



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 2.6.2014.
COM(2014) 402 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o nacionalnom programu reformi Belgije za 2014.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o programu stabilizacije Belgije za 2014.

{SWD(2014) 402 final}

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o nacionalnom programu reformi Belgije za 2014.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o programu stabilizacije Belgije za 2014.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika¹, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža², a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije³,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta⁴,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

- (1) Europsko vijeće prihvatilo je 26. ožujka 2010. prijedlog Komisije o pokretanju nove strategije za rast i radna mjesta Europa 2020. temeljene na pojačanom usklađivanju ekonomskih politika, kojom će se usredotočiti na glavna područja u kojima je potrebno djelovanje kako bi se potaknuo europski potencijal održivog rasta i konkurentnosti.
- (2) Vijeće je 13. srpnja 2010. na temelju prijedloga Komisije donijelo preporuku o općim smjernicama za ekonomske politike država članica i Unije (2010. – 2014.), a 21. listopada 2010. donijelo je odluku o smjernicama za politike zapošljavanja država članica, koje zajedno čine „integrirane smjernice”. Države članice pozvane su da integrirane smjernice uzmu u obzir u nacionalnim ekonomskim politikama i politikama zapošljavanja.

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

³ COM(2014) 402 završna verzija.

⁴ P7_TA(2014)0128 i P7_TA(2014)0129.

- (3) Predsjednici država i vlada donijeli su 29. lipnja 2012. odluku o Paktu za rast i zapošljavanje, uspostavivši dosljedan okvir za djelovanje na nacionalnoj razini te na razini EU-a i europodručja koristeći se svim mogućim sredstvima, instrumentima i politikama. Odlučili su da je potrebno poduzeti mjere na razini država članica, a posebice su izrazili potpunu predanost ostvarivanju ciljeva strategije „Europa 2020.” i provedbi preporuka po državama članicama.
- (4) Vijeće je 9. srpnja 2013. donijelo preporuku o nacionalnom programu reformi Belgije za 2013. i dostavilo mišljenje o belgijskom ažuriranom programu stabilizacije za razdoblje 2012. – 2016. U skladu s Uredbom (EU) br. 473/2013⁵, Komisija je 15. studenoga 2013. dostavila svoje mišljenje o nacrtu proračunskog plana Belgije za 2014⁶.
- (5) Komisija je 13. studenoga 2013. donijela Godišnji pregled rasta⁷, čime je označen početak Europskog semestra usklađivanja ekonomskih politika za 2014. Istog je dana Komisija na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja⁸, u kojemu Belgiju smatra državom članicom za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje.
- (6) Europsko vijeće podržalo je 20. prosinca 2013. prioritete za osiguranje financijske stabilnosti, fiskalne konsolidacije i mjera za poticanje rasta. Pritom je istaknulo potrebu za diferenciranom fiskalnom konsolidacijom kojom se potiče rast, ponovnom uspostavom uobičajenih uvjeta kreditiranja gospodarstva, promicanjem rasta i konkurentnosti, rješavanjem problema nezaposlenosti i socijalnih posljedica krize te modernizacijom javne uprave.
- (7) Komisija je 5. ožujka 2014. objavila rezultate svojeg detaljnog preispitivanja za Belgiju⁹ na temelju članka 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011 o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža. Na temelju analize Komisije moguće je zaključiti da se Belgija i dalje suočava s makroekonomskim neravnotežama, što zahtijeva praćenje i političko djelovanje. Pozornost i dalje treba usmjeriti osobito na kretanje vanjske konkurentnosti robe jer bi stalno pogoršanje ugrozilo makroekonomsku stabilnost.
- (8) Belgija je 30. travnja 2014. podnijela svoj nacionalni program reformi za 2014. i svoj program stabilizacije za 2014. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa istodobno ocijenjena.
- (9) Cilj je proračunske strategije utvrđene programom stabilizacije za 2014. postići uravnoteženi proračun u strukturnom smislu do 2016. i srednjoročni cilj do 2017. Program potvrđuje prijašnji srednjoročni cilj od 0,75 % BDP-a, koji odražava ciljeve Pakta o stabilnosti i rastu, ali je njegovo postizanje odgođeno za 2017., odnosno godinu nakon one određene prošlogodišnjim programom. Predviđeni godišnji napredak u smjeru postizanja srednjoročnog cilja u skladu je s prilagodbom koja se zahtijeva Paktom o stabilnosti i rastu. Prema programu, referentno mjerilo za rashode u programskom je razdoblju uglavnom dostignuto. Dug koji je u 2013. iznosio 101,5 % BDP-a premašuje referentnu vrijednost iz Ugovora u iznosu od 60 % BDP-a i, prema programu se očekuje da će postupno opadati do otprilike 93 % BDP-a u 2017. Općenito gledajući, ciljevi programa u skladu su sa zahtjevima Pakta o stabilnosti i rastu. Vjerodostojan je makroekonomski scenarij na kojem se temelje

