

Bryssel den 20.5.2020
COM(2020) 534 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Belgien

Rapport upprättad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Belgien

Rapport upprättad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

1. INLEDNING

Den 20 mars 2020 antog kommissionen ett meddelande om aktivering av stabilitets- och tillväxtpaktens allmänna undantagsklausul. Klausulen, som fastställs i artiklarna 5.1, 6.3, 9.1 och 10.3 i förordning (EG) nr 1466/97 och artiklarna 3.5 och 5.2 i förordning (EG) 1467/97 underlättar samordningen av budgetpolitiken vid allvarliga konjunkturedgångar. I sitt meddelande delgav kommissionen rådet sin uppfattning att det i nuvarande läge är möjligt att aktivera klausulen med tanke på den allvarliga konjunkturedgång som förväntas bli följden av covid-19-utbrottet. Den 23 mars 2020 godkände medlemsstaternas finansministrar kommissionens bedömning. Aktiveringen av den allmänna undantagsklausulen medger en övergående avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, förutsatt att detta inte äventyrar hållbarheten i de offentliga finanserna på medellång sikt. När det gäller den korrigerande delen får rådet på kommissionens rekommendation även besluta om en reviderad utvecklingsbana för de offentliga finanserna. Den allmänna undantagsklausulen innebär inte att stabilitets- och tillväxtpaktens förfaranden avbryts. Den gör det möjligt för medlemsstaterna att göra avsteg från normalt gällande budgetkrav, samtidigt som kommissionen och rådet får möjlighet att vidta nödvändiga politiska samordningsåtgärder inom ramen för paktens.

De uppgifter som rapporterades av de belgiska myndigheterna den 31 mars 2020 och som därefter validerades av Eurostat¹ visar att Belgiens offentliga underskott uppgick till 1,9 % av BNP 2019, medan skulden uppgick till 98,6 % av BNP. I stabilitetsprogrammet 2020 räknar Belgien med ett planerat underskott på 7,5 % av BNP under 2020, medan skulden skulle uppgå till 115 % av BNP.

Det planerade underskottet för 2020 förefaller vid första anblicken visa att det föreligger ett alltför stort underskott så som det definieras i stabilitets- och tillväxtpakten.

Uppgifterna från 2019 anger dessutom otillräckliga framsteg mot riktmärket för skuldminskning, vilket också är prima facie-bevisning för att det föreligger ett alltför stort underskott enligt stabilitets- och tillväxtpakten.

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

Kommissionen har därför upprättat denna rapport för att analysera huruvida Belgien uppfyller fördragets underskotts- och skuldkriterier. Rapporten tar hänsyn till alla faktorer som är av betydelse och även den kraftiga ekonomiska chock som är en följd av covid-19-pandemin.

Tabell 1. Offentliga förvaltningens underskott och skuld (% av BNP)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Underskottskriteriet	Saldo i de offentliga finanserna	-2,4	-0,7	-0,8	-1,9	-8,9	-4,2
Skuldkriteriet	Offentlig bruttoskuld	104,9	101,7	99,8	98,6	113,8	110,0
	Avstånd till riktmärket för skuldminskning		0,4	0,2	0,7	5,7	1,8

Källa: Eurostat, kommissionens vårprognos 2020

2. UNDERSKOTTSKRITERIET

Enligt stabilitetsprogrammet 2020 förväntas Belgiens offentliga underskott uppgå till 7,5 % av BNP, vilket är över och inte nära fördragets referensvärde på 3 % av BNP.

Överskridandet av fördragets referensvärde 2020 utgör ett undantag eftersom det beror på en allvarlig konjunkturedgång. Medan åtgärder som antogs för att motverka covid-19-pandemin uppgår till 1,2 % av BNP, väntas automatiska stabilisatorer belasta det planerade underskottet med fem procentenheter av BNP. Med hänsyn till effekterna av covid-19-pandemin förutses i kommissionens vårprognos att BNP i fasta priser kommer att sjunka med 7,2 % 2020.

Det planerade överskridandet av fördragets referensvärde är inte tillfälligt på grundval av kommissionens vårprognos 2020, vilken förutser ett underskott på över 3 % av BNP under 2021.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det förväntade underskottet 2020 ligger över, och inte nära, fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Det planerade överskridandet anses utgöra ett undantag, men inte vara övergående i den mening som avses i fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten. Analysen tyder därför på att underskottskriteriet, så som det definieras i fördraget och förordning (EG) nr 1467/97, vid första anblicken inte förefaller vara uppfyllt.

3. SKULDKRITERIET

Den offentliga skulden i förhållande till BNP minskade från 99,8 % 2018 till 98,6 % 2019. Den skuldökande effekt som härrör från ett litet överskott i primärsaldot, skuldminskande stock-/flödesjusteringar, en BNP-ökning i fasta priser och en prisökning (inflationseffekt) uppvägdes delvis av ränteutgifterna, även om dessa minskade.

De uppgifter som meddelats visar att Belgien inte uppfyllde riktmärket för skuldminskning under 2019 (se tabell 1) eftersom avståndet till riktmärket är 0,7 % av BNP.

Analysen antyder därmed att skuldkriteriet vid en första anblick inte är uppfyllt på grundval av utfallsdata från 2019.

4. FAKTORER AV BETYDELSE

I artikel 126.3 i fördraget föreskrivs att, om en medlemsstat inte uppfyller de krav som gäller enligt det ena av eller båda dessa kriterier, ska kommissionen utarbeta en rapport. Den rapporten ska även ”beakta huruvida den offentliga sektorns underskott överstiger utgifterna för de offentliga investeringarna samt alla övriga faktorer av betydelse, inbegripet medlemsstatens ekonomiska och budgetmässiga läge på medellång sikt”.

Dessa faktorer beskrivs närmare i artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1467/97, där det fastställs att ”eventuella andra faktorer som enligt den berörda medlemsstaten har betydelse för en samlad bedömning av om underskotts- och skuldkriterierna uppfylls och som medlemsstaten har förelagt rådet och kommissionen” ska beaktas.

Vid en uppenbar överträdelse av skuldkriteriet är det särskilt befogat att analysera faktorer av betydelse, eftersom skuldutvecklingen i högre grad än underskottet påverkas av faktorer utanför regeringens kontroll. Detta medges i artikel 2.4 i förordning (EG) nr 1467/97, där det föreskrivs att faktorer av betydelse ska beaktas vid bedömningen av om skuldkriteriet uppfylls, oavsett avvikelens storlek. I detta avseende måste åtminstone följande huvudaspekter beaktas vid bedömningen av efterlevnaden av skuldkriteriet med tanke på deras inverkan på skuldens utveckling och hållbarhet: i) Efterlevnad av det medelfristiga målet eller anpassningsbanan mot detta mål, ii) genomförandet av strukturreformer och iii) rådande ekonomiska förhållanden.

Som fastställs i artikel 2.4 i förordning (EG) nr 1467/97 vad gäller underskottskriteriet 2020, eftersom skuldkvoten överstiger referensvärdet på 60 % och det dubbla villkoret inte är uppfyllt – dvs. att underskottet ska ligga nära referensvärdet och överskridandet vara övergående – kan de faktorerna av betydelse dock inte beaktas under de steg som föregår beslutet om förekomsten av ett alltför stort underskott på grundval av underskottskriteriet i Belgien.

En annan viktig faktor som måste beaktas i det rådande läget 2020 är de ekonomiska följdverkningarna av covid-19-pandemin, som har en mycket betydande inverkan på budgetsituationen och gör framtidsutsikterna mycket osäkra. Pandemin har också lett till att den allmänna undantagsklausulen har aktiverats.

4.1 Covid-19-pandemin

Covid-19-pandemin har medfört en allvarlig ekonomisk chock med betydande negativ inverkan i hela Europeiska unionen. Vilka följder detta får för BNP-tillväxten beror både på hur länge pandemin varar och hur länge de åtgärder är i kraft som vidtas av nationella myndigheter och på europeisk och global nivå för att bromsa spridningen, skydda produktionskapaciteten och stötta den samlade efterfrågan. Medlemsstaterna har redan antagit eller håller på att anta budgetåtgärder för att öka kapaciteten i sina sjukvårdssystem och bistå de enskilda och sektorer som drabbats hårdast. Betydande åtgärder för likviditetsstöd och andra garantier har också antagits. Behöriga statistikmyndigheter ska, när det föreligger mer detaljerad information, granska huruvida dessa åtgärder har någon direkt inverkan på saldot i de offentliga finanserna. Dessa åtgärder kommer tillsammans med nedgången i ekonomisk aktivitet att leda till att det offentliga underskottet och den offentliga skulden stiger betydligt.

4.2 Ekonomiskt läge på medellång sikt inbegripet strukturreformer

Sedan 2016 har BNP i fasta priser ökat över potentialen tack vare dynamiska investeringar och privat konsumtion, medan bidraget från nettoexporten förblivit dämpad. Den nominella tillväxten ökade 2017 och minskade något 2018 och 2019 på grund av den ekonomiska avmattningen och en svagare BNP-deflator. Därför kan det inte hävdas att makroekonomiska villkor är en förmildrande faktor för att förklara Belgiens bristande framsteg mot uppfyllande av riktmärket för skuldminskning under 2019.

Den ekonomiska verksamheten förväntas påverkas kraftigt av covid-19-utbrottet och relaterade åtgärder för att begränsa spridningen. I kommissionens vårprognos 2020 förväntas BNP minska med 7,2 % 2020 på grund av vikande privat konsumtion och investeringar, medan handelns nettobidrag till tillväxten förväntas förbli negativ samtidigt som handelsvolymen minskar. De makroekonomiska utsikterna kännetecknas av en exceptionell osäkerhet som rör pandemins varaktighet och dess ekonomiska inverkan. Detta är en förmildrande faktor i bedömningen av Belgiens efterlevnad av underskottskriteriet 2020.

I sin landsrapport 2020² bedömer kommissionen att Belgien har gjort begränsade framsteg när det gäller de landsspecifika rekommendationerna från 2019, delvis på grund av avsaknaden av en regering med full befogenhet på federal nivå. Belgien har dock gjort vissa framsteg med att uppmuntra investeringar i hållbar transportinfrastruktur, men inga framsteg vad gäller samordningen av budgetpolitik på alla myndighetsnivåer. Under 2019 fortsatte den federala expeditionsministären genomförandet av tidigare antagna åtgärder, i synnerhet reformen av bolagsskatten, skatteomläggningen och arbetsmarknadsreformen ("jobs deal").

4.3 Budgetställning på medellång sikt inbegripet offentliga investeringar

Det samlade underskottet ökade från 0,8 % av BNP 2018 till 1,9 % 2019 på grund av en stor sänkning av skatter på inkomst och förmögenhet. Särskilt intäkterna från bolagsskatt minskade efter en tillfällig ökning under 2017 och 2018 på grund av en ändring av tidpunkten för skatteuppbörden. Offentliga investeringar var fortsatt stabila, omkring 2,6 % av BNP båda åren, över det offentliga underskottet.

Den 9 juli 2019 rekommenderades Belgien att säkerställa att de primära offentliga utgifternas nominella ökning, ej inräknat diskretionära inkomståtgärder och engångsåtgärder, inte översteg 2,8 % under 2019 (nedan kallat *utgiftsriktmärket*), vilket motsvarar en strukturell anpassning på 0,1 % av BNP som beaktar klausulen om strukturreformer³. På grundval av utfallsdata och kommissionens prognos överskred utgiftsökningen riktmärket, med en avvikelse på 0,7 % av BNP 2019, från den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, vilket pekar på en betydande avvikelse. Det strukturella saldot försämrades med 0,6 procentenheter av BNP under 2019, vilket också pekar på en betydande avvikelse, på 0,7 % av BNP. En liknande bedömning erhålls genom att betrakta 2018-2019 sammantaget. Den bristande efterlevnaden av kraven i den förebyggande delen är en förvårande faktor i bedömningen av Belgiens bristande efterlevnad av skuldkriteriet vid första påseendet.

² Se arbetsdokument från kommissionens avdelningar SWD (2020) 500 final, 26.2.2020, *Landsrapport för Belgien 2020*. Med en fördjupad granskning rörande förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser

³ Rådets rekommendation av den 9 juli 2019 om Belgiens nationella reformprogram 2019 med avgivande av rådets yttrande om Belgiens stabilitetsprogram 2019 (EUT C 301, 5.9.2019, s. 1).

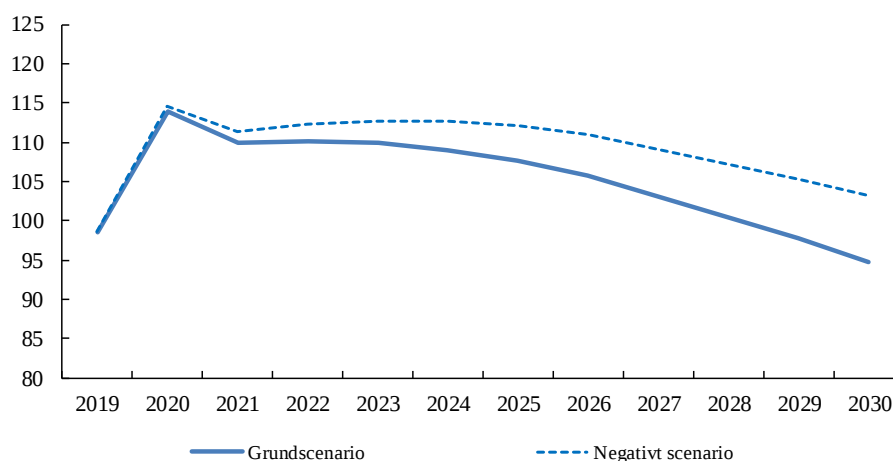
Stabilitetsprogrammet tillhandahåller information om betydande åtgärder för att begränsa pandemin och stödja ekonomin. I programmet uppskattas budgetkonsekvenserna av dessa direkta stödåtgärder till 2,3 % av BNP 2020. De medelfristiga budgetutsikterna är fortsatt mycket osäkra.

4.4 Offentlig skuldställning på medellång sikt

Den offentliga skulden minskade stadigt mellan 2016 och 2018, från 104,9 % till 99,8 % av BNP på grund av ökande primäröverskott och minskande räntebetalningar. Under 2019 minskade skuldkvoten ytterligare, till 98,6 %, vilket återspeglar den skuldminskande effekten från ett litet primärt överskott, nedåtriktade stock-/flödesjusteringar och en snöbollseffekt nedåt på 0,9 % av BNP som var ett resultat av en BNP-tillväxt i fasta priser samt ökande priser (inflationseffekt). Detta uppvägdes delvis av ränteutgifter, som dock minskar.

Enligt kommissionens vårprognos 2020 förväntas den offentliga skulden öka från 98,6 % av BNP 2019 till 113,8 % 2020.

Diagram1: Offentlig skuldkvot, Belgien, % av BNP



Källa: Kommissionens avdelningar.

Skuldhållbarhetsanalysen har uppdaterats med kommissionens vårprognos 2020. Bedömningen av skuldhållbarheten visar att skuldställningen, trots vissa risker, fortfarande är hållbar på medellång sikt, även med hänsyn till viktiga förmildrande omständigheter (inbegripet skuldprofilen och de historiskt låga räntorna). Även om skuldställningen försämras till följd av covid-19-krisen förväntas framför allt skuldkvoten i referensscenariot följa en hållbar (nedåtgående) utvecklingsbana på medellång sikt⁴.

⁴ Referensscenariot grundar sig på kommissionens vårprognos 2020. Efter 2021 antas en gradvis anpassning av budgetpolitiken som är förenlig med EU:s ramverk för ekonomisk samordning och budgetövervakning. Prognoser för BNP-tillväxt i fasta priser sker enligt den s.k. EPC/OGWG T+10 metoden. Den faktiska tillväxten (BNP i fasta priser) drivs framför allt av den potentiella tillväxten och påverkas av eventuella ytterligare finanspolitiska anpassningar som övervägs (genom den finanspolitiska multiplikatorn). Inflationen antas gradvis närma sig 2 %. Ränteantaganden görs utifrån förväntningarna på finansmarknaden. I det negativa scenariot görs antaganden om högre räntor (med 500 punkter) och lägre BNP-tillväxt (med -0,5 procentenheter), jämfört med referensscenariot (under hela prognosperioden).

4.5 Andra faktorer som förts fram av medlemsstaten

Den 11 maj 2020 överlämnade de belgiska myndigheterna en skrivelse om faktorer som är av betydelse enligt artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1467/97. Den analys som presenteras i föregående avsnitt av denna rapport omfattar i stort sett de viktiga faktorer som förts fram av myndigheterna. En ytterligare faktor som inte nämnts tidigare är expeditionsministärens begränsade handlingsutrymme för att vidta underskottsminskande åtgärder på federal nivå.

5. SLUTSATSER

Enligt stabilitetsprogrammet kommer Belgiens planerade samlade offentliga underskott 2020 öka till 7,5 % av BNP, vilket är över och inte nära fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Det planerade överskridandet av referensvärdet anses utgöra ett undantag, men inte vara övergående.

Den offentliga bruttoskulden låg på 98,6 % av BNP i slutet av 2019, över fördragets referensvärde på 60 %. Belgien uppfyllde inte riktmärket för skuldminskning under 2019.

Denna rapport har i enlighet med fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten även tagit hänsyn till faktorer som är av betydelse. Som fastställs i artikel 2.4 i förordning (EG) nr 1467/97 när det gäller efterlevnad av underskottskriteriet 2020, kan dock faktorer som är av betydelse inte beaktas under de steg som föregår ett beslut om att det på grundval av underskottskriteriet föreligger ett alltför stort underskott i Belgien 2020, eftersom skuldkvoten överstiger referensvärdet på 60 % och det dubbla villkoret inte är uppfyllt – dvs. att underskottet ska ligga nära referensvärdet och överskridandet vara övergående.

Vad gäller efterlevnaden av skuldkriteriet 2019 leder faktorer av betydelse i synnerhet i) observerade makroekonomiska villkor, ii) genomförandet av tillväxtfrämjande strukturreformer under senare år och iii) den betydande avvikelser från den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, till slutsatsen att skuldkriteriet enligt definitionen i fördraget och i förordning (EG) nr 1467/1997 inte är uppfyllt.

Sammantaget tyder analysen på att underskottet och skuldkriteriet så som de definieras i fördraget och förordning (EG) nr 1467/1997 inte är uppfyllda.