



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 18.5.2016
COM(2016) 322 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Belgie na rok 2016

a stanovisko Rady k programu stability Belgie z roku 2016

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Belgie na rok 2016

a stanovisko Rady k programu stability Belgie z roku 2016

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 121 odst. 2 a čl. 148 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik¹, a zejména na čl. 5 odst. 2 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise²,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu³,

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

s ohledem na stanovisko Hospodářského a finančního výboru,

s ohledem na stanovisko Výboru pro sociální ochranu,

s ohledem na stanovisko Výboru pro hospodářskou politiku,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Dne 26. listopadu 2015 přijala Komise roční analýzu růstu⁴, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2016. Priority roční analýzy růstu potvrdila Evropská rada ve dnech 17.–18. března 2016. Dne 26. listopadu 2015 Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 přijala zprávu mechanismu varování⁵, ve které je Belgie uvedena mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum. Téhož dne Komise rovněž přijala doporučení pro doporučení Rady týkající se hospodářské politiky eurozóny⁶. Toto doporučení potvrdila Evropská rada ve dnech 18.–19. února 2016 a Rada jej přijala dne 8. března 2016. Belgie by jako země, jejíž měnou je euro, a vzhledem k úzké provázanosti ekonomik hospodářské a měnové unie, měla zajistit plné a včasné provedení uvedeného doporučení.

¹ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

² COM(2016) 322 final.

³ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 a P8_TA(2016)0060.

⁴ COM(2015) 690 final.

⁵ COM(2015) 691 final.

⁶ COM(2015) 692 final.

- (2) Dne 26. února 2016 zveřejnila Komise svou zprávu o Belgii pro rok 2016⁷. V této zprávě byl posouzen pokrok, který Belgie učinila v plnění jí určených doporučení přijatých Radou dne 14. července 2015; obsahovala rovněž výsledky hloubkového přezkumu podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011. Dne 8. března 2016 představila Komise výsledky hloubkového přezkumu⁸. Analýza Komise vede k závěru, že Belgie se nepotýká s makroekonomickými nerovnováhami. Slabší vnější výkonnost v kombinaci s vysokým veřejným zadlužením může do budoucna představovat riziko. Nedávný vývoj však naznačuje zlepšení konkurenceschopnosti. Nápravná opatření, včetně zpomalování růstu mezd a snižování příspěvků na sociální zabezpečení, vedla k pomalejšímu růstu nákladů práce. Veřejný dluh se nesnižuje, ale krátkodobá rizika se jeví jako mírná.
- (3) Dne 29. dubna 2016 předložila Belgie svůj národní program reforem na rok 2016 a svůj program stability z roku 2016. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.
- (4) Relevantní doporučení pro jednotlivé země byla zohledněna při programování evropských strukturálních a investičních fondů na období 2014–2020. Podle článku 23 nařízení (EU) č. 1303/2013 může Komise členský stát požádat, aby přezkoumal svou dohodu o partnerství a příslušné programy a navrhl změny, je-li to nezbytné, aby se podpořilo provádění příslušných doporučení Rady. V pokynech k uplatňování opatření propojujících účinnost evropských strukturálních a investičních fondů s řádnou správou ekonomických záležitostí⁹ Komise podrobně informovala o tom, jak uvedené ustanovení využije.
- (5) Program stability z roku 2016 uvádí, že rozpočtový dopad způsobený mimořádným přílivem uprchlíků v letech 2015 a 2016 a mimořádnými bezpečnostními opatřeními v roce 2016 je značný, a náležitě dokládá rozsah a povahu těchto dodatečných rozpočtových nákladů. Podle Komise dosáhly v roce 2015 způsobilé dodatečné výdaje na uprchlíky 0,03 % HDP, zatímco dodatečný dopad v roce 2016 se odhaduje na 0,17 % HDP u výdajů na uprchlíky a na 0,12 % HDP u bezpečnostních opatření. Ustanovení čl. 5 odst. 1 a čl. 6 odst. 3 nařízení (ES) č. 1466/97 umožňují tyto dodatečné výdaje zohlednit s ohledem na to, že příliv uprchlíků, stejně jako závažnost teroristické hrozby, jsou mimořádné události, dopad na belgické veřejné finance je značný a udržitelnost by nebyla ohrožena povolením dočasného odchýlení se od cesty k postupnému dosažení střednědobého rozpočtového cíle. Požadovaná korekce směrem k dosažení střednědobého rozpočtového cíle pro rok 2015 proto byla s ohledem na dodatečné náklady na uprchlíky snížena. Ve vztahu k roku 2016 bude konečné posouzení, včetně způsobilých částek, provedeno na jaře 2017 na základě konstatovaných údajů poskytnutých belgickými orgány.
- (6) Na Belgii se v současné době vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu a přechodné pravidlo pro zadlužení. Dne 18. května 2016 Komise vydala zprávu podle čl. 126 odst. 3 Smlouvy o fungování EU, jelikož Belgie v roce 2015 nedosáhla dostatečného pokroku při plnění pravidla pro zadlužení. Analýza dospěla k závěru, že kritérium zadlužení by mělo být považováno za splněné. Vláda ve svém programu stability z roku 2016 plánuje postupné zlepšení celkového salda ze schodku ve výši 2,6 % HDP v roce 2015 na –0,2 % HDP v

⁷ SWD(2016) 71 final.