⁵ SL L 140, 27.5.2013., str. 11.

⁶ C(2013) 8000 završna verzija

⁷ COM(2013) 800 završna verzija.

⁸ COM(2013) 790 završna verzija.

⁹ SWD(2014) 75 završna verzija.

proračunska predviđanja u programu, a koji je pripremila neovisna institucija (Državni ured za planiranje). Predviđanja rasta bliska su predviđanjima iz Komisijine proljetne prognoze 2014. Fiskalna putanja još nije potvrđena odgovarajućim mjerama. Iz Komisijine proljetne prognoze proizlazi da u 2014. neće doći do strukturnog poboljšanja, te će, temeljem uobičajene pretpostavke o neizmijenjenoj politici, doći do strukturnog pogoršanja u 2015. To ugrožava postizanje ciljeva, a moglo bi dovesti i do znatnog odstupanja od prilagodbe usmjerene prema ostvarenju srednjoročnog cilja u razdoblju 2014. – 2015. Nadalje, prema Komisijinoj proljetnoj prognozi Belgija neće biti u skladu s pravilom o dugu ni 2014. ni 2015. Na osnovi ocjene programa i Komisijine proljetne prognoze, a na temelju Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97, Vijeće smatra da je Belgija spustila svoj deficit opće države znatno ispod 3 % BDP-a u 2013., ali postoji opasnost da od 2014. znatno odstupi od zahtjeva preventivnog dijela.

- (10) Belgija je ostvarila velik napredak u uvođenju dodatnih dogovora o strukturnom usklađivanju. Sporazumom o suradnji u području fiskalnog usklađivanja sklopljenim krajem 2013. donosi se pravilo o strukturnom proračunskom saldu (definiranom u skladu sa srednjoročnim ciljem) na razini opće države, kako se zahtijeva Fiskalnim ugovorom. Nadalje, njime se formalizira uspostavljena praksa usklađivanja tako što (i) uloga međuvladina „Savjetodavnog odbora” u postupku postaje službena, a (ii) savjetodavna uloga Visokog financijskog vijeća izraženija. Osim toga, u sporazumu se predviđa i jačanje nadzorne uloge Visokog vijeća uvođenjem eksplicitnog mehanizma korekcije u slučaju znatnog odstupanja od dogovorenih ciljeva. Kako bi se ciljevi nakon 2014. učinili obvezujućima, mogli bi biti potrebni dodatni dogovori.
- (11) Iako je Belgija nedavno uspjela zaustaviti rast udjela javnog duga, teret je javnog duga koji iznosi 101,5 % BDP-a visok, a postoje i znatne postojeće i buduće obveze koje proizlaze iz mirovinskih izdvajanja. Ako se te obveze namjerava podmiriti i istovremeno održati visoki životni standard, potrebno je ograničiti buduće proračunske troškove, povećati stope aktivnosti i zaposlenosti te poboljšati međunarodnu konkurentnost. Belgija se i dalje suočava s bitnim izazovima u svakom od navedenih područja. Iako je Belgija poduzela korake u pravom smjeru čiji će učinci biti vidljivi tijekom narednih godina, bit će potrebno ambicioznije djelovanje, tim više što i trgovački partneri provode sve veći broj reformi.
- (12) Cjelokupna razina oporezivanja u Belgiji jedna je od najviših u EU-u, a porezno opterećenje uvelike je usmjereno ka radu, što uzrokuje jedan od najvećih poreznih klinova u EU-u. Brojne posebnosti poreznog sustava štetne su za okoliš, poput poreznog postupanja u pogledu službenih automobila. Poduzete su određene ciljane mjere za smanjenje troškova rada za posebne skupine i smanjenje jaza između bruto i neto plaća na dnu platne ljestvice. No nije došlo ni do kakvog znatnog prebacivanja poreznog opterećenja na osnove koje manje štete rastu. Pokrenuta su prva razmatranja o sveobuhvatnoj poreznoj reformi kojom bi se olakšalo postizanje održivosti javnih financija, podržali konkurentnost i rast zaposlenosti te očuvao okoliš. Takvom sveobuhvatnom poreznom reformom moralo bi se poreze prebaciti s rada, pojednostavniti porezni sustav, povećati učinkovitost PDV-a, proširiti porezne osnovice, smanjiti porezne rashode, zatvoriti praznine u zakonu i postupno ukinuti subvencije štetne za okoliš.
- (13) Predviđa se da će Belgija biti suočena s bitnim učinkom starenja stanovništva te da će troškovi starenja porasti za više od 8 % BDP-a između 2010. i 2060., osobito u pogledu mirovina i dugoročne skrbi. Nedavno pokrenuta reforma socijalne skrbi za starije osobe imat će pozitivan učinak na njihovo zapošljavanje. Unatoč tomu, s

obzirom na razmjere izazova, za postizanje fiskalne održivosti potrebni su dodatni naponi. Pritom se mora uzeti u obzir potreba da programi socijalnog osiguranja za starije osobe i dalje budu primjereni. Potrebne su mjere za povezivanje zakonski određene dobi za umirovljenje s razvojem očekivanog životnog vijeka, kako bi se smanjio jaz između zakonski određene i stvarne dobi za umirovljenje i poboljšala isplativost javne potrošnje na usluge dugoročne skrbi.

- (14) Belgija se suočava s kroničnim nedostatkom iskorištenosti rada. Stope aktivnosti i zaposlenosti stagniraju ili su ispod prosjeka EU-a, dok je dugoročna nezaposlenost kao postotak ukupne nezaposlenosti i dalje visoka. U većini je slučajeva veliki porezni klin na rad, u kombinaciji sa sustavom naknada, uzrok brojnih zamki nezaposlenosti i neaktivnosti za većinu kategorija radnika. Iako su poduzete mjere za smanjenje zamki nezaposlenosti za osobe s vrlo niskim plaćama, ta se zamka za većinu drugih kategorija proširila, dok je zamka neaktivnosti i dalje sveprisutna. Uz još uvijek visoke troškove rada, politikama zapošljavanja obično se rizik svodi na najmanju mjeru i kažnjavaju se osobe izvan sustava poput mladih, niskokvalificiranih osoba i osoba migrantskog podrijetla koji, zajedno sa starijim radnicima, predstavljaju stopu sudjelovanja na tržištu rada koja je ispod prosjeka EU-a. Snažna zaštita osoba unutar sustava u slučaju kada promjena radnog mjesta podrazumijeva i gubitak prava (npr. otpremnina, prijevremeno umirovljenje, naknade za radni staž) destimulira profesionalnu mobilnost u pogledu radnih mjesta i područja rada. Takvo inertno stanje čini aktivne politike tržišta rada u Belgiji relativno neučinkovitima te dovodi do stanja u kojem u nekim područjima i sektorima postoji visoka nezaposlenost, a u drugima tržište rada s viškom radnih mjesta i nedostatak kvalificiranih radnika, koji ometa rast. Tijekom posljednje godine bitno je porasla nezaposlenost mladih, s velikim nejednakostima po regijama i skupinama. Rješavanje strukturnog problema neusklađenosti vještina morat će ići ruku pod ruku sa suzbijanjem gorućeg problema ranog prekida školovanja i mladih koji napuštaju obrazovanje bez kvalifikacije. Šestom državnom reformom nudi se mogućnost poboljšanja učinkovitosti i usmjeravanja politika zapošljavanja, pod uvjetom da se optimizira interakcija federalne i regionalne razine.
- (15) U Belgiji se konkurentnost i dalje pogoršava, između ostalog u pogledu aspekata koji se ne odnose na troškove. Naime, smanjuje se sposobnost proizvodnje da se tržišno natječe na međunarodnoj razini, što se odražava u sve manjim maržama za proizvođače i ukidanju radnih mjesta. Belgija se tradicionalno oslanja na indeksiranje plaća za održavanje kupovne moći. Unatoč tomu prekoračenja u ukupnom rastu plaća ispravljena su kasno i u nedovoljnoj mjeri. Nadalje, zbog središnje norme za plaće nije moguće uvijek na odgovarajući način odraziti razvoj sektorske produktivnosti i uvjete lokalnog tržišta rada. Kao posljedica toga, plaće su porasle brže od produktivnosti, što je dovelo do gubitka radnih mjesta i konkurentnosti. U savjetovanju sa socijalnim partnerima te u skladu s nacionalnom praksom, Belgija bi trebala provesti reformu svojeg sustava za određivanje plaća kako bi omogućila veću sektorsku disperziju plaća te kako bi se plaće bolje uskladile s razvojem produktivnosti. Cijene u maloprodajnom sektoru i dalje su više od onih u susjednim zemljama, dok ograničenja u profesionalnim uslugama onemogućuju razvoj inovativnih poslovnih modela i otežavaju ulaganja. Tarife za distribuciju električne energije i dalje su među najvišima u Europi, a njihova planirana regionalizacija pridonosi osjećaju nesigurnosti u pogledu budućeg razvoja troškova distribucije za krajnje korisnike, s obzirom na to da trenutačna zamrznuta tarifa ne pokriva rastuće troškove distributera. Ako namjerava održati visoke plaće istovremeno stvarajući nova radna mjesta, Belgija mora proizvoditi i na svjetskim tržištima prodavati

sofisticiraniju robu s višom dodanom vrijednošću nego što to trenutačno čini. U Belgiji nema dovoljno brzo rastućih poduzeća u inovativnim sektorima. Podrška inovacijama smatra se presloženom i vrlo rascjepkanom. Ako i dođe do procvata djelatnosti visoke vrijednosti, njihov rast često ometa nedostatak dovoljno kvalificirane radne snage.

- (16) Očekuje se da Belgija neće ostvariti svoj cilj smanjenja emisija stakleničkih plinova za 15 % do 2020. u sektorima izvan sustava trgovanja emisijama EU-a. Iako neke inicijative postoje, čini se da ne idu u istom pravcu, dok je i dalje nejasan kombinirani učinak mjera na smanjenje emisija, osobito u sektoru prometa i građevinarstva. Smanjenje PDV-a na električnu energiju moglo bi dodatno ugroziti napore uložene u tom smislu. Pregovori o sporazumu o suradnji i podjeli tereta između federalne razine i regija nisu rezultirali jasnom raspodjelom napora. U usporedbi s većinom drugih zemalja preopterećenost cestovnog prometa predstavlja velik teret za belgijsko gospodarstvo. Zbog tolike ozbiljnosti problema potreban je sveobuhvatan politički odgovor kojim bi se uzela u obzir mogućnost naplate naknada za preopterećenost na cestama u različitim razdobljima, preispitalo povoljno porezno postupanje u pogledu privatne upotrebe službenih automobila i kartica za gorivo te povećala učinkovitost javnog prijevoza.
- (17) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu belgijske ekonomske politike. Ocijenila je program stabilizacije i nacionalni program reformi. U obzir je uzela njihov značaj za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Belgiji, ali i poštovanje pravila i smjernica EU-a zbog potrebe jačanja sveopćeg ekonomskog upravljanja Europskom unijom pružanjem doprinosa na razini EU-a budućim nacionalnim odlukama. Komisijine preporuke u okviru europskog semestra navedene su u preporukama 1. do 6. u nastavku.
- (18) S obzirom na ovu ocjenu Vijeće je analiziralo belgijski program stabilizacije, a njegovo je mišljenje¹⁰ navedeno u preporuci 1. u nastavku.
- (19) S obzirom na detaljno preispitivanje Komisije i ovu ocjenu Vijeće je analiziralo nacionalni program reformi i program stabilizacije. Njegove preporuke na temelju članka 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama 2., 4. i 5. u nastavku.
- (20) U kontekstu europskog semestra Komisija je provela i analizu gospodarske politike cjelokupnog europodručja. Na temelju te analize Vijeće je izdalo posebne preporuke upućene državama članicama čija je valuta euