

Bryssel den 5.6.2019
COM(2019) 531 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

Förfarandet vid alltför stora underskott (nedan kallat *underskottsförfarandet*) fastställs i artikel 126 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*). Det beskrivs närmare i rådets förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott¹, som ingår i stabilitets- och tillväxtpakten. Särskilda bestämmelser för medlemsstater i euroområdet som omfattas av underskottsförfarandet fastställs i förordning (EU) nr 473/2013².

Enligt artikel 126.2 i EUF-fördraget ska kommissionen undersöka om budgetdisciplin iakttas på grundval av följande två kriterier: a) huruvida andelen av det förväntade eller faktiska offentliga underskottet i procent av bruttonationalprodukten (BNP) överstiger referensvärdet på 3 %, och b) huruvida den offentliga skuldkvoten överstiger referensvärdet på 60 %, såvida inte detta procenttal minskar i tillräcklig utsträckning och närmar sig referensvärdet i tillfredsställande takt.

Om en medlemsstat inte uppfyller de krav som gäller enligt det ena av eller båda dessa kriterier, ska kommissionen enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget utarbeta en rapport. 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”.

Föreliggande rapport utgör det första steget i underskottsförfarandet och analyserar Belgiens uppfyllande av fördragets underskotts- och skuldkriterier med hänsyn tagen till ekonomiskt läge och andra relevanta faktorer.

De uppgifter som rapporterades av de belgiska myndigheterna den 29 mars 2019³ och som därefter validerades av Eurostat⁴ visar att Belgiens offentliga underskott uppgick till 0,7 % av

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 6. Rapporten tar även hänsyn till *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes* (Närmare angivelser för genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten samt riktlinjer för stabilitets- och konvergensprogrammets innehåll och utformning), som Ekonomiska och finansiella kommittén antog den 5 juli 2016 och som kan laddas ned från: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 473/2013 om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigering av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet (EUT L 140, 27.5.2013, s. 11).

³ Enligt förordning (EG) nr 479/2009 måste medlemsstaterna rapportera sina förväntade och faktiska underskotts- och skuldnivåer till kommissionen två gånger om året. Den senaste rapporten från Belgien kan laddas ned från: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

⁴ Eurostats pressmeddelande nr 67/2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4ffe7bcdaf>

BNP 2018, medan skulden uppgick till 102,0 % och därmed låg över fördragets referensvärde på 60 % av BNP. I utkastet till budgetplan förutspås för 2019 ett underskott på 1,0 % av BNP och en skuldkvot på 100,2 % av BNP, medan det i Belgiens stabilitetsprogram 2019, som kommissionen mottog den 26 april 2019, förutspås ett underskott på 0,8 % av BNP och en skuldkvot på 100,6 % av BNP.

De uppgifter som rapporterats visar att Belgien inte uppfyllde riktmärket för skuldminskning⁵ 2018 (se tabell 1), eftersom avståndet till riktmärket är 1,1 procentenhet. Belgien förväntas vidare inte heller uppfylla riktmärket för skuldminskning 2019 och 2020, eftersom skuldkvoten enligt kommissionens vårprognos 2019 förväntas fortsätta att ligga 1,7 procentenheter över det bakåtblickande riktmärket för skuldminskning 2019 och 1,9 procentenheter över det framåtblickande riktmärket för skuldminskning 2020. På grundval av scenariot i stabilitetsprogrammet 2019 förväntas skuldkriteriet uppfyllas från och med 2019 och det framåtblickande riktmärket för skuldminskning överträffas med 0,2 procentenheter 2019 och med 0,6 procentenheter 2020.

Att Belgien inte uppfyllde riktmärket för skuldminskning 2018 tyder vid första anblicken, innan alla faktorer som beskrivs nedan har beaktats, på att det föreligger ett alltför stort underskott enligt stabilitets- och tillväxtpakten.

Kommissionen har därför upprättat denna rapport för att göra en samlad bedömning av avvikelserna från riktmärket för skuldminskning och överskridandet av fördragets referensvärde samt ta ställning till om det finns anledning att inleda ett förfarande vid alltför stora underskott. Underskottskriteriet granskas i avsnitt 2 av rapporten. Skuldkriteriet granskas i avsnitt 3. Avsnitt 4 handlar om offentliga investeringar och andra relevanta faktorer samt innehåller en bedömning av om den nödvändiga anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet följs. Rapporten utgår från kommissionens vårprognos 2019, som publicerades den 7 maj 2019, och kommissionens bedömning av den senare makroekonomiska och offentligfinansiella utvecklingen.

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

		2015	2016	2017	2018	2019		2020	
						COM	SP	COM	SP
Underskottskriteriet	Saldo i offentliga finanser	-2.4	-2.4	-0.8	-0.7	-1.3	-0.8	-1.5	-0.2
Skuldkriteriet	Offentlig bruttoskuld	106.4	106.1	103.4	102.0	101.3	100.6	100.7	98.5
	Avstånd till riktmärke för skuldminskning	n.r.	n.r.	1.3	1.1	1.7	-0.2	1.9	-0.6
	Förändring i strukturellt saldo	0.6	0.0	0.8	0.0	0.0	0.5	-0.3	0.6
	MLSA	1.4	2.2	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
Källa: Stabilitetsprogram 2019 (SP) och kommissionens vårprognos 2019 (COM).									

⁵ Uppfyllandet av riktmärket för skuldminskning bedöms utifrån tre olika konfigurationer: en bakåtblickande, en framåtblickande och en som har rensats för konjunktoreffekter.

2. UNDERSKOTTSKRITERIET

Belgiens offentliga underskott minskade från 0,8 % av BNP 2017 till 0,7 % av BNP 2018. Enligt kommissionens vårprognos 2019 kommer underskottet att växa till 1,3 % 2019 och därmed fortfarande respektera fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Med oförändrad politik förutser kommissionen att underskottet kommer att växa ytterligare till 1,5 % av BNP 2020.

Den fleråriga utvecklingsbanan i stabilitetsprogrammet 2019 visar att underskottet kommer att stabiliseras på 0,8 % 2019 och minska till 0,2 % 2020. Den 18 december 2018 lämnade den belgiska premiärministern in sin avskedsansökan. Sedan dess har en övergångsregering antagit budgetar som upprättats enligt antagandet om oförändrad politik. Regeringen hade därför inte fullständiga budgetbefogenheter enligt grundlagen och/eller konventioner när stabilitetsprogrammet lämnades in. Stabilitetsprogrammet presenterar därför en budgetutveckling som inte grundar sig på antagna eller tillräckligt detaljerade åtgärder för att uppnå det medelfristiga målet om en budget som i strukturella termer är i balans 2021. När det gäller 2019 beror skillnaden mellan kommissionens prognos och stabilitetsprogrammet på ett antal åtgärder som inte beaktades i kommissionens prognos eftersom de inte har antagits eller är tillräckligt specificerade, eller för att de anses som tillfälliga (upphörde 2018 och inte längre aktuella 2019)⁶. När det gäller 2020 beror skillnaden huvudsakligen på en utgiftsminskning (-0,6 procentenheter av BNP) och en inkomstökning (+0,2 procentenheter av BNP) som inte stöds av specificerade ytterligare åtgärder.

Belgien uppfyller alltså det underskottskriterium som definieras i fördraget och i förordning (EG) nr 1467/97.

3. SKULDKRITERIET

Den offentliga skulden var som störst – 107,5 % av BNP – 2014 och minskade därefter till 103,4 % 2017. År 2018 sjönk skulden ytterligare till 102,0 % av BNP, främst tack vare det primära överskottet och ett minskat inflytande från den negativa ”snöbollseffekten” (lägre räntekostnader i kombination med tillväxt i BNP i löpande priser), som bara delvis motverkades av en uppåtriktad stock-/flödesjustering. Skuldutvecklingen diskuteras mer ingående i avsnitt 4.2.

Kommissionen förutser i sin prognos en blygsam minskning av skulden de närmaste åren, till 101,3 % av BNP 2019 och under 100,7 % av BNP 2020. Den årliga nedåtriktade effekten på i genomsnitt 1,3 procentenheter till följd av primära överskott och ”snöbollseffekten” förväntas delvis neutraliseras av uppåtriktade stock-/flödesjusteringar 2019–2020. Dessa beräkningar tar inte hänsyn till effekterna av eventuell försäljning av tillgångar inom finanssektorn.

Enligt Belgiens stabilitetsprogram 2019 kommer skuldkvoten att minska till 100,6 % av BNP i slutet av 2019 och till 98,5 % av BNP 2020. Skillnaden i förhållande till kommissionens prognos, som baseras på antagandet om oförändrad politik, beror främst på ett lägre förväntat samlat underskott i stabilitetsprogrammet med i stort sett samma antaganden om nominell tillväxt och på något lägre stock-/flödesjusteringar.

När underskottsförfarandet hade upphävts i juni 2014 inleddes en treårig övergångsperiod för Belgiens uppfyllande av riktmärket för skuldminskning. Övergångsperioden löpte från 2014

⁶ Se bedömningen av Belgiens stabilitetsprogram 2019.

till och med 2016. Sedan 2017, efter övergångsperiodens slut, gäller det sedvanliga riktmärket för skuldminskning.

De uppgifter som rapporterats visar att Belgien inte uppfyllde riktmärket för skuldminskning 2018 (se tabell 1), eftersom avståndet till riktmärket är 1,1 % av BNP. Belgien förväntas inte uppfylla riktmärket för skuldminskning 2019 och 2020 eftersom skuldkvoten enligt kommissionens vårprognos förväntas fortsätta att överstiga riktmärket för skuldminskning med 1,7 % av BNP 2019 och 1,9 % av BNP 2020.

Enligt scenariot i stabilitetsprogrammet 2019 uppfylls skuldkriteriet från och med 2019 eftersom Belgien överträffar riktmärket för skuldminskning (i dess framåtblickande konfiguration) med 0,7 % av BNP 2019 och uppfyller det precis (med 0,0 %) 2020. I stabilitetsprogrammet förutses att skuldkriteriet uppfylls från och med 2018. Skillnaden i förhållande till kommissionens prognos beror på en underskottsminskning som är 0,5 % större 2019 och 1,3 % 2020, eftersom kommissionens prognos utgår från antagandet om oförändrad politik medan stabilitetsprogrammet baseras på en förväntad ansträngning att uppnå Belgiens medelfristiga mål (ett strukturellt saldo på 0,0 % av BNP) år 2021, som dock inte understöds av tillräckligt detaljerade åtgärder. En del av skillnaden beror även på en större stock-/flödesjustering än väntat 2019 som inte uppvägs av en mindre justering 2020.

Vid en första anblick – innan alla relevanta faktorer som beskrivs nedan har beaktats – tyder analysen därför på att skuldkriteriet enligt fördraget och förordning (EG) nr 1467/97 inte uppfylls om man utgår från utfallsdata för 2018, kommissionens vårprognos 2019 och stabilitetsprogrammet 2019.

Tabell 2: Skuldutveckling

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	SP	COM	SP
Offentlig bruttoskuldkvot	106.4	106.1	103.4	102.0	101.3	100.6	100.7	98.5
Förändring i skuldkvot ^b (1 = 2+3+4)	-1.2	-0.3	-2.7	-1.4	-0.7	-1.4	-0.5	-2.1
<i>Bidrag:</i>								
• Primärsaldo (2)	-0.6	-0.4	-1.6	-1.6	-0.8	-1.3	-0.5	-1.8
• "Snöbollseffekt" (3)	0.2	-0.6	-1.0	-0.4	-0.6	-0.9	-0.7	-0.9
<i>varav:</i>								
<i>Ränteutgifter</i>	3.0	2.8	2.5	2.3	2.1	2.1	2.0	1.9
<i>Tillväxt i BNP i fasta priser</i>	-1.7	-1.5	-1.7	-1.4	-1.2	-1.3	-1.2	-1.4
<i>Inflation (BNP-deflator)</i>	-1.0	-1.8	-1.7	-1.2	-1.5	-1.8	-1.6	-1.5
• Stock-/flödesjustering (4)	-0.7	0.7	0.0	0.5	0.7	0.9	0.7	0.6
<u>Anm.</u>								
^a I procent av BNP.								
^b Förändringen i bruttoskuldkvot kan delas upp enligt följande:								
$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \cdot \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$								
där t står för tid ; D, PD, Y och SF motsvarar den offentliga skulden, primärt underskott, nominell BNP respektive stock-/flödesjusteringar, och i och y står för den genomsnittliga kostnaden för skulden och nominell BNP-tillväxt. Termen inom parentes motsvarar "snöbollseffekten", som mäter den kombinerade effekten av ränteutgifterna och den ekonomiska tillväxten på skuldkvoten.								
Källa: Stabilitetsprogrammet 2018 (SP) och kommissionens vårprognos 2018								

4. RELEVANTA FAKTORER

I sin rapport ska kommissionen enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget "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.

Om det verkar som om skuldkriteriet inte uppfylls är det särskilt motiverat att analysera relevanta faktorer, eftersom skuldutvecklingen i högre grad än underskottet påverkas av faktorer utanför regeringens kontroll. Detta erkänns i artikel 2.4 i förordning (EG) nr 1467/97, där det föreskrivs att relevanta faktorer ska beaktas vid bedömningen av om skuldkriteriet uppfylls, oavsett avvikelsens storlek. Åtminstone följande tre viktiga aspekter måste beaktas (vilket tidigare också har skett) i bedömningen av om skuldkriteriet uppfylls med tanke på deras inverkan på skuldens utveckling och hållbarhet:

1. Efterlevnad av det medelfristiga målet eller anpassningsbanan mot detta mål, vilket under normala makroekonomiska förhållanden antas säkerställa hållbarhet eller snabba framsteg mot hållbarhet. Eftersom utformningen av de landsspecifika, medelfristiga målen tar hänsyn till skuldnivå och implicita skulder bör efterlevnad av det medelfristiga målet eller anpassningsbanan mot detta mål säkerställa att skuldkvoterna konvergerar mot försiktiga nivåer, åtminstone på medellång sikt.

2. Strukturreformer som redan genomförts eller beskrivits utförligt i strukturreformplaner och som genom sin inverkan på tillväxten förväntas förbättra hållbarheten på medellång sikt och därmed bidra till att få skuldkvoten att minska i tillfredsställande takt. Fasthållande vid det medelfristiga målet (eller anpassningsbanan mot detta mål) förväntas överlag tillsammans med genomförandet av strukturreformer (inom ramen för den europeiska planeringsterminen) under normala ekonomiska förhållanden föra in skuldutvecklingen på en hållbar bana genom att både påverka själva skuldnivån (genom att uppnåendet av det medelfristiga målet innebär en sund budgetställning) och den ekonomiska tillväxten (genom reformerna).
3. Ogynnsamma makroekonomiska förhållanden, i synnerhet låg inflation, som kan bromsa minskningen av skuldkvoten och göra det särskilt svårt att följa stabilitets- och tillväxtpaktens bestämmelser. En låginflationsmiljö gör det svårare för medlemsstaterna att uppfylla riktmärket för skuldminskning. I ett sådant läge är fasthållande vid det medelfristiga målet eller anpassningsbanan mot detta mål en central relevant faktor i bedömningen av om skuldkriteriet uppfylls.

Med tanke på dessa bestämmelser bedöms i följande delavsnitt i tur och ordning 1) budgetställningen på medellång sikt, bl.a. efterlevnaden av den nödvändiga anpassningsbanan mot det medelfristiga målet och utvecklingen av offentliga investeringar, 2) offentlig skuldsättning, skuldutveckling och skuldhållbarhet på medellång sikt, 3) ekonomisk ställning på medellång sikt, bl.a. läget när det gäller genomförandet av strukturreformer, 4) andra faktorer som kommissionen bedömt vara relevanta, och 5) andra faktorer som medlemsstaten hänvisat till.

4.1. Budgetställning på medellång sikt

Efterhandsbedömningen av Belgiens uppfyllande av den förebyggande delens krav visar att det inte finns tillräckligt starka bevis för att fastställa att det förelåg en betydande avvikelse från Belgiens anpassningsbana mot det medelfristiga målet 2018, eller 2017 och 2018 tillsammans. När det gäller 2019 och 2018 och 2019 tillsammans innebär den finanspolitiska anpassningen att det finns en risk för betydande avvikelse i Belgien från den förebyggande delens krav.

Samlat saldo, strukturellt saldo och anpassning mot det medelfristiga målet

Samlat saldo

Belgiens samlade underskott sjönk från 0,8 % av BNP 2017 till 0,7 % av BNP 2018. Såväl inkomst- som utgiftskvoten ökade, med 0,4 procentenheter och 0,2 procentenheter vardera.

Medelfristigt mål och strukturellt saldo

I sitt stabilitetsprogram 2019 bekräftade de belgiska myndigheterna sitt medelfristiga mål om en budget som i strukturella termer är i balans. Det medelfristiga målet förefaller vara tillräckligt strängt under vad som kan betraktas som normala ekonomiska förhållanden för att säkerställa att skuldregeln efterlevs på medellång och lång sikt. I stabilitetsprogrammet 2019 skjuter Belgien upp det planerade uppnåendet av målet från 2020 till 2021. Enligt stabilitetsprogrammet krävs en budgetansträngning på 0,9 % för att uppnå det medelfristiga målet. Enligt kommissionens vårprognos 2019 krävs en större ansträngning (1,4 % av BNP),

eftersom kommissionen gör en annan (högre) uppskattning av det strukturella underskottet 2018. I kommissionens prognos förväntas dessutom det strukturella saldot förbli oförändrat 2019 och försämrats med 0,3 procentenheter av BNP med oförändrad politik 2020, som är slutåret i kommissionens beräkningar. Enligt det höga finansrådet kommer en ytterligare försämring på 0,4 % av BNP äga rum 2021 med oförändrad politik⁷. För att uppnå det medelfristiga målet 2021 kommer det därför att krävas ytterligare, omfattande åtgärder av den nya regeringen efter valet i maj 2019.

Fasthållande vid den rekommenderade anpassningen mot det medelfristiga målet

Den 11 juli 2017 rekommenderade rådet Belgien att genomföra en betydande budgetansträngning i linje med kraven i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten och med beaktande av behovet att förstärka den pågående återhämtningen och att säkerställa hållbara offentliga finanser. Enligt den överenskomna anpassningsmatrisen i stabilitets- och tillväxtpakten innebär detta ett krav på att den nominella ökningen i primära offentliga nettoutgifter inte skulle överstiga 1,6 % 2018. Detta skulle motsvara en strukturell anpassning på minst 0,6 % av BNP. Rådet slog samtidigt fast att bedömningen av utkastet till budgetplan 2018 och den senare utvärderingen av 2018 års budgetutfall skulle behöva ta vederbörlig hänsyn till målet om en finanspolitisk inriktning som både stärker den pågående återhämtningen och säkerställer hållbara offentliga finanser. På grundval av kommissionens bedömning i samband med yttrandet om Belgiens utkast till budgetplan av styrkan i Belgiens återhämtning, som tog hänsyn till landets hållbarhetsproblem, konstaterade rådet den 13 juli 2018 att inga ytterligare aspekter i det avseendet behövde beaktas.

Enligt utfallsdata och kommissionens prognos överskred ökningen i den primära offentliga utgifterna, exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan och engångsåtgärder, utgiftsriktmärket under 2018, vilket ledde till ett gap på 0,7 % av BNP och pekar på en betydande avvikelse. Det strukturella saldot beräknas ha varit fortsatt oförändrat 2018, vilket ledde till ett gap på 0,6 % av BNP i förhållande till den rekommenderade budgetansträngningen och även det pekar på en betydande avvikelse.

Även om den minskar råder dock fortsatt osäkerhet kring behandlingen av den kraftiga ökningen av bolagens forskottsinbetalningar av skatt 2017 och 2018 (omkring 0,5 % av BNP varje år). Dessa intäkter beror framför allt på införandet i två steg – 2017 och 2018 – av betydligt högre tilläggsavgifter vid underlåtenhet att göra forskottsinbetalningar av skatt. Genom denna åtgärd görs en permanent ändring av tidpunkten för återkommande intäkter genom att – åtminstone en del – av skatteuppbörden sker genom forskottsinbetalningar i stället för efter avstämningar i efterhand, vilket är skälet till att den lett till en exceptionell och tillfällig topp i skatteintäkterna 2017 och 2018. I referensscenariot i vårprognosen 2019 och med utgångspunkt i samma metod som förra året ansåg kommissionen att all skatteuppbörd utöver den trendmässiga skulle anses utgöra en tillfällig engångsintäkt, som så småningom neutraliseras av lägre intäkter efter avstämningar i efterhand från och med 2019. I andra analyser, bl.a. den som har gjorts av Belgiens centralbank, betraktas en större andel av de ökade bolagsskatteintäkterna 2017 och 2018 som tillfälliga, medan staten betraktar en större andel som strukturell. Även om hänsyn tas till dessa osäkerhetsfaktorer och hela ökningen betraktas som strukturell både 2017 och 2018 verkar det föreligga en betydande avvikelse 2017 och 2018 tillsammans. Samtidigt förefaller överskridandet av tröskelvärdet på

⁷ High Council of Finance (2019), Avis "Trajectoire budgétaire en préparation du Programme de Stabilité 2019-2022". På grundval av uppgifter som lämnats av den federala planeringsbyrån.

0,25 % av BNP för betydande avvikelser vara mycket litet om hänsyn tas till dessa osäkerhetsfaktorer. Med tanke på att siffrorna är osäkra inser kommissionen att varken uppåt- eller nedåtrisker bör bortses från och att det bara är möjligt att göra en säker uppskattning av de permanenta effekterna efter en viss tid, även om utfallsdata när det gäller bolagsskatteintäkterna 2019 kommer att ge en första tydlig indikation på effekternas omfattning.

För 2017 och 2018 sammantaget föreligger en skillnad i mätningarna mellan utgiftsriktmärket och det strukturella saldot som beror på skillnader i indikationerna för 2017. När det gäller utgiftsriktmärket föreligger ett gap på 0,6 % av BNP, vilket pekar på en betydande avvikelse. När det gäller det strukturella saldot föreligger ett gap på 0,1 % av BNP, vilket pekar på en viss avvikelse. Slutsatsen av en bedömning av 2017 och 2018 tillsammans bygger på de enskilda mätningarna för 2018 och 2017. Det förstnämnda har redan diskuterats ovan. År 2017 överskred ökningen i primära offentliga utgifter i Belgien, minus diskretionära åtgärder på inkomstsidan och engångsåtgärder, utgiftsriktmärket med omkring 0,5 % av BNP. Å andra sidan förbättrades Belgiens strukturella saldo med mer än 0,8 % av BNP och överträffade därmed den strukturella anpassning – rensad för effekterna av ovanliga händelser – på minst 0,58 % av BNP som rådet rekommenderade för detta år. När det gäller det strukturella saldot förelåg alltså en positiv avvikelse på omkring 0,3 % av BNP. Den resulterande skillnaden på omkring 0,7 % av BNP mellan den förebyggande delens två pelare 2017 kräver att det görs en samlad bedömning som tar hänsyn till följande faktorer:

- De positiva effekterna av lägre ränteutgifter på det strukturella saldot (0,3 procentenheter) som ger ett bättre värde på budgetansträngningen baserat på det strukturella saldot, men inte påverkar uppfyllandet av utgiftsriktmärket. Det sistnämnda anses ge en mer rättvisande bild av den underliggande budgetansträngningen.
- Den negativa inverkan av högre inflation (BNP-deflator på 1,9 %) jämfört med förväntad inflation (prognostiserad BNP-deflator på 1,5 %) på utgiftsriktmärket jämfört med det strukturella saldot (0,1 procentenheter). Sociala förmåner och offentliganställdas löner indexeras till faktisk, inte förväntad, inflation. En högre inflation har emellertid även en positiv inverkan på skatteintäkterna. Utgiftsriktmärket fångar bara upp den förstnämnda effekten och underskattar därmed det totala offentligfinansiella läget.
- Oförutsedda inkomster som har en positiv inverkan på det strukturella saldot men inte på utgiftsriktmärket. I detta avseende nådde konjunkturen sin topp 2017 i Belgien. Detta ledde till oförutsedda inkomster (motsvarande omkring 0,1 % av BNP) som främst berodde på en ökning av intäkterna från direkta och indirekta skatter som var större än standardelasticiteten.
- Slutligen, den kvarvarande osäkerheten kring behandlingen av den betydande ökningen av bolagens skattebetalningar 2017 och 2018 (omkring 0,5 % 2017 och 0,7 % av BNP 2018). Högre avgifter för underlåtenhet att göra förskotts betalningar av skatt infördes 2017. Därmed ändras tidpunkten för återkommande intäkter permanent genom att – åtminstone en del – av skatteuppbörden sker genom förskotts betalningar i stället för efter avstämningar i efterhand, vilket har lett till en exceptionell och tillfällig ökning av skatteintäkterna. I sin artikel 126.3-rapport i maj 2018 reserverade kommissionen sig i detta sammanhang beträffande typen av intäktsökning från bolagsskatt. I sin vårprognos 2019 bedömer kommissionen att det

skedde en engångsökning på 0,5 % av BNP av intäkterna 2017 och 2018 som under de närmaste åren kommer att neutraliseras av lägre intäkter efter avstämningar i efterhand. Från och med 2018 har det skett ytterligare en strukturell ökning av skatteuppbörden på 0,2 % av BNP.

I detta sammanhang betraktas en större andel av bolagsskatteintäkterna i stabilitetsprogrammet 2019 som strukturella. Kommissionen medger att detta fortfarande är en möjlighet. En upprevidering av den permanenta effekten av åtgärden skulle ge ett bättre underliggande budgetläge. Kommissionens relativt försiktiga hållning i vårprognosen 2019 är därför en relevant faktor som ska beaktas i den samlade bedömningen med tanke på de extra intäkternas omfattning (omkring 0,5 % av BNP 2017 och 0,7 % av BNP 2018) och den stora grad av osäkerhet som omgärdar dem.

Med tanke på denna osäkerhet och i linje med förra årets analys innebär en sådan relevant faktor i den samlade bedömningen i denna rapport till följd av både de extra intäkternas omfattning och graden av osäkerhet kring deras tillfälliga karaktär, att det är svårt att slå fast hur betydande avvikelser från anpassningsbanan mot det medelfristiga målet var 2018 och 2017 och 2018 tillsammans.

Belgiens utkast till budgetplan åtföljdes av en formell begäran om att få utnyttja flexibiliteten i den förebyggande delen i enlighet med den ”gemensamt överenskomna standpunkt om flexibilitet i stabilitets- och tillväxtpakten” som Ekofinrådet godkände i februari 2016. Belgien begärde att tillfälligt få avvika från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet med hänvisning till att landet genomför stora strukturreformer som kommer att ha en positiv inverkan på de offentliga finansernas hållbarhet på sikt. Alla relevanta delar har redan lagstiftats och en trovärdig tidsplan för genomförandet fastställs i stabilitetsprogrammet 2019. De strukturreformer som begäran om flexibilitet hänvisar till omfattar en pensionsreform, en skatteomläggning, en reform av bolagsskatten, en arbetsmarknadsreform och en reform av den offentliga förvaltningen. Eftersom en begäran om tillfällig avvikelse ska lämnas in året innan klausulen tillämpas gjorde kommissionen sin bedömning av om kriterierna för strukturreformsklausulen är uppfyllda från och med 2019. Kommissionens vårprognos 2019 visar att Belgien kommer att respektera det lägsta riktmärket 2019, vilket ger en säkerhetsmarginal i förhållande till underskottsgränsen på 3 % av BNP. På grundval av detta anser kommissionen att Belgien uppfyller kraven för den begärda tillfälliga avvikelser på 0,5 % av BNP 2019 i samband med genomförandet av strukturreformer. Om hänsyn tas till denna flexibilitet förväntas Belgien därför genomföra en årlig strukturell anpassning mot det medelfristiga målet på 0,1 % av BNP 2019, vilket motsvarar en nominell ökning i primära offentliga nettoutgifter på högst 2,8 %.

För 2019 förutser kommissionen i sin vårprognos en utgiftsökning som överstiger riktmärket med 0,4 % av BNP, vilket pekar på en viss avvikelse. Det strukturella saldot förväntas i sin tur förbli stabilt, vilket pekar på en viss avvikelse (-0,1 % av BNP) från den rekommenderade strukturella anpassningen. För 2018 och 2019 tillsammans pekar utgiftsriktmärket på en risk för betydande avvikelse, med en genomsnittlig avvikelse på 0,6 % av BNP. Den beräknade genomsnittliga avvikelser när det gäller det strukturella saldot under samma period uppgår enligt kommissionens prognos till -0,3 % av BNP, vilket även det pekar på en risk för betydande avvikelse. Den samlade bedömningen bekräftar därmed att det finns en risk för betydande avvikelse för 2018–2019 tillsammans.

År 2020 måste Belgien genomföra en årlig strukturell anpassning mot det medelfristiga målet som förutsätter att den nominella ökningen i primära offentliga nettoutgifter inte överstiger 1,6 %, vilket motsvarar en strukturell anpassning på 0,6 % av BNP. Enligt kommissionens vårprognos 2019 förväntas den nominella ökningen i primära offentliga utgifter 2020, minus diskretionära åtgärder på inkomstsidan och engångsåtgärder, överstiga det gällande utgiftsriktmärket med 1,3 % av BNP, vilket pekar på en risk för betydande avvikelse. När det gäller det strukturella saldot förväntas en försämring med 0,3 procentenheter 2020, vilket även det pekar på en risk för en betydande avvikelse med 0,9 % av BNP.

Efter en samlad bedömning förväntas för närvarande en betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga målet 2019 och 2020, vilket äventyrar uppfyllandet av kraven i paktens förebyggande del.

Ruta 1: Flexibilitet inom den förebyggande delen

Inom ramen för kommissionens budgetövervakning de senaste åren har Belgien gynnats av olika flexibilitetsklausuler och tillåtna avvikelser i stabilitets- och tillväxtpakten. Ytterligare utgifter kan enligt förordning (EG) nr 1466/97 godtas om de utgör en ovanlig händelse, om effekten på de offentliga finanserna är betydande och hållbarheten inte skulle äventyras om en tillfällig avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga målet tilläts. Belgien tilläts under perioden 2015–2017 avvika med totalt omkring 763 miljoner euro eller 0,18 % av BNP. Den flexibilitet som beviljats Belgien var relevant för att säkerställa att landet (i stort sett) uppfyllde kraven i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del enligt utfallsdata för framför allt 2015, 2016 och 2017. Kommissionen betraktade även uppfyllandet av den förebyggande delens krav som en viktig förmildrande omständighet som talade mot inledandet av ett förfarande vid alltför stora underskott, trots att riktmärket för skuldminskning vid första anblicken inte föreföll ha uppfyllts.

År 2015 beviljades Belgien flexibilitet motsvarande 0,03 % av BNP för ytterligare utgifter till följd av den exceptionella flyktingströmmen.

När det gäller 2016 uppgick den flexibilitet som beviljats Belgien till 0,13 % av BNP, varav godtagbara ytterligare utgifter för den exceptionella flyktingströmmen utgjorde 0,08 % av BNP medan 0,05 % av BNP avsåg säkerhetsrelaterade åtgärder till följd av det allvarliga terrorisshotet.

När det gäller 2017 uppgick den flexibilitet som beviljades Belgien till 0,02 % av BNP för säkerhetsrelaterade åtgärder.

När det gäller 2019 har kommissionen bedömt att Belgien uppfyller kraven för att tillfälligt få avvika från anpassningsbanan mot det medelfristiga målet med 0,5 % av BNP, med tanke på att landet genomför stora struktureller reformer som kommer att ha en positiv inverkan på de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet ("strukturellsklausulen").

Offentliga investeringar

Offentliga investeringar beräknas under prognosperioden vara fortsatt stabila på 2,4 % av BNP. Från 2009–2016 var de offentliga investeringarna lägre än det offentliga underskottet. År 2017 blev det offentliga underskottet lägre än investeringskvoten och denna situation har sedan dess kvarstått.

Den federala regeringen har genomfört en ”nationell pakt för strategiska investeringar” som innebär att infrastrukturinvesteringarna ska öka markant. Pakten syftar till att upptäcka hinder för privata investeringar och få igång dessa på viktiga områden genom att mobilisera privata (55 %) och offentliga (45 %) medel. Regioner och kommuner kan ansluta sig till initiativet.

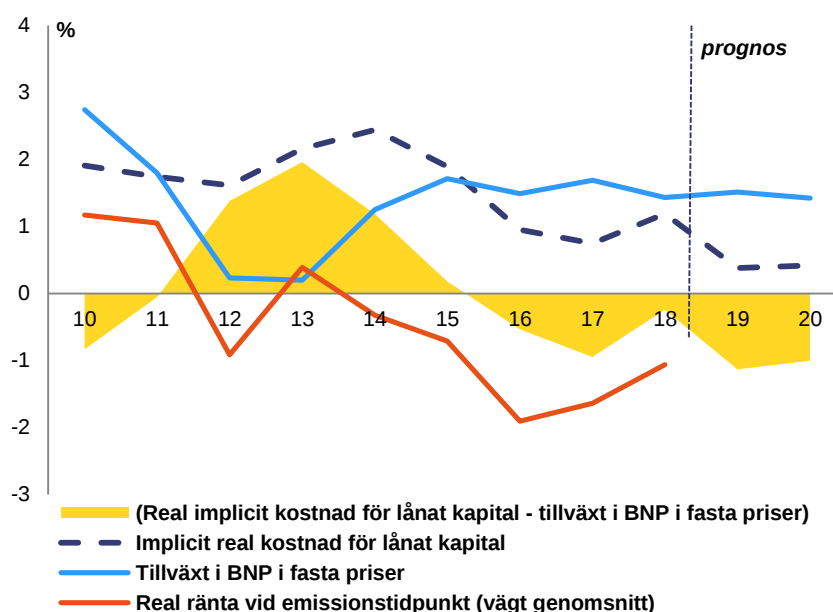
4.2. Offentlig skuldsättning på medellång sikt

Skuldutveckling

Mellan 1997 och 2007 minskade Belgiens offentliga skuldkvot med 36 procentenheter tack vare betydande (om än gradvis minskande) primära överskott. Denna trend av oavbruten skuldminskning avbröts av den finansiella och ekonomiska krisen 2008. I slutet av 2007 uppgick Belgiens offentliga skuld till 87 % av BNP. År 2014 steg den till 107 % av BNP – en ökning med 20 procentenheter, vilket kan jämföras med en ökning med 27 procentenheter i euroområdet.

De viktigaste pådrivande faktorerna bakom denna ökning mellan 2007 och 2014 var den uppåtriktade snöbollseffekten (+10,5 procentenheter) och stock-/flödesjusteringar (+9,4 procentenheter) när tidigare primära överskott hade försvunnit (se diagram 1). Snöbollseffekten visar hur ränteutgifterna generellt överstigit den nominella tillväxten sedan 2008. Den uppåtriktade effekten av denna utveckling på i genomsnitt 1,4 procentenheter om året under perioden 2008–2015 var dock ungefär densamma som 1997–2007, eftersom ”nämnare-effekten” av en lägre nominell tillväxt uppvägdes av ”täljare-effekten” av lägre ränteutgifter i förhållande till BNP. Den sistnämnda kvoten fortsatte att minska efter 2007 då stadigt sjunkande räntor kompenserade för en stigande skuldkvot. En ytterligare minskning av ränteutgifterna resulterade i en något nedåtriktad snöbollseffekt 2016, vilket var första gången sedan 2011.

Diagram 1. Pådrivande faktorer bakom ”snöbollseffekten” på den offentliga skulden



Den kraftiga skuldökningen till följd av stock-/flödesjusteringar ägde framför allt rum 2008 och 2011 när den belgiska staten tvingades ingripa i det finansiella systemet. År 2008 gav myndigheterna stöd till Fortis, KBC, Dexia och Ethias. År 2011 förvärvade den belgiska staten Dexia Belgium, nuvarande Belfius. Återvinningen av en del av stödet till finanssektorn ledde till nedåtriktade stock-/flödesjusteringar på 3,9 % av BNP under åren 2012–2017. Övriga ägarintressen är en andel på 7,8 % i BNP Paribas, 100 % av Belfius, 100 % av försäkringsgivaren Ethias (inklusive regionala och kommunala myndigheters andelar) och 51,4 % av Dexia. Utdelningar av finansinstitut utgjorde omkring 0,2 % av BNP 2018.

Sedan 2017 har de allt större positiva primära överskotten blivit den viktigaste faktorn bakom den krympande skuldkvoten. Detta visar att återgången till betydande primära överskott är en förutsättning för att få skulden att följa en tydlig, nedåtgående bana och uppfylla riktmärket för skuldminskning.

År 2018 är den skuldhöjande stock-/flödesjusteringen på 0,5 % av BNP främst en följd av skillnaden mellan upplupen och betald ränta.

Enligt kommissionens vårprognos 2019 skulle skuldkvoten minska med 0,7 procentenheter 2019 till 101,3 % av BNP. Ett primärt överskott på 0,8 % av BNP och en nedåtriktad snöbollseffekt på 0,6 % av BNP till följd av en högre BNP-deflator och lägre ränteutgifter motverkades delvis av uppåtriktade stock-/flödesjusteringar. En liknande trend förväntas 2020, då skulden med oförändrad politik skulle minska till 100,7 % av BNP.

Ränteutgifter

I linje med den allmänna trenden i euroområdet är räntorna på belgiska skuldinstrument historiskt låga. Den tioåriga obligationsräntan uppgick till i genomsnitt 0,57 % första kvartalet 2019. Ränteskillnaden mellan belgiska och tyska obligationer har i flera år varit i stort sett stabil. Den uppgick i genomsnitt till 37, 41, 35 och 53 punkter 2016, 2017, 2018 respektive första kvartalet 2019, jämfört med som högst 366 punkter i slutet av november 2011. Den implicita räntan på stocken utestående lån har sjunkit stadigt de senaste åren, från 4,6 % 2007 till 2,4 % 2018. Den förväntas sjunka ytterligare till 2,2 % 2020.

Skuldhållbarhet

De belgiska myndigheterna har dragit nytta av det gynnsamma marknadsläget för att refinansiera den utestående skulden till mycket lägre ränta och betydligt längre löptider. Den genomsnittliga löptiden för långfristiga emissioner var fortsatt hög på 14,8 år 2018 (15,0 år 2017 och 17,5 år 2016), med en genomsnittlig, viktad ränta på 0,95 % (0,9 % 2017 och 0,8 % 2016). Den genomsnittliga löptiden till förfall för den totala federala skuldportföljen⁸ ökade som ett resultat av detta till 9,6 år i slutet av 2018⁹. Det är den längsta någonsin och kan jämföras med omkring 6 år fram till 2009 och 8 år i slutet av 2015¹⁰. När det gäller den federala skulden minskade risken över 12 respektive 60 månader för omläggning av lån¹¹ markant 2018 till 16,0 % och 40,1 %, från 20,3 % och 56,8 % i slutet av 2012¹². Det verkar för närvarande inte föreligga någon risk för finansiell stress i Belgien. Om räntorna skulle

⁸ Den federala skulden utgör 84,6 % av den offentliga skulden.

⁹ Belgian Debt Agency, 2018-2019 Review Outlook.

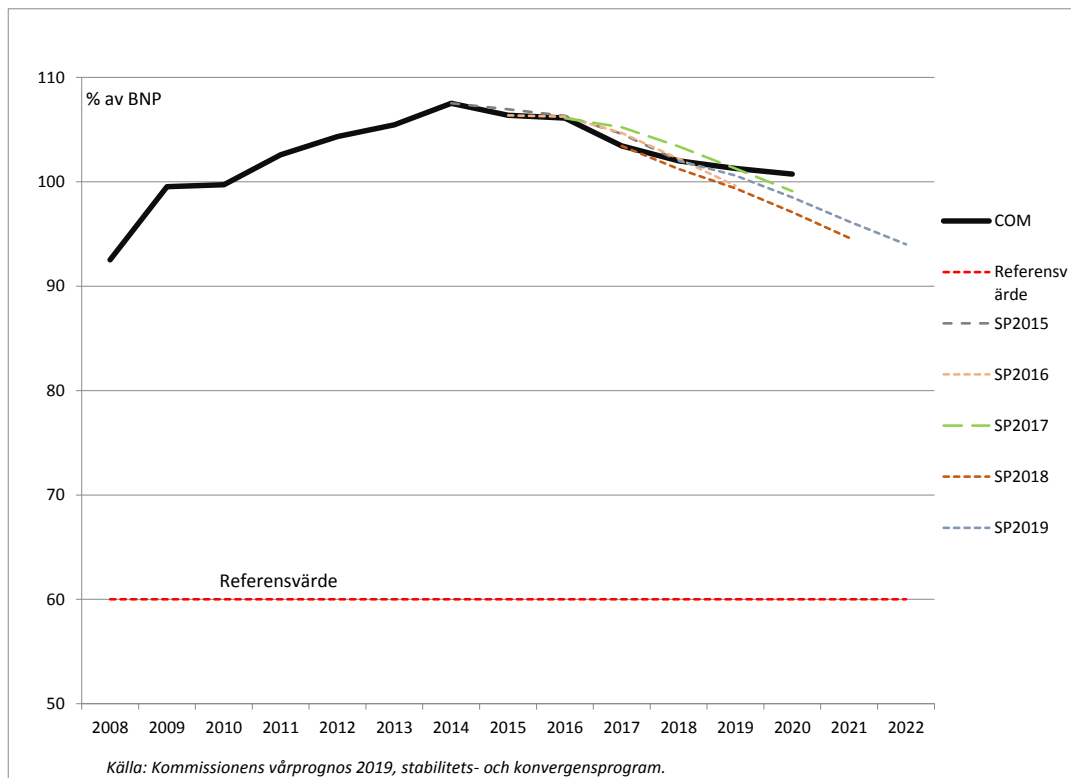
¹⁰ Belgian Debt Agency, 2018-2019 Review Outlook.