⁸ COM(2016) 95 final.

⁹ COM(2014) 494 final.

roce 2019. Dosažení střednědobého rozpočtového cíle, jímž je vyrovnaný rozpočet ve strukturálním vyjádření, se očekává do roku 2018. Přepočítané strukturální saldo¹⁰ však v roce 2018 stále naznačuje strukturální schodek ve výši 0,4 % HDP. Podle programu stability má poměr veřejného dluhu k HDP v roce 2016 dosáhnout vrcholu s hodnotou 106,2 % HDP a poté se má do roku 2019 snížit na 99,6 %. Makroekonomický scénář, z něhož tyto rozpočtové projekce vycházejí, je reálný. Opatření nutná ke splnění plánovaných cílových schodků od roku 2017 však nebyla dostatečně upřesněna. Na základě prognózy Komise z jara 2016 existuje riziko, že za předpokladu nezměněné politiky dojde v roce 2016 i v letech 2016 a 2017 posuzovaných společně k výrazné odchylce od doporučené korekce. V případě, že byl rozpočtový dopad mimořádného přílivu uprchlíků a mimořádných bezpečnostních opatření z posouzení vyloučen, předpokládaná odchylka v roce 2016 již není výrazná. Podle prognózy Belgie v roce 2016 nedodrží přechodné pravidlo pro zadlužení a po skončení přechodného období v roce 2017 ani doporučenou hodnotu pro snižování dluhu. Na základě posouzení programu stability a s ohledem na prognózu Komise z jara 2016 se Rada domnívá, že existuje riziko, že Belgie ustanovení Paktu o stabilitě a růstu nedodrží. V roce 2016 i 2017 budou proto k zajištění souladu s uvedenými ustanoveními třeba další opatření.

- (7) Vysoké veřejné zadlužení má vazbu na slabou výkonnost v oblasti vývozu a konkurenceschopnosti. Jak ukazují ztráty podílu na celosvětovém trhu, vnější výkonnost se od roku 2000 zhoršila; přispěla k tomu orientace vývozu převážně na méně dynamické trhy. Negativní trend u podílu na trhu se v posledních letech zastavil, avšak akumulované ztráty zůstávají vysoké. Vývozní kapacitu země také snižuje specializace na segmenty trhu, které jsou ve značné míře vystaveny cenové soutěži. To je obzvláště problematické vzhledem k vysokým nákladům práce. Náklady na jednotku pracovní síly rychle vzrostly v důsledku nízkého růstu produktivity a zejména rychlého růstu mezd. Posledně jmenovaný jev lze připsat některým aspektům systému stanovování mezd. Na jedné straně byly marže pro růst reálných mezd opakovaně nastaveny příliš vysoko. Na druhé straně inflace opakovaně předčila očekávání a inflaci v sousedních zemích. Strukturální difference mezi mírami jádrové inflace v Belgii a v sousedních zemích je způsobena hlavně vyšším růstem cen služeb a suboptimálním fungováním maloobchodního trhu. Tato inflace se prostřednictvím všeobecně praktikované automatické indexace mezd přenesla na růst mezd. Uvedené faktory společně snížily efektivitu značně koordinovaného systému stanovování mezd. Belgické orgány v nedávných letech do procesu stanovování mezd zasáhly, aby zastavily pokles konkurenceschopnosti a jeho negativní dopad na vývozní výkonnost a zaměstnanost. Byla zavedena opatření zpomalující růst mezd, včetně limitů zvýšení reálných mezd a pozastavení mechanismů indexace mezd. Snižují se také příspěvky na sociální zabezpečení. Nicméně pro zajištění trvalého charakteru nápravy jsou třeba strukturální reformy rámce pro stanovování mezd v souladu s doporučeními Rady z minulých let. Přestože má vláda v úmyslu změnit zákon o podpoře zaměstnanosti a preventivní ochraně konkurenceschopnosti (*Loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité* – „zákon z roku 1996“), na jehož základě sociální partneři každé dva roky stanoví „mzdovou normu“, dosud bylo dosaženo jen malého pokroku. Vytvoření

¹⁰

Jedná se o strukturální saldo přepočtené Komisí na základě informací obsažených v programu stability podle společně dohodnuté metodiky.

formálnější vazby mezi mzdami a produktivitou by pomohlo zabezpečit nedávné zisky a zabránit opakování dřívějších problémů.

- (8) V celkovém fungování trhu práce došlo k určitému pokroku. Díky opatřením zmenšujícím daňový klín a změnám systému dávek v nezaměstnanosti se zvýšily pobídky k práci. Výrazné diferenciály v zaměstnanosti určitých skupin populace však nadále způsobují chronicky nedostatečné využití pracovních sil, obzvláště u osob s nízkou kvalifikací, mladých lidí, starších osob a osob z přistěhovaleckého prostředí. Mezní míry daně při vstupu nebo návratu na trh práce navíc vedou k neaktivitě a pastem nízké mzdy u příjmu druhé výdělečně činné osoby, jednočlenných domácností a rodičů samoživitelů. Je proto důležité doladit a provést opatření podporující přechod z neaktivity nebo nezaměstnanosti do zaměstnání. Nerovnosti v dosaženém vzdělání, jež souvisejí se socioekonomickým zázemím, patří mezi nejvyšší v EU a slabé výsledky v oblasti vzdělávání částečně vysvětlují zjištěné horší skóre osob z přistěhovaleckého prostředí nebo mladých lidí s nízkou kvalifikací. V současnosti zaváděné reformy v oblasti vzdělávání jsou zaměřeny především na řešení předčasného ukončování školní docházky, předškolní vzdělávání a péči. Usilují také o zlepšení kvality a relevance systému odborné přípravy. Tyto reformy by mohly usnadnit hladší přechod k ekonomice založené na znalostech a stále více orientované na služby, a také zmírnit nesoulad mezi nabízenými a požadovanými dovednostmi a přetrvávající nedostatek pracovních sil u některých povolání. Velmi nízká míra aktivity a zaměstnanosti starších pracovníků vyžaduje opatření podporující aktivní stárnutí a poptávku trhu práce po starších pracovnících. Mohla by být také na místě další daňová opatření usnadňující vstup na trh práce.
- (9) Existuje dosud značný prostor pro zlepšení nenákladového rozměru vnější konkurenceschopnosti. K zajištění a posílení stávající úrovně blahobytu by měl být kladen větší důraz na zvyšování produktivity a investice do znalostního kapitálu. To vyžaduje trvalý impuls pro produkty a související služby na vyšší úrovni hodnotového řetězce, na základě lepší výkonnosti v oblasti inovací a využívání výsledku výzkumu a vývoje. Belgie má i přes svůj kvalitní systém veřejného výzkumu relativně málo rychle rostoucích firem v inovativních sektorech. Podnikatelské prostředí mimoto trpí administrativní a regulační zátěží, která brání vytváření a expanzi společností. Požadavky na podíl na kapitálu a omezení v oblasti hlasovacích práv, právní formy a multidisciplinárních činností brzdí tržní dynamiku, pokud jde o podnikatelské služby. Provozní omezení a omezení oblastí, v nichž si mohou obchodníci zřídit své prostory, mají stejný účinek u maloobchodu. Také v soudním systému existují nedostatky snižující efektivitu, například malé rozšíření informačních a komunikačních technologií. Tyto faktory společně představují významnou překážku pro soukromé investice. Nedostatečná kvalita infrastruktury a její přetrvávající problémová místa rovněž brzdí růst produktivity a investice. Dopravní síť trpí nejnaléhavějším nedostatkem investic. Díky své zeměpisné poloze a přítomnosti mezinárodních organizací Belgie přilákala mnoho distribučních a logistických center a mezinárodní centrály různých společností. Stále však roste problém přetížení dopravy ve špičce, jenž snižuje atraktivitu země pro zahraniční investory a má vysoké hospodářské a environmentální náklady. Belgie rovněž zřejmě nesplní svůj cíl pro snížení emisí skleníkových plynů pro rok 2020; trpí také značným znečištěním ovzduší. Vzhledem k vysoké koncentraci hospodářské činnosti kolem hlavního města a přístavů představuje nejnaléhavější úkol modernizace základní železniční a silniční infrastruktury a doplnění chybějících spojení mezi hlavními

ekonomickými centry. Současně je důležité řešit přetížení dopravy ve špičce zlepšením služeb veřejné dopravy, optimalizací řízení dopravy a eliminací případů narušení trhu a negativních daňových pobídek, jako je příznivé zacházení se služebními automobily.

- (10) Dalším problémem je adekvátnost domácí výroby energie a bezpečnost dodávek obecně. Stárnoucí belgická jaderná zařízení se v důsledku opakovaných výpadků stala nespolehlivým zdrojem a několikrát změněný harmonogram ukončování provozu jaderných elektráren vytvořil klima, které není příznivé pro dlouhodobá investiční rozhodnutí. Výsledkem je vyšší objem dovozu a stále menší bezpečnost dodávek. Přestože se krátkodobá rizika pro dodávky snížila, investiční potřeby v dlouhodobém horizontu jsou dosud značné. Kromě významných nových zdrojů domácí výroby a ještě většího počtu propojovacích prvků jsou třeba inteligentní sítě pro rozvoj řízení poptávky. Vzhledem k velmi dlouhým dodacím lhůtám u velkých energetických projektů a značné potřebě nahrazování kapacity v příštím desetiletí bude nezbytná rychlá akce, zejména v podobě vhodného právního rámce podporujícího nárůst výrobní kapacity.
- (11) Belgie zaznamenala určitý pokrok v reformě daňového systému, zejména díky přesunu zdanění z práce na jiné základy daně, čímž se daňové zatížení práce postupně sníží. Mezeru pomůže zmenšit také snížení daně z příjmů fyzických osob a příspěvků na sociální zabezpečení odváděných zaměstnavateli. Daňový systém je nicméně stále složitý a základy daně snižují zvláštní výjimky, odpočty a snížené sazby. Některé z nich vedou ke ztrátě příjmů, narušení hospodářských podmínek a vzniku značné administrativní zátěže. Uvedený přesun zdanění navíc zřejmě není rozpočtově neutrální. Existuje stále velký prostor pro zdokonalení daňového systému dalším rozšířením základů daně, což umožní jak snížení daňových sazeb, tak i redukci případů narušení. Rovněž existuje značný potenciál pro „ekologický“ přesun zdanění, plynoucí mimo jiné z příznivého daňového zacházení se služebními automobily a kartami pro odběr pohonných hmot, které přispívá ke znečištění, přetížení dopravy a emisím skleníkových plynů.
- (12) V nedávných letech Belgie významně pokročila v reformě penzijního systému. Zákon ze dne 10. srpna 2015 o zvýšení důchodového věku, podmínkách pro předčasný odchod do důchodu a minimálním věku pro vdovský a vdovecký důchod zavádí pro běžné důchody nový minimální věk a kritéria ohledně odpracované doby. I po nedávných reformách je však předpokládáno zvýšení poměru výdajů na důchody nadále značné. V minulosti doporučované automatické navázání na změnu střední délky života by snížilo středně- a dlouhodobá rizika pro udržitelnost. V tomto ohledu vláda oznámila záměr zavést důchodový systém založený na kreditech, jenž by umožnil mechanismy automatické úpravy reagující na demografický vývoj. Tyto otázky budou v rámci evropského semestru nadále podrobně monitorovány.
- (13) V kontextu evropského semestru provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Belgie, kterou zveřejnila ve zprávě o Belgii pro rok 2016. Posoudila také program stability a národní program reform, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Belgii adresována v předchozích letech. Vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku v Belgii, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny EU, neboť celkovou správu ekonomických záležitostí v EU je třeba posílit tím, že do rozhodování členských států v budoucnu budou zahrnuty vstupy na úrovni EU.

Doporučení v rámci evropského semestru jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 3.

- (14) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada program stability, přičemž její stanovisko¹¹ je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1,

DOPORUČUJE Belgii v období let 2016 a 2017:

1. Dosáhnout fiskální korekce nejméně o 0,6 % HDP za účelem dosažení střednědobého rozpočtového cíle v roce 2016 a 2017. Použít neočekávané příjmy k urychlení snižování míry veřejného zadlužení. Schválit vymahatelné rozdělení fiskálních cílů mezi všechny úrovně státní správy. Zjednodušit daňový systém a odstranit rušivé daňové výdaje.
2. Za konzultace se sociálními partnery provést zamýšlený přezkum „zákona z roku 1996“ o konkurenceschopnosti a zaměstnanosti. Umožnit vývoj mezd v souladu s produktivitou. Zajistit účinnost aktivačních opatření trhu práce. Pokročit v reformách vzdělávání a odborné přípravy a zajistit podporu v odborné přípravě, zejména pro osoby z přistěhovaleckého prostředí.
3. Zvýšit inovační kapacitu, zejména podporou investic do znalostního kapitálu. Zvýšit konkurenci v sektorech podnikatelských služeb a maloobchodu odstraněním neodůvodněných omezení týkajících se provozu a zřizování provozoven. Řešit nedostatky v investicích do dopravní infrastruktury a kapacitě pro výrobu energie.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda/předsedkyně*

¹¹ Podle čl. 5 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1466/97.