjevanje merila glede primanjkljaja v letu 2020, ker delež javnega dolga v BDP presega referenčno vrednost 60 % BDP in ni izpolnjen dvojni pogoj – tj. da primanjkljaj ostaja blizu referenčne vrednosti in da je referenčna vrednost presežena le začasno –, navedenih pomembnih dejavnikov v korakih, ki so podlaga za sklep o obstoju čezmernega primanjkljaja v Belgiji na podlagi merila glede primanjkljaja, ni mogoče upoštevati.

Kar zadeva izpolnjevanje merila glede dolga v letu 2019, pomembni dejavniki, zlasti (i) ugotovljene makroekonomske razmere; (ii) izvajanje strukturnih reform za spodbujanje rasti v preteklih letih in (iii) znaten odklon od priporočene prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja, kažejo, da merilo glede dolga, kot je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/1997, ni izpolnjeno.

V celoti gledano analiza kaže, da merili glede primanjkljaja in dolga, kakor sta opredeljeni v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/1997, nista izpolnjeni.