¹¹ Andelen utestående skuld som förfaller under en viss tidsperiod eller som kan bli föremål för ränteändringar därför att räntan är rörlig.

¹² Belgian Debt Agency, 2018-2019 Review Outlook.

börja stiga innebär den höga skuldnivån att ränteutgifterna skulle öka kraftigt, även om den långa genomsnittliga löptiden till förfall innebär att en sådan uppgång skulle slå igenom först gradvis.

Diagram 2: Skuldprognoser i på varandra följande stabilitetsprogram (% av BNP)



Sårbarheten för potentiella störningar när det gäller nominell tillväxt och räntor samt ett ogynnsamt utgångsläge leder till höga hållbarhetsrisker på medellång sikt. Med oförändrad politik förutspås skulden öka till som mest 103,4 % av BNP 2029¹³ och därmed ligga långt över fördragets gräns på 60 % av BNP. Ett fullständigt genomförande av stabilitetsprogrammet skulle föra in skulden på en nedåtgående bana 2029, även om den fortfarande skulle ligga över referensvärdet på 60 % av BNP 2029. Det krävs dock en avsevärd budgetansträngning för att uppnå det medelfristiga målet med tanke på att det strukturella underskottet med oförändrad politik beräknas uppgå till 1,4 % av BNP.

Hållbarheten i den offentliga skulden avgörs slutligen även av ekonomins tillväxtpotential. Som beskrivs ovan har en gradvis långsammare tillväxt i total faktorproduktivitet sedan

¹³ Fiscal Sustainability Report 2018, Volume 2 – Country Analysis. Beräkningarna börjar från kommissionens vinterprognos 2019, där antagandet om oförändrad politik leder till ett oförändrat strukturellt primärsaldo (exklusive åldrandekostnader) på samma nivå som förra året i prognosen (2020). Referensscenariot på lång sikt baseras på följande makroekonomiska antaganden: Tillväxt i potentiell BNP som ligger kvar på omkring 1,2 %. Inflationstakt och förändringen i BNP-deflatorn stabiliseras kring 2 % på medellång sikt. De långa räntorna på nya och förlängda lån närmar sig 3 % i reala termer fram till 2027 och de korta räntorna närmar sig ett värde som överensstämmer med den långa räntan och euroområdet historiska räntekurva (före krisen) (se även Europeiska kommissionen, 2012). De beräknade åldrandekostnaderna baseras på åldranderapporten från 2018.

början av 1990-talet lett till en lägre potentiell tillväxt. Detta understryker vikten av att strukturreformer genomförs för att stimulera potentiell tillväxt. Framstegen i reformarbetet diskuteras i avsnitt 4.3.

4.3. Ekonomiskt läge på medellång sikt

Trots att tillväxten har bromsat in på senare tid är de makroekonomiska förhållandena fortsatt gynnsamma och kan inte betraktas som en förmildrande omständighet för att förklara Belgiens avstånd till riktmärket för skuldminskning. Den nominella ekonomiska tillväxten förväntas i själva verket vara fortsatt stadig under hela prognosperioden. Belgien gjorde begränsade framsteg när det gäller att följa de landsspecifika rekommendationerna 2018, men har genomfört viktiga strukturreformer de senaste åren för att stärka pensionssystemets hållbarhet och reformera beskattning och arbetsmarknaden, bl.a. indexering av löner, för att stärka konkurrenskraften.

Konjunkturläge, potentiell tillväxt och inflation

Den belgiska ekonomin visade sig vara ganska motståndskraftig efter den globala ekonomiska recessionen 2009. BNP återgick snabbt till samma nivåer som före krisen. Återhämtningen under 2010 och 2011 följdes dock av stagnation, med en platt BNP-tillväxt 2012 och 2013. Den starka återhämtningen 2014 och 2015, då tillväxten steg till 1,4 % respektive 1,7 %, följdes av en mindre nedgång till 1,5 % 2016 till följd av ett försämrat omvärldsklimat och den visserligen övergående men negativa effekten av säkerhetsläget efter terroristattacker i mars 2016. Tillväxten hämtade sig därefter och steg till 1,7 % 2017. År 2018 sjönk den återigen till 1,4 % och förväntas sjunka ytterligare till 1,2 % 2019 och 2020 till följd av en stark inhemsk efterfrågan, som motverkar det krympande negativa bidraget från nettoexporten 2019 och 2020.

Beräkningarna när det gäller Belgiens potentiella tillväxt uppgår till i genomsnitt 1,3 % under perioden 2016–2019. Nedgången jämfört med situationen före 2009 är bred eftersom den beror på att en fortsatt långsiktig trend med minskade förbättringar av den totala faktorproduktiviteten (som beräknas ha stabiliserats på en låg nivå de senaste åren), en minskning av arbetskraftens bidrag (till följd av en långsammare ökning av befolkningen i arbetsför ålder) och något lägre kapitalbildning. Det negativa produktionsgapet beräknas ha försvunnit 2017 efter att ha varit som störst på -1,6 % 2013. Det förväntas vara fortsatt positivt och stabilt på 0,2 % av BNP under hela perioden 2019–2020.

Den relativt låga tillväxten i BNP i löpande priser fram till 2015 hade ett betydande inflytande på skuldkvotens utveckling under dessa år och innebar att det krävdes en större strukturell anpassning för att säkerställa att skuldkvoten fortsatte att sjunka stadigt i enlighet med skuldriktmärket. Även primärsaldot påverkades av dessa konjunkturförhållanden, som slog igenom i den offentliga skulden.

Tabell 3: Makroekonomisk utveckling och budgetutveckling³

	2015	2016	2017	2018	2019		2020	
	COM	COM	COM	COM	COM	SP	COM	SP
BNP, fasta priser (förändring i %) ^b	1.7	1.5	1.7	1.4	1.2	1.3	1.2	1.4
BNP-deflator (förändring i %)	1.0	1.8	1.7	1.2	1.5	1.7	1.6	1.6
Potentiell BNP (förändring i %)	1.2	1.3	1.3	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3
Produktionsgap (% av potentiell BNP)	-0.3	-0.1	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2
Offentlig bruttoskuld	106.4	106.1	103.4	102.0	101.3	100.6	100.7	98.5
Saldo i offentliga finanser	-2.4	-2.4	-0.8	-0.7	-1.3	-0.8	-1.5	-0.2
Primärsaldo	0.6	0.4	1.6	1.6	0.8	1.3	0.5	1.8
Engångsåtgärder och andra tillf. åtgärder	0.1	0.0	0.5	0.6	0.0	0.0	0.1	0.0
Offentliga fasta bruttoinvesteringar	2.3	2.2	2.2	2.4	2.4	2.4	2.5	2.4
Konjunkturrensat saldo	-2.2	-2.3	-1.0	-0.8	-1.4	-0.9	-1.6	-0.3
Konjunkturrensat primärsaldo	0.8	0.5	1.5	1.4	0.7	1.2	0.4	1.6
Strukturellt saldo	-2.3	-2.3	-1.4	-1.4	-1.4	-0.9	-1.8	-0.3
Strukturellt primärsaldo	0.7	0.6	1.0	0.9	0.7	1.2	0.3	1.6
<u>Anm.</u> ^a Om inget annat anges, i procent av BNP. ^b Bara kalenderjusterat i SP. ^c Konjunkturrensat saldo utan engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder. Källa: Stabilitetsprogrammet 2019 (SP) och kommissionens vårprognos 2019 (COM).								

Den förbättring av det makroekonomiska läget som har ägt rum sedan 2016 innebär dock att den inte längre kan betraktas som en viktig förmildrande omständighet när det gäller att förklara avståndet till skuldriktmärket (1,1 % av BNP 2018 enligt den bakåtblickande konfigurationen). Efter en långvarig period med långsam inhemsk prisökningstakt fram till 2015 steg inflationen i Belgien till 2,2 % 2017 och 2,3 % 2018. BNP-deflators förväntas accelerera från 1,2 % 2018 och nå en tillväxt på 1,5 % 2019 och 1,6 % 2020, vilket är lägre än nivåerna 2016 och 2017 (1,8 % respektive 1,7 %). Tillväxten i BNP i löpande priser förväntas stiga något från 2,6 % 2018 till 2,8 % 2019 och 2020, men fortfarande vara lägre än 2016 (3,1 %) och 2017 (3,4 %).

De sjunkande räntorna har skapat gynnsamma förutsättningar för en budgetkonsolidering. Den implicita nominella räntan på belgiska statsobligationer har kontinuerligt sjunkit de senaste två decennierna och denna trend har accelererat på senare år. De totala offentliga ränteutgifterna har därför fortsatt att minska i förhållande till BNP. Mellan 2008 och 2018 sjönk ränteutgifterna med omkring 1,6 procentenheter, med en minskning på 0,4 procentenheter 2017 och 0,1 procentenhet 2018. Mot denna bakgrund av sjunkande ränteutgifter åtföljs det stabila strukturella saldoutslaget 2018–2019 av en försämring av det strukturella primärsaldot 2018 och 2019 (-0,1 procentenhet respektive -0,2 procentenheter. Känslighetsanalysen i stabilitetsprogrammet 2019 visar hur en linjär uppgång i räntekurvan med 100 punkter skulle leda till en ökning av kostnaderna med 0,03 % av BNP 2019 till 0,25 % av BNP 2022¹⁴, även om det är i förhållandet till ett utgångsläge med sjunkande räntor. Den understryker riskerna med en konsolideringsstrategi som i hög grad förutsätter oförutsedda inkomster till följd av lägre ränteutgifter.

Strukturreformer

I sitt meddelande av den 13 januari 2015 stärkte kommissionen kopplingen mellan ett faktiskt genomförande av strukturreformer, investeringar och finanspolitiskt ansvar till stöd för tillväxt och sysselsättning inom ramen för stabilitets- och tillväxtpaktens nuvarande regler.

¹⁴ Belgiens stabilitetsprogram 2019–2022, s. 21.

I Belgiens landsrapport 2019 konstaterades att landet sammantaget gjort begränsade framsteg i genomförandet av de landsspecifika rekommendationerna 2018. Begränsade framsteg har gjorts när det gäller att fördela uppfyllandet av de offentligfinansiella målen mellan de olika nivåerna inom offentlig förvaltning på ett sätt som kan verkställas och när det gäller att förbättra de offentliga utgifternas sammansättning. Till skillnad från 2018, då en överenskommelse nåddes mellan alla nivåer inom den offentliga förvaltningen om uppnåendet av det medelfristiga målet 2020, beaktade det här årets samordningskommitté¹⁵ bara den övergripande banan i stabilitetsprogrammet mot det medelfristiga målet fram till 2021 (utan att formellt godkänna den). Precis som tidigare gjordes dessutom inget formellt åtagande om de årliga offentligfinansiella målen bland de olika delenheter inom varje enhet. Eftersom den belgiska regeringen sedan december 2018 enligt nationella konstitutionella regler och/eller konventioner inte har fullständiga budgetbefogenheter beslutade kommittén dessutom kalla de offentligfinansiella målen i stabilitetsprogrammet för ”vägledande”. När det gäller utgiftsöversyner håller den flamländska regionen på att genomföra ett pilotprogram för att införa sådana som ett inslag i sitt budgetregelverk. Den federala regeringen arbetar med en strategisk plan för att integrera utgiftsöversyner i sin budgetprocess. Ingen utgiftsöversyn har emellertid hittills genomförts på federal nivå, trots det starka behovet av en omprioritering av utgifterna. Den nationella pakten för strategiska investeringar förutser samtidigt en ökning av infrastrukturinvesteringar på 150 miljarder euro fram till 2030, varav 82,5 miljarder euro skulle komma från den privata sektorn. Även om kommunerna håller på att införa stora utbildningsreformer (t.ex. inom flera sektorer i den flamländska kommunen och den fransktalande kommunens *Pacte d’Ecellence*), har begränsade framsteg skett inom yrkesutbildningen och till stöd för lika möjligheter. Begränsade framsteg har gjorts när det gäller att främja investeringar i kunskapsbaserat kapital, även om åtgärderna varierar i omfattning på regional, kommunal och federal nivå. Framstegen när det gäller sektorslagstiftning har överlag varit begränsade och omfattar bl.a. en förbättring av detaljhandelns funktion. För vissa professionella tjänster fortsätter regleringsrestriktioner att hämma konkurrensen.

Landsrapporten tar även upp åtgärder till stöd för den senaste, jobbrika ekonomiska tillväxten genom ökad konkurrenskraft, t.ex. en skatteomläggning, en arbetsmarknadsreform som bl.a. stöder en återhållsam lönebildning, samt en bolagsskattereform. Lagstiftning har antagits om en gradvis sänkning av inkomstskatten och arbetsgivarnas sociala avgifter, med mer än proportionella sänkningar för personer med lägre löner. Fokuseringen på låga löner gynnar unga och lågutbildade arbetstagare som tenderar att ha lägre lön, men även den lägsta sysselsättningsgraden, och främjar därför aktivering bland några av de mest sårbara grupperna. Skatten på arbete som en produktionsfaktor är emellertid fortfarande hög i Belgien. Även om skatteomläggningen minskade skattebeläggningen på arbete (inkomstskatt plus arbetsgivarens och arbetstagarens avgifter) för mycket lågavlönade arbetstagare (50 % av genomsnittslönen), är den fortfarande störst inom EU för löntagare med genomsnittslön. När det gäller den höga inkomstbeskattningen av arbete beror den på snäva inkomstskatteskit, även om skatteomläggningen har breddat basen för 40-procentsskiktet genom att även medellöntagare omfattas av den högsta inkomstskattebasen. Att bredda skattebasen genom att sänka skatteutgifter kan generera de intäkter som krävs för att bredda skatteskiten, eftersom den omfattande användningen av skatteutgifter minskar effektiviteten i det belgiska

¹⁵ Samordningskommittén (*Comité de concertation/Overlegcomité*) sammanför alla belgiska styresnivåer för att nå en gemensam standpunkt i fall av delade befogenheter eller för att lösa konflikter mellan olika styren.

skattesystemet. I detta hänseende kommer bolagsskattereformen nyligen som innebär en övergång till ett system med lägre lagstadgade skattesatser och färre skattebefrielser att hjälpa till att förenkla skattesystemet och göra den belgiska ekonomin mer attraktiv.

Belgien har moderniserat sitt statliga pensionssystem de senaste åren. En första omgång pensionsreformer antogs i lag 2015. De minskade möjligheterna att lämna arbetslivet i förtid genom skärpta standardkrav för både pensionering i förtid och förtidspensionering samt höjningar av den lagstadgade pensionsåldern från 65 till 66 från år 2025 och till 67 från 2030. Till följd av dessa reformer, och med hänsyn till de nya demografiska prognoserna 2018 för Belgien från arbetsgruppen för åldrandefrågor förväntas de offentliga pensionsutgifterna nu stiga med 2,9 procentenheter fram till 2070, främst under de närmaste två decennierna, jämfört med de 3,3 procentenheter som förväntades innan de antogs (över perioden 2013–2060). Den förväntade livslängden förutspås dock stiga snabbare än den faktiska pensionsåldern. Införandet av en koppling mellan å ena sidan åldern för pensionering i förtid och sedvanlig pensionsålder, och å andra sidan öknings av den förväntade livslängden, skulle göra det lättare att begränsa åldrandekostnaderna efter 2030. För stora grupper offentliganställda är dessutom villkoren för att gå i pension i förtid mer gynnsamma än standardvillkoren. Offentliga utgifter för långvarig vård och omsorg beräknas öka med 1,7 procentenheter fram till 2070, vilket är en större höjning än genomsnittet från en nivå som redan är bland de högsta inom EU.

Efter publiceringen av landsrapporten 2019 antog parlamentet dock ett antal ytterligare åtgärder. Det handlar bl.a. om ett jobbpaket med 28 arbetsmarknadsåtgärder som är antingen finansiella eller sociala. Bl.a. införs nya incitament för att främja skapandet av nya arbetstillfällen och sysselsättning, yrkesutbildning och kompetensutveckling, ökat deltagande bland äldre arbetstagare samt erbjuda ytterligare mobilitetsmöjligheter för arbetstagare vid sidan om den möjlighet som redan finns att byta företagsbil mot högre lön. En reform av den offentliga förvaltningen pågår slutligen, men programmet ger inga kvantitativa uppgifter om dess effekter.

4.4. Andra faktorer som kommissionen bedömt vara relevanta

Bland de övriga faktorer som kommissionen ansåg vara relevanta har särskild hänsyn tagits till budgetmässiga ansträngningar för att främja internationell solidaritet och uppnå unionens politiska mål, den skuld som uppstått i form av bilateralt och multilateralt stöd mellan medlemsstaterna i samband med åtgärder för att trygga den finansiella stabiliteten, och den skuld som härrör från finansiella stabiliseringsåtgärder vid allvarliga finansiella störningar (artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1467/97).

Räddningsinsatserna inom finanssektorn förklarar en del av skuldökningen sedan 2007, vilket diskuteras i avsnitt 4.2. Dessa insatsers direkta samlade inverkan på skulden uppgick till nästan 7 % av BNP 2011, men sjönk från och med 2018 till omkring 3 % av BNP till följd av försäljningen av en del av de förvärvade tillgångarna och återbetalningen av lån. Alla eventalförpliktelser till följd av garantier som beviljats finanssektorn rör Dexia. I avvaktan på Dexias fullständiga resolution står den belgiska staten som garant för 51,4 % av Dexias skulder. Dessa garantier uppgick från april 2019 till 7,4 % av BNP, vilket var en minskning från 8,7 % i slutet av 2016.

Enligt artikel 12.1 i förordning (EU) nr 473/2013 ska denna rapport även beakta "[i] vilken utsträckning den berörda medlemsstaten har beaktat kommissionens yttrande som avses i artikel 7.1" i samma förordning. Kommissionens yttrande om Belgiens utkast till budgetplan

för 2019 pekade på en risk att stabilitets- och tillväxtpaktens bestämmelser inte skulle uppfyllas 2018–2019. Framför allt förutsågs en risk för betydande avvikelse från den nödvändiga anpassningen mot det medelfristiga målet och för att riktmärket för skuldminskning inte skulle uppfyllas 2018 och 2019. Kommissionen uppmanade myndigheterna att vidta nödvändiga åtgärder inom ramen för den nationella budgetprocessen för att säkerställa att 2019 års budget överensstämmer med stabilitets- och tillväxtpakten och att använda oförutsedda inkomster för att snabbare minska den offentliga skuldkvoten. En federal budget för 2019 antogs dock inte av parlamentet. Sedan den belgiska premiärministern avgått den 18 december 2018 har en övergångsregering antagit budgetar för aktuella frågor. Sedan mars 2019 har parlamentet konkretiserat resterande åtgärder i jobbpaketet (se avsnitt 4.3).

4.5. Andra faktorer som medlemsstaten åberopat

Den 31 maj 2019 överlämnade de belgiska myndigheterna dokument om relevanta faktorer i enlighet med artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1467/97 (nedan kallade *de belgiska synpunkterna*). De flesta av de faktorer som myndigheterna hänvisar till omfattas av den analys som presenteras i andra avsnitt av denna rapport.

De belgiska synpunkterna framhåller effekten av en skatteomläggning och jobbpaketet för att skapa fler arbetstillfällen genom både arbetskraftsutbudet och efterfrågan på arbetskraft. I detta sammanhang minskar det förstnämnda både arbetskraftskostnader och bördan på förvärvsinkomster. Det sistnämnda främjar å sin sida arbetsmarknadsdeltagande, bl.a. för lediga tjänster i yrken där det råder brist på arbetskraft. Myndigheternas synpunkter tar även upp bolagsskattereformen, som har lett till en kraftig sänkning av skatten på företag, framför allt för små och medelstora företag. De pekar på en strategisk plan för offentliga investeringar (*den nationella pakt för strategiska investeringar*), som redan har fastställt sex tematiska och fyra övergripande områden där nya tillträdande regeringar måste specificera investeringarna. De framhåller slutligen den pågående reformen av pensionssystemet, bl.a. åtgärder som redan har genomförts av det tidigare parlamentet, för att höja åldern och skärpa karriärvillkoren för pensionering i förtid, samt nya åtgärder för att höja åldern för pensionering i förtid, harmonisera ordningar, motverka vissa typer av missbruk och utveckla incitament för den andra pensionspelaren.

Andra relevanta faktorer som tagits upp av de belgiska myndigheterna är den allmänna enighet som råder i Belgien när det gäller att minska den offentliga skulden och underskotten, vilket framgår av det system för strikt budgetdisciplin som införts av övergångsregeringen sedan december 2018. De belgiska synpunkterna omfattar även en bedömning av utvecklingen av bolags förskottsinbetalningar av skatt. Framför allt delas utvecklingen in i en strukturell komponent och en engångskomponent. Den förstnämnda beror bland annat på det reformerade och sänkta avdraget för beräknad ränta på eget kapital (*Notional Interest Deduction*) och höjningen av företagets bruttodriftsoverskott. Den sistnämnda beror på övergången från avstämning i efterhand till förskottsinbetalning av skatt till följd av den höjda straffavgiften fr.o.m. den 1 januari 2017 för företag som inte betalar in skatt i förskott. Myndigheternas uppskattar effekten som lika stor (50 %) för dessa två komponenter.

5. SLUTSATSER

Den offentliga bruttoskulden uppgick till 102,0 % av BNP i slutet av 2018 och låg därmed en bra bit över referensvärdet på 60 % av BNP. Belgien uppfyllde inte riktmärket för skuldminskning 2018. I kommissionens prognos förväntas Belgien med oförändrad politik dessutom inte uppfylla riktmärket för skuldminskning varken 2019 eller 2020. Detta tyder vid första anblicken – innan alla relevanta faktorer har beaktats – på att skuldkriteriet såsom det definieras i fördraget inte uppfylldes 2018. I enlighet med fördraget granskas även relevanta faktorer i denna rapport.

En samlad bedömning av uppfyllandet av den förebyggande delens krav pekar på stor osäkerhet när det gäller centrala delar av den offentligfinansiella utvecklingen 2017 och 2018, framför allt när det gäller i vilken mån de senaste förbättringarna av det samlade saldoto är av strukturell karaktär. En betydande avvikelse 2017 och 2018 tillsammans kan inte uteslutas ens när hänsyn tagits till denna osäkerhet. Samtidigt förefaller överskridandet av tröskelvärdet på 0,25 % av BNP för betydande avvikelser vara mycket litet om hänsyn tas till denna osäkerhet. Det finns därför inte tillräckligt starka bevis för att fastställa att det förelåg en betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga målet 2018, eller 2017 och 2018 tillsammans. Det bedöms föreligga en risk för viss avvikelse i Belgien 2019 och en risk för betydande avvikelse 2018 och 2019 tillsammans samt 2020. Nödvändiga åtgärder bör följaktligen vidtas från och med 2019 för att följa stabilitets- och tillväxtpaktens bestämmelser. Det vore klokt att använda eventuella oförutsedda inkomster till att minska den offentliga skuldkvoten ytterligare. Belgiens skuldkvot har samtidigt sjunkit med 5,5 procentenheter sedan 2014 och förutspås minska med ytterligare 1,3 procentenheter fram till 2020, trots stora skuldhöjande stock-/flödesjusteringar på senare år och under åren framöver.

Belgien har gjort framsteg i genomförandet av de struktureller reformer som aviserats sedan början av 2015, framför allt när det gäller pensioner, konkurrenskraft och beskattning. I fråga om flera av dessa reformer bedöms framstegen vara betydande. De förväntas bidra till att öka ekonomins tillväxtpotential och minska riskerna för makroekonomiska obalanser och därmed ha en positiv inverkan på skuldsättningens hållbarhet på medellång till lång sikt. Den icke-neutrala budgeteffekten av den genomförda skattereformen har dock försämrat budgetställningen 2017 och 2018. I en skrivelse till kommissionen den 31 maj 2019 framhöll de belgiska myndigheterna sitt åtagande att genomföra struktureller reformer och en strategisk plan för offentliga investeringar.

Analysen i denna rapport omfattar en bedömning av alla relevanta faktorer, särskilt: i) makroekonomiska förhållanden som inte längre bedöms vara en faktor som förklarar Belgiens avstånd till riktmärket för skuldminskning, ii) genomförandet av tillväxtvänliga struktureller reformer de senaste åren, varav flera bedöms vara betydande och förutspås bidra till en mer hållbar skuldsättning, även om de har en tillfällig icke-neutral budgeteffekt, iii) att det inte finns tillräckligt starka bevis för att det förelåg en betydande avvikelse från Belgiens anpassningsbana mot det medelfristiga målet 2018, och 2017 och 2018 tillsammans. Föreliggande analys är sammantagit inte helt entydig när det gäller huruvida det skuldkriterium som definieras i fördraget och i förordning (EG) nr 1467/97 uppfylls eller inte.