



Bryssel 20.5.2020
COM(2020) 534 final

KOMISSION KERTOMUS

Belgia

**Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla
laadittu kertomus**

KOMISSION KERTOMUS

Belgia

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla laadittu kertomus

1. JOHDANTO

Komissio antoi 20. maaliskuuta 2020 tiedonannon vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen aktivoinnista. Lauseke, josta säädetään asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 1 kohdassa, 6 artiklan 3 kohdassa, 9 artiklan 1 kohdassa ja 10 artiklan 3 kohdassa sekä asetuksen (EY) N:o 1467/97 3 artiklan 5 kohdassa ja 5 artiklan 2 kohdassa, helpottaa finanssipolitiikan koordinoitua talouden vakavan taantuman yhteydessä. Tiedonannossaan komissio oli neuvoston kanssa samaa mieltä siitä, että kun otetaan huomioon odotettavissa oleva covid-19-epidemian aiheuttama vakava talouden taantuma, tämänhetkiset olosuhteet mahdollistavat lausekkeen aktivoinnin. Jäsenvaltioiden valtiovarainministerit yhtyivät komission arvioon 23. maaliskuuta 2020. Yleisen poikkeuslausekkeen aktivoiminen mahdollistaa tilapäisen poikkeamisen julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä. Korjaavan osion osalta neuvosto voi myös päättää komission suosituksesta hyväksyä tarkistetun julkisen talouden kehityskaaren. Yleinen poikkeuslauseke ei keskeytä vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisia menettelyjä. Se antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa niistä julkista taloutta koskevista vaatimuksista, joita tavallisesti sovellettaisiin, ja samalla komissiolla ja neuvostolla on mahdollisuus toteuttaa tarvittavat politiikan koordinoitumienpiteet vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa.

Belgian viranomaisten 31. maaliskuuta 2020 ilmoittamat ja Eurostatin myöhemmin vahvistamat tiedot¹ osoittavat, että vuonna 2019 Belgian julkisen talouden alijäämä oli 1,9 prosenttia suhteessa BKT:hen ja julkisen talouden bruttovelka 98,6 prosenttia suhteessa BKT:hen. Vuoden 2020 vakausohjelmassa Belgia ennakoi, että vuonna 2020 alijäämä on 7,5 prosenttia suhteessa BKT:hen ja velka 115 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Vuodeksi 2020 ennakoitu alijäämä on lähtökohtaisesti näyttönä vakaus- ja kasvusopimuksessa määritellyn liiallisen alijäämän olemassaolosta.

Lisäksi vuoden 2019 tiedot merkitsevät, että velan supistamista koskevan vertailuarvon saavuttamisessa ei ole edistytty riittävästi, mikä myös on lähtökohtaisesti näyttönä vakaus- ja kasvusopimuksessa määritellyn liiallisen alijäämän olemassaolosta.

Tätä taustaa vasten komissio on laatinut tämän kertomuksen, jossa analysoidaan, noudattaako Belgia perussopimuksessa määrättyjä alijäämä- ja velkakriteerejä. Kertomuksessa otetaan

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

huomioon kaikki merkitykselliset tekijät ja siinä otetaan asianmukaisesti huomioon myös covid-19-pandemiaan liittyvä merkittävä talouden häiriö.

Taulukko 1. Julkisen talouden alijäämä ja velka (% suhteessa BKT:hen)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Alijäämäkriteeri	Julkisen talouden rahoitusasema	-2,4	-0,7	-0,8	-1,9	-8,9	-4,2
Velkakriteeri	Julkisen talouden bruttovelka	104,9	101,7	99,8	98,6	113,8	110,0
	Ero velan supistamista koskevaan vertailuarvoon		0,4	0,2	0,7	5,7	1,8

Lähde: Eurostat, komission kevään 2020 talousennuste

2. ALIJÄÄMÄKRITEERI

Vuoden 2020 vakausohjelman perusteella Belgian julkisen talouden alijäämän odotetaan kasvavan 7,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2020, eli se ylittää perussopimuksen mukaisen viitearvon, joka on 3 prosenttia suhteessa BKT:hen, eikä ole lähellä sitä.

Perussopimuksessa määrätyn viitearvon ennakoitu ylittyminen vuonna 2020 on poikkeuksellinen, koska se johtuu talouden vakavasta taantumasta. Erityisesti on huomattava, että covid-19-pandemian torjumiseksi toteutetut toimenpiteet ovat 1,2 prosenttia suhteessa BKT:hen, ja automaattisten vakauttajien puolestaan odotetaan kasvattavan ennakoitua alijäämää 5 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen. Komission kevään 2020 talousennusteessa otetaan huomioon covid-19-pandemian vaikutus ja ennustetaan reaalisen BKT:n supistuvan 7,2 prosenttia vuonna 2020.

Perussopimuksen viitearvon ennakoitu ylittyminen ei olisi komission kevään 2020 talousennusteen perusteella väliaikaista, sillä alijäämän ennustetaan pysyvän yli 3 prosentissa suhteessa BKT:hen vuonna 2021.

Yhteenvetona voidaan todeta, että vuodeksi 2020 ennakoitu alijäämä ylittää perussopimuksen 3 prosentin viitearvon eikä ole sitä lähellä. Ennakoitua ylittymistä pidetään perussopimuksessa ja vakaus- ja kasvusopimuksessa määriteltynä poikkeuksellisena mutta ei väliaikaisena ylittymisenä. Näin ollen analyysi viittaa siihen, että perussopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/97 määriteltyä alijäämäkriteeriä ei lähtökohtaisesti noudateta.

3. VELKAKRITEERI

Velkasuhde on supistunut vuosien 2018 ja 2019 välillä 99,8 prosentista 98,6 prosenttiin. Lievästä perusylijäämästä, velkaa supistavista velkakannan korjauseristä, reaalisen BKT:n kasvusta ja hintojen noususta (inflaatiovaikutus) johtuvaa velkaa vähentävää vaikutusta tasoittivat osittain korkomenot, jotka tosin pienenevät.

Ilmoitetut tiedot osoittavat, ettei Belgia noudattanut velan supistamiselle asetettua vertailuarvoa vuonna 2019 (ks. taulukko 1), sillä ero vertailuarvoon on 0,7 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Analyysi viittaa näin ollen siihen, että vuoden 2019 toteutumatietojen perusteella velkakriteeriä ei lähtökohtaisesti noudateta.

4. MERKITYKSELLISET TEKIJÄT

Perussopimuksen 126 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos jäsenvaltio ei täytä jommankumman tai kummankaan arviointiperusteiden mukaisia vaatimuksia, komissio laatii asiasta kertomuksen. Kertomuksessa on otettava huomioon myös se, ylittääkö julkistalouden alijäämä julkiset investointimenot, sekä muut merkitykselliset tekijät, jäsenvaltion keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne ja talousarviotilanne mukaan luettuina”.

Näitä tekijöitä kuvataan tarkemmin asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan huomioon on otettava myös ”muut tekijät, joita kyseinen jäsenvaltio pitää merkityksellisinä arvioitaessa kokonaisvaltaisesti alijäämä- ja velkaperusteiden noudattamista ja jotka jäsenvaltio on esittänyt neuvostolle ja komissiolle”.

Jos velkakriteerin ylittyminen on ilmeistä, merkityksellisten tekijöiden analysointi on erityisen perusteltua, koska tekijät, joihin hallitus ei voi vaikuttaa, vaikuttavat enemmän velan kuin alijäämän kehitykseen. Tämä tunnustetaan asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 4 kohdassa, jossa säädetään, että kun arvioidaan velkakriteerin noudattamista, merkitykselliset tekijät otetaan huomioon riippumatta raja-arvon ylittymisen suuruudesta. Arvioitaessa velkakriteerin noudattamista on tarkasteltava ainakin seuraavia kolmea keskeistä näkökohtaa, koska ne vaikuttavat velan kehitykseen ja kestävyYTEEN: i) keskipitkän aikavälin tavoitteen tai siihen tähtäävän sopeuttamisuran noudattaminen, ii) rakenneuudistusten toteuttaminen ja iii) vallitseva taloustilanne.

Kuten asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 4 kohdassa säädetään, alijäämäkriteerin noudattamisesta vuonna 2020 on todettava, että koska julkinen velka suhteessa BKT:hen ylittää 60 prosentin viitearvon eivätkä kaksi edellytystä – alijäämä pysyy lähellä viitearvoa ja viitearvon ylitys on väliaikaista – täyty, näitä merkityksellisiä tekijöitä ei voida Belgian osalta ottaa huomioon liiallisen alijäämän olemassaoloa koskevaan päätökseen johtavissa vaiheissa, kun noudattamista arvioidaan alijäämäkriteeriä soveltaen.

Tämänhetkisessä tilanteessa keskeinen huomioon otettava lisätekiä vuoden 2020 osalta on covid-19-pandemian taloudellinen vaikutus. Pandemia vaikuttaa erittäin merkittävästi julkisen talouden tilanteeseen ja johtaa erittäin epävarmoihin näkymiin. Pandemia on johtanut myös yleisen poikkeuslausekkeen aktivoimiseen.

4.1 Covid-19-pandemia

Covid-19-pandemia on johtanut merkittävään talouden häiriöön, jolla on huomattava kielteinen vaikutus kaikkialla Euroopan unionissa. Vaikutukset BKT:n kasvuun riippuvat sekä pandemian että niiden toimenpiteiden kestoista, joita kansalliset viranomaiset ovat toteuttaneet ja joita toteutetaan Euroopan tasolla ja globaalisti pandemian leviämisen hidastamiseksi, tuotantokapasiteetin suojelemiseksi ja kokonaiskysynnän tukemiseksi. Jäsenvaltiot ovat jo ottaneet tai ovat ottamassa käyttöön budjettitoimenpiteitä terveydenhuoltojärjestelmien kapasiteetin lisäämiseksi ja avun tarjoamiseksi niille ihmisille ja aloille, joita kriisi erityisesti koettelee. Lisäksi on otettu käyttöön merkittäviä maksuvalmiustukitoimenpiteitä ja muita takauksia. Toimivaltaisten tilastoviranomaisten on

tutkittava yksityiskohtaisempien tietojen perusteella, onko kyseisillä toimenpiteillä välitöntä vaikutusta julkisen talouden rahoitusasemaan. Nämä toimenpiteet yhdistettynä talouden toimeliaisuuden vähenemiseen kasvattavat julkisen talouden alijäämiä ja heikentävät velka-asemia huomattavasti.

4.2 Keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne, rakenneuudistukset mukaan lukien

Vuodesta 2016 lähtien reaalisena BKT:n kasvu on ylittänyt potentiaalisen dynaamisten investointien ja yksityisen kulutuksen ansiosta, kun taas nettoviennin vaikutus on pysynyt vähäisenä. Nimellinen kasvu kiihtyi vuonna 2017 ja hidastui hieman vuosina 2018 ja 2019 talouden toimeliaisuuden hidastumisen ja BKT-deflaattorin heikkenemisen vuoksi. Tästä syystä makrotalouden olosuhteita ei voida pitää lieventävänä tekijänä, kun pohditaan, miksi Belgia ei ole edistynyt riittävästi kohti velan supistamista koskevan vertailuarvon noudattamista vuonna 2019.

Covid-19-pandemialla ja siihen liittyvillä rajoittamistoimenpiteillä odotetaan olevan vakavia vaikutuksia talouden toimeliaisuuteen. Komission kevään 2020 talousennusteen mukaan BKT supistuu 7,2 prosenttia vuonna 2020 yksityisen kulutuksen ja investointien vähenemisen vuoksi, kun taas nettokaupan vaikutuksen kasvuun ennustetaan pysyvän negatiivisena kaupan volyymin supistuessa. Makrotalouden näkymille on ominaista poikkeuksellinen epävarmuus pandemian kestosta ja sen taloudellisista vaikutuksista. Tämä on lieventävä tekijä arvioitaessa, noudattaako Belgia alijäämäkriteeriä vuonna 2020.

Komissio arvioi vuoden 2020 maaraportissaan², että Belgia on edistynyt vain vähän vuoden 2019 maakohtaisten suositusten noudattamisessa, mikä johtuu osittain siitä, ettei liittovaltiotasolla ollut hallitusta, jolla olisi täydet toimivaltuudet. Belgia on kuitenkin edistynyt jonkin verran kestävässä liikenneinfrastruktuuriin tehtävien investointien edistämisessä, mutta se ei ole edistynyt millään hallintotasolla finanssipolitiikan koordinoinnissa. Vuonna 2019 liittovaltiotason toimitushallitus jatkoi aiemmin hyväksytyjen toimenpiteiden täytäntöönpanoa, erityisesti yhtiöverouudistusta, verotuksen painopisteen siirtämistä, eläkeuudistusta ja työmarkkinuudistusta ("Jobs deal").

4.3 Julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasema, julkiset investoinnit mukaan lukien

Julkisen talouden alijäämä kasvoi vuosien 2018 ja 2019 välillä 0,8 prosentista suhteessa BKT:hen 1,9 prosenttiin varsinkin juoksevien tulo- ja varallisuusverojen huomattavan vähenemisen vuoksi. Erityisesti yhtiöverotustulot supistuivat sen jälkeen, kun ne olivat vuosina 2017 ja 2018 tilapäisesti kasvaneet veronkannon ajoituksen muuttumisen johdosta. Julkiset investoinnit pysyivät vakaina noin 2,6 prosentissa suhteessa BKT:hen molempina vuosina, eli ne ylittivät julkisen talouden alijäämän.

Belgia sai 9. heinäkuuta 2019 suosituksen varmistaa, että julkisten perusmenojen nimellinen kasvu ilman päätösperäisiä tulopuolen toimenpiteitä ja kertaluonteisia toimenpiteitä on enintään 2,8 prosenttia vuonna 2019 (menojen kasvun vertailuarvo), jolloin vuotuinen

² Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja, SWD(2020) 500 final, 26.2.2020, *Country Report Belgium 2020. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances.*

rakenteellinen sopeutus olisi 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen³. Toteutumatietojen ja komission ennusteen perusteella menojen kasvu ylitti viitearvon, sillä vuonna 2019 poikkeama julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä suositellulta sopeutusuralta oli 0,7 prosenttia suhteessa BKT:hen, mikä viittaa merkittävään poikkeamaan. Rakenteellinen rahoitusasema heikkeni 0,6 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen vuonna 2019, mikä myöskin viittaa merkittävään 0,7 prosentin poikkeamaan suhteessa BKT:hen Vastaava arvio saadaan tarkastelemalla vuosia 2018 ja 2019 yhdessä. Ennaltaehkäisevän osion vaatimusten noudattamatta jättäminen on raskauttava tekijä arvioitaessa, onko Belgia lähtökohtaisesti jättänyt noudattamatta velkakriteeriä vuonna 2019.

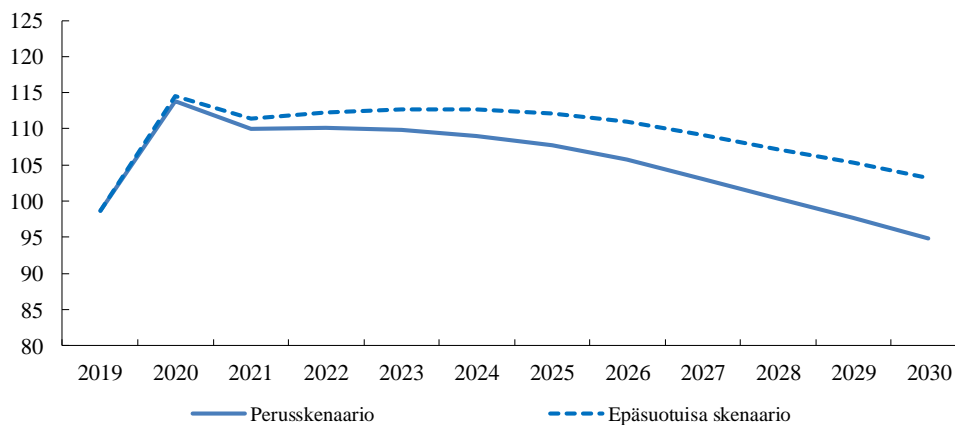
Vakausohjelmassa annetaan tietoja merkittävistä toimenpiteistä pandemian hillitsemiseksi ja talouden tukemiseksi. Siinä arvioidaan, että näiden suorien tukitoimenpiteiden budjettivaikutus on 2,3 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin näkymät ovat edelleen erittäin epävarmat.

4.4 Julkisen talouden keskipitkän aikavälin velka-asema

Julkinen velka supistui tasaisesti vuosien 2016 ja 2018 välillä 104,9 prosentista 99,8 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Tämä johtui perusylijiämien kasvusta ja korkomenojen laskusta. Vuonna 2019 velkasuhde supistui edelleen 98,6 prosenttiin seurauksena lievän perusylijiämän velkaa vähentävästä vaikutuksesta, velkaa supistavista velkakannan korjauseristä ja velkaa supistavasta lumipalloefektistä, jonka suuruus oli 0,9 prosenttia suhteessa BKT:hen ja joka johtui reaalisen BKT:n kasvusta ja hintojen noususta (inflaatiovaikutus). Tämä kompensoitui osittain korkomenoilla, jotka tosin pienenivät.

Komission kevään 2020 talousennusteen mukaan julkinen velka kasvaa 98,6 prosentista suhteessa BKT:hen vuonna 2019 113,8 prosenttiin vuonna 2020.

Kuvio 1. Julkinen velka suhteessa BKT:hen, Belgia, % suhteessa BKT:hen



Lähde: Komission yksiköt.

³ Neuvoston suositus, annettu 9 päivänä heinäkuuta 2019, Belgian vuoden 2019 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Belgian vuoden 2019 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto (EUVL C 301, 5.9.2019, s. 1).

Velkakestävyysanalyysi on päivitetty komission kevään 2020 talousennusteessa. Velkakestävyysarviointi osoittaa kaiken kaikkiaan, että huolimatta riskeistä velka-asema pysyy keskipitkällä aikavälillä kestäväällä pohjalla, kun otetaan huomioon myös merkittävät lieventävät tekijät (kuten velkaprofiili ja historiallisen alhainen korkotaso). Vaikka velka-asema heikkenee covid-19-kriisin seurauksena, perusskenaariossa velkasuhteen odotetaan keskipitkällä aikavälillä olevan kestäväällä (laskevalla) kehitysuralla⁴.

4.5 Muut jäsenvaltion esittämät tekijät

Belgian viranomaiset toimittivat 11. toukokuuta 2020 kirjeen, jossa ne ilmoittivat asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen merkityksellisten tekijät. Edellä tässä kertomuksessa esitetty analyysi kattaa jo suurimman osan viranomaisten esittämistä keskeisistä tekijöistä. Lisätekijä, jota ei ole vielä mainittu edellä, on toimitushallituksen rajallinen liikkumavara toteuttaa alijäämää supistavia toimenpiteitä liittovaltion tasolla.

5. PÄÄTELMÄT

Vakaushjelmassa Belgian julkisen talouden alijäämän ennakoitaan vuonna 2020 kasvavan 7,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Tämä ylittää perussopimuksessa asetetun 3 prosentin viitearvon eikä ole lähellä sitä. Viitearvon ennakoitua ylittymistä pidetään poikkeuksellisenä mutta ei väliaikaisena.

Julkinen bruttovelka oli vuoden 2019 lopussa 98,6 prosenttia suhteessa BKT:hen eli yli perussopimuksen mukaisen 60 prosentin viitearvon. Belgia ei noudattanut velan supistamista koskevaa vertailuarvoa vuonna 2019.

Perussopimusta ja vakaush- ja kasvusopimusta noudattaen tässä kertomuksessa on tarkasteltu myös merkityksellisiä tekijöitä. Kuten asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 4 kohdassa säädetään, alijäämäkriteerin noudattamisesta vuonna 2020 on kuitenkin todettava, että koska julkinen velka suhteessa BKT:hen ylittää 60 prosentin viitearvon eivätkä kaksi edellytystä – alijäämä pysyy lähellä viitearvoa ja viitearvon ylitys on väliaikaista – täyty, näitä merkityksellisiä tekijöitä ei voida Belgian osalta ottaa huomioon liiallisen alijäämän olemassaoloa koskevaan päätökseen johtavissa vaiheissa, kun noudattamista arvioidaan alijäämäkriteeriä soveltaen.

Kun tarkastellaan, onko velkakriteeriä noudatettu vuonna 2019, huomioon otettujen merkityksellisten tekijät, erityisesti i) havaitut makrotalouden olosuhteet, ii) kasvua tukevien rakenneuudistusten toteuttaminen viime vuosina ja iii) merkittävä poikkeaminen julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä suositellulta sopeutusuralta, johtavat päätelmään, että perussopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/1997 määriteltyä velkakriteeriä ei noudateta.

⁴ Perusskenaario perustuu komission kevään 2020 talousennusteeseen. Vuoden 2021 jälkeen finanssipolitiikkaa on tarkoitus sopeuttaa asteittain EU:n talous- ja finanssipolitiikan koordinointi- ja valvontakehysten mukaisesti. Reaalisen BKT:n kasvuennusteet laaditaan talouspoliittisen komitean tuotantokuilutyöryhmän (OGWG) ns. T+10-menetelmän mukaisesti. Toteutunut (reaalisen) BKT:n kasvu perustuu sen potentiaaliseen kasvuun, ja siihen vaikuttavat kaikki harkitut julkisen talouden lisäsopeustoimet (finanssipolitiikan kertoimen kautta). Inflaation odotetaan lähentyvän asteittain 2:ta prosenttia. Korko-oletukset vastaavat rahoitusmarkkinoiden odotuksia. Epäsuotuisassa skenaariossa oletetaan, että perusskenaarioon verrattuna korot ovat korkeammat (500 peruspistettä) ja BKT kasvaa hitaammin (–0,5 prosenttiyksikköä) koko ennustejakson ajan.

Kaiken kaikkiaan analyysi viittaa siihen, että perussopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/1997 määriteltyjä alijäämä- ja velkakriteerejä ei noudateta.