



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 20.5.2020.
COM(2020) 534 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE

Belgija

**Izvješće pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju
Europske unije**

IZVJEŠĆE KOMISIJE

Belgija

Izvješće pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

1. UVOD

Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Ta klauzula olakšava koordinaciju proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe (EZ) 1467/97. Komisija je u Komunikaciji Vijeću iznijela stajalište da trenutni uvjeti dopuštaju aktivaciju te klauzule zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada prouzročenog pandemijom bolesti COVID-19. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s Komisijinom procjenom. Aktivacijom opće klauzule o odstupanju dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Vijeće na preporuku Komisije može za korektivni dio donijeti i odluku o usvajanju revidirane fiskalne putanje. Aktivacijom opće klauzule o odstupanju ne obustavljaju se postupci u okviru Pakta o stabilnosti i rastu, nego se državama članicama omogućuje da odstupe od proračunskih zahtjeva koji bi se obično primjenjivali, a Komisiji i Vijeću da u okviru Pakta poduzmu potrebne mjere za koordinaciju politika.

Iz podataka koje su belgijska nadležna tijela dostavila 31. ožujka 2020. i koje je naknadno potvrdio Eurostat¹ vidljivo je da je u 2019. deficit opće države u Belgiji dosegnuo 1,9 % BDP-a, dok je bruto dug opće države iznosio 98,6 % BDP-a. Prema Programu stabilnosti za 2020. Belgija u 2020. planira deficit od 7,5 % BDP-a i dug od 115 % BDP-a.

Planirani deficit za 2020. dokaz je *prima facie* o postojanju prekomjernog deficita kako je definirano u Paktu o stabilnosti i rastu.

Nadalje, podaci za 2019. upućuju na nedovoljan napredak u usklađivanju s referentnim mjerilom za smanjenje duga, što je *prima facie* dokaz o postojanju prekomjernog deficita kako je definirano u Paktu o stabilnosti i rastu.

Komisija je stoga pripremila ovo izvješće, u kojem je analizirala ispunjava li Belgija kriterije deficita i duga iz Ugovora. U izvješću su u obzir uzeti svi relevantni čimbenici i snažan gospodarski udar zbog pandemije bolesti COVID-19.

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

Tablica 1. Deficit i dug opće države (% BDP-a)

		2016.	2017.	2018.	2019.	2020. KOM	2021. KOM
Kriterij deficita	Saldo opće države	-2,4	-0,7	-0,8	-1,9	-8,9	-4,2
Kriterij duga	Bruto dug opće države	104,9	101,7	99,8	98,6	113,8	110,0
	Razlika u odnosu na referentnu vrijednost za smanjenje duga		0,4	0,2	0,7	5,7	1,8

Izvor: Eurostat, Komisijina proljetna prognoza 2020.

2. KRITERIJ DEFICITA

Na temelju Programa stabilnosti za 2020. predviđa se da će deficit opće države u Belgiji u 2020. dosegnuti 7,5 % BDP-a, što je iznad, a ne blizu referentne vrijednosti od 3 % BDP-a iz Ugovora.

Planirano prekoračenje referentne vrijednosti iz Ugovora u 2020. iznimno je jer je posljedica snažnog gospodarskog pada. Konkretno, iako mjere donesene za suzbijanje pandemije bolesti COVID-19 iznose 1,2 % BDP-a, planira se da automatski stabilizatori povećaju planirani deficit za 5 postotnih bodova BDP-a. Uzimajući u obzir utjecaj pandemije bolesti COVID-19, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2020. predviđa se pad realnog BDP-a u 2020. za 7,2 %.

Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2020. planirano prekoračenje referentne vrijednosti iz Ugovora nije privremeno i deficit bi u 2021. trebao ostati iznad 3 % BDP-a.

Ukratko, planirani deficit za 2020. nije blizu referentne vrijednosti od 3 % BDP-a iz Ugovora, nego iznad nje. Planirano prekoračenje smatra se iznimnim, ali ne i privremenim, kako je definirano u Ugovoru i Paktu o stabilnosti i rastu. Stoga analiza upućuje na zaključak da *prima facie* kriterij deficita kako je definiran u Ugovoru i Uredbi (EZ) br. 1467/97 nije ispunjen.

3. KRITERIJ DUGA

Udio državnog duga u BDP-u smanjio se s 99,8 % u 2018. na 98,6 % u 2019. Učinak smanjenja duga koji proizlazi iz blagog primarnog suficita, prilagodbi stanja i stokova koje smanjuju dug, rasta realnog BDP-a i povećanja cijena (učinak inflacije) djelomično je neutraliziran rashodima za kamate, iako se smanjuju.

Iz dostavljenih podataka vidljivo je da Belgija u 2019. nije bila usklađena s referentnim mjerilom za smanjenje duga (vidjeti tablicu 1.) jer razlika do mjerila iznosi 0,7 % BDP-a.

Analiza stoga upućuje na zaključak da je prema stvarnim podacima za 2019. *prima facie* kriterij duga ispunjen.

4. RELEVANTNI ČIMBENICI

U članku 126. stavku 3. Ugovora propisano je da Komisija mora pripremiti izvješće ako država članica ne ispunjava zahtjeve na temelju jednog ili oba navedena kriterija. U tom izvješću Komisija „vodi računa o tome je li državni deficit veći od državnih investicijskih izdataka i uzima u obzir sve ostale odgovarajuće čimbenike, uključujući srednjoročni gospodarski i proračunski položaj države članice”.

Ti se čimbenici dodatno pojašnjavaju u članku 2. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97, u kojem je također propisano da Komisija mora s dužnom pažnjom razmotriti „sve druge čimbenike, koji su po mišljenju predmetne države članice relevantni, kako bi sveobuhvatno procijenila ispunjavanje kriterija deficita i duga, a koje je država članica predložila Vijeću i Komisiji”.

U slučaju očite povrede kriterija duga analiza relevantnih čimbenika posebno je opravdana jer na kretanja duga, za razliku od kretanja deficita, uvelike utječu čimbenici na koje vlada ne može utjecati. To je potvrđeno u članku 2. stavku 4. Uredbe (EZ) br. 1467/97, u kojem je propisano da se ti relevantni čimbenici uzimaju u obzir pri procjeni usklađenosti na temelju kriterija duga, neovisno o razmjerima povrede. Stoga se pri ocjeni usklađenosti s kriterijem duga, s obzirom na njihov utjecaj na kretanja i održivost duga, moraju uzeti u obzir sljedeća tri glavna aspekta: i. pridržavanje srednjoročnog proračunskog cilja ili kretanja prilagodbe prema njemu, ii. provedba strukturnih reformi i iii. prevladavajući gospodarski uvjeti.

Kako je utvrđeno u članku 2. stavku 4. Uredbe (EZ) br. 1467/97 kad je riječ o ispunjenju kriterija deficita u 2020., budući da udio državnog duga u BDP-u premašuje referentnu vrijednost od 60 % i da dvostruki uvjet nije ispunjen, tj. da deficit ostane blizu referentne vrijednosti i da prekoračenje referentne vrijednosti bude privremeno, ti se relevantni čimbenici ne mogu uzeti u obzir u postupcima koji prethode odluci o postojanju prekomjernog deficita na temelju kriterija deficita za Belgiju.

Glavni dodatni čimbenik koji treba uzeti u obzir u aktualnoj situaciji u 2020. gospodarske su posljedice pandemije bolesti COVID-19, što znatno utječe na proračunsko stanje i zbog čega su izgledi vrlo neizvjesni. Zbog pandemije aktivirana je i opća klauzula o odstupanju.

4.1. Pandemija bolesti COVID-19

Pandemija bolesti COVID-19 uzrokovala je snažan gospodarski udar čije se znatne negativne posljedice osjećaju u cijeloj Europskoj uniji. Posljedice na rast BDP-a ovisit će o trajanju pandemije i mjera koje se poduzimaju na nacionalnoj, europskoj i globalnoj razini da bi se usporilo širenje bolesti, zaštitili proizvodni kapaciteti i podržala ukupna potražnja. Države članice već su donijele ili su u postupku donošenja proračunskih mjera za povećanje kapaciteta zdravstvenih sustava i pružanje pomoći građanima i sektorima koji su posebno pogođeni. Donesene su i brojne mjere potpore za likvidnost i druga jamstva. Nadležna statistička tijela trebaju na temelju detaljnijih informacija ispitati imaju li te mjere neposredan učinak na saldo opće države. Te će mjere zajedno sa smanjenjem gospodarske aktivnosti pridonijeti velikom povećanju stanja državnog deficita i duga.

4.2. Srednjoročno gospodarsko stanje uključujući strukturne reforme

Realni BDP od 2016. raste iznad potencijala, potaknut dinamičnim ulaganjima i privatnom potrošnjom, dok je doprinos neto izvoza i dalje slab. Nominalni rast porastao je 2017. te se u 2018. i 2019. blago smanjio zbog usporavanja gospodarske aktivnosti i slabijeg deflatora

BDP-a. Stoga se ne može tvrditi da su makroekonomski uvjeti olakotni čimbenik kojim se objašnjava izostanak dostatnog napretka Belgije da ispuni referentno mjerilo za smanjenje duga u 2019.

Očekuje se da će pandemija bolesti COVID-19 i povezane mjere sprečavanja širenja zaraze imati negativan utjecaj na gospodarsku aktivnost. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2020. predviđa se da će se BDP u 2020. smanjiti za 7,2 % zbog pada privatne potrošnje i ulaganja, a doprinos neto trgovine rastu i dalje će biti negativan zbog pada obujma trgovine. Makroekonomski izgledi vrlo su nepouzdana zbog trajanja i gospodarskih posljedica pandemije. To je olakotni čimbenik u procjeni usklađenosti Belgije s kriterijem deficita u 2020.

U Izvješću za Belgiju za 2020.² Komisija ocjenjuje da je Belgija ostvarila ograničen napredak u provedbi preporuka za Belgiju za 2019., djelomično zbog toga što na federalnoj razini nije imala vladu s punim ovlastima. Međutim, Belgija je ostvarila određeni napredak u poticanju ulaganja u održivu prometnu infrastrukturu, ali ne i napredak u koordiniranju fiskalnih politika na svim razinama vlasti. Federalna tehnička vlada 2019. nastavila je s provedbom prethodno donesenih mjera, posebno reforme poreza na dobit, „preusmjeravanja poreza”, mirovinske reforme i reforme tržišta rada („dogovor o radnim mjestima”).

4.3. Srednjoročno stanje proračuna uključujući državna ulaganja

Ukupni deficit povećao se sa 0,8 % BDP-a u 2018. na 1,9 % u 2019. ponajviše zbog znatnog smanjenja trenutnih poreza na dohodak i imovinu. Konkretno, prihodi od oporezivanja dobiti trgovačkih društava smanjili su se nakon privremenog povećanja u 2017. i 2018. zbog promjene u vremenu naplate poreza. Javna ulaganja ostala su stabilna na oko 2,6 % BDP-a u obje godine, što je iznad deficita opće države.

Belgiji je 9. srpnja 2019. upućena preporuka da se pobrine da stopa nominalnog rasta primarnih državnih rashoda, bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i jednokratnih mjera, u 2019. ne premaši 2,8 % („referentno mjerilo za rashode”), što odgovara strukturnoj prilagodbi od 0,1 % BDP-a, ako se uzme u obzir klauzula o strukturnim reformama³. Na temelju podataka o realizaciji i Komisijine prognoze rast rashoda premašio je referentno mjerilo, uz odstupanje od 0,7 % BDP-a u 2019., od preporučenog kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja, što upućuje na značajno odstupanje. Strukturni se saldo u 2019. pogoršao za 0,6 postotnih bodova BDP-a, što također upućuje na rizik od značajnog odstupanja od 0,7 % BDP-a. Slična procjena dobivena je razmatranjem 2018. i 2019. kad se zajedno uzmu u obzir. Neusklađenost sa zahtjevima preventivnog dijela Pakta otegotni je čimbenik za procjenu *prima facie* neusklađenosti Belgije s kriterijem duga u 2019.

Program stabilnosti pruža informacije o brojnim mjerama za suzbijanje širenja pandemije i potporu gospodarstvu. Procjenjuje da će proračunski učinak tih mjera izravne potpore iznositi 2,3 % BDP-a u 2020. Srednjoročni fiskalni izgledi i dalje su vrlo neizvjesni.

²Vidjeti radni dokument službi Komisije SWD(2020) 500 final od 26.2.2020. pod naslovom „Izvješće za Belgiju 2020. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža.

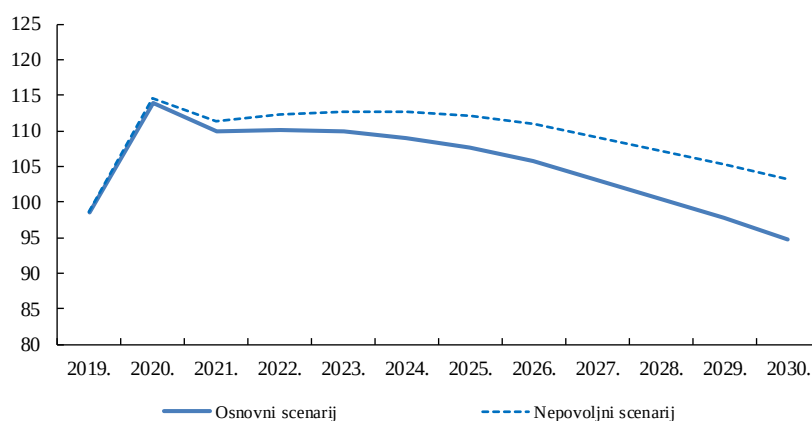
³Preporuka Vijeća od 9. srpnja 2019. o Nacionalnom programu reformi Belgije za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Belgije za 2019., SL C 301, 5.9.2019., str. 1.

4.4. Srednjoročno stanje državnog duga

Državni se dug od 2016. do 2018. stalno smanjivao, sa 104,9 % na 99,8 % BDP-a, zbog povećanja primarnih suficita i smanjenja rashoda za kamate. U 2019. udio duga dodatno se smanjio na 98,6 %, što je rezultat smanjenja duga koje proizlazi iz blagog primarnog suficita, smanjenja prilagodbe stanja i stokova i negativnog učinka grude snijega od 0,9 % BDP-a kao rezultat rasta realnog BDP-a i povećanja cijena (učinak inflacije). To je djelomično nadoknađeno, iako smanjenim, rashodima za kamate.

Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2020. očekuje se rast duga opće države sa 98,6 % BDP-a u 2019. na 113,8 % BDP-a u 2020.

Grafikon 1.: udio državnog duga u BDP-u, Belgija, % BDP-a



Izvor: službe Komisije.

Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2020. ažurirana je analiza održivosti duga. Općenito, procjena održivosti duga upućuje na to da je stanje duga, bez obzira na rizike, i dalje održivo u srednjoročnom razdoblju, među ostalim i zbog brojnih olakotnih čimbenika (uključujući profil duga i povijesno nisku razinu kamatnih stopa). Konkretno, iako se zbog krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19 stanje državnog duga pogoršalo, udio duga u BDP-u u osnovnom scenariju trebao bi u srednjoročnom razdoblju biti održiv (opadajući)⁴.

4.5. Ostali čimbenici koje je dostavila država članica

Belgijska nadležna tijela dostavila su 11. svibnja 2020. dopis s relevantnim čimbenicima u skladu s člankom 2. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97. U analizi prikazanoj u prethodnim odjeljcima ti ključni čimbenici koje su dostavila nadležna tijela već su u velikoj mjeri uzeti u

⁴ Osnovni scenarij temelji se na Komisijinoj proljetnoj prognozi 2020. Pretpostavlja se da će nakon 2021. doći do postupne prilagodbe fiskalne politike u skladu s okvirima EU-a za gospodarsku i fiskalnu koordinaciju i nadzor. Predviđa se rast realnog BDP-a u skladu s takozvanom metodom EPC/OGWG T+10. Konkretno, rast realnog BDP-a potaknut je njegovim potencijalnim rastom i na njega utječe svaka dodatna fiskalna prilagodba koja se razmatra (s pomoću fiskalnog multiplikatora). Pretpostavlja se da će inflacija postupno konvergirati prema 2 %. Pretpostavke kamatnih stopa temelje se na očekivanjima na financijskom tržištu. U negativnom scenariju pretpostavljaju se više kamatne stope (za 500 baznih bodova) i niži rast BDP-a (za – 0,5 postotnih bodova) u odnosu na polaznu vrijednost (tijekom cijelog razdoblja projekcije).

obzir. Dodatni nespomenuti čimbenik jest ograničeni manevarski prostor tehničke vlade za poduzimanje mjera za smanjenje deficita na razini federacije.

5. ZAKLJUČCI

Prema Programu stabilnosti planira se da deficit opće države u Belgiji u 2020. dosegne 7,5 % BDP-a, što nije blizu referentne vrijednosti od 3 % BDP-a iz Ugovora, nego iznad nje. Planirano prekoračenje referentne vrijednosti smatra se iznimnim, ali ne i privremenim.

Bruto dug opće države krajem 2019. iznosio je 98,6 % BDP-a, što je iznad referentne vrijednosti od 60 % BDP-a iz Ugovora. Belgija 2019. nije bila usklađena s referentnom vrijednosti za smanjenje duga.

U skladu s Ugovorom i Paktom o stabilnosti i rastu u ovom su izvješću ispitani i relevantni čimbenici. Kako je utvrđeno u članku 2. stavku 4. Uredbe (EZ) br. 1467/97 kad je riječ o ispunjenju kriterija deficita u 2020., budući da udio državnog duga u BDP-u premašuje referentnu vrijednost od 60 % i da dvostruki uvjet nije ispunjen, tj. da deficit ostane blizu referentne vrijednosti i da prekoračenje referentne vrijednosti bude privremeno, ti se relevantni čimbenici ne mogu uzeti u obzir u postupcima koji prethode odluci o postojanju prekomjernog deficita na temelju kriterija deficita za Belgiju.

Kada je riječ o usklađenosti s kriterijem duga u 2019., na temelju relevantnih čimbenika, a posebno i. uočenih makroekonomskih uvjeta; ii. provedbe, proteklih godina, strukturnih reformi kojima se potiče rast i iii. znatnog odstupanja od preporučenog kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja može se zaključiti da kriterij duga kako je definiran u Ugovoru i Uredbi (EZ) br. 1467/1997 nije ispunjen.

Stoga analiza upućuje na zaključak da kriterij deficita i duga iz Ugovora i Uredbe (EZ) br. 1467/1997 nisu ispunjeni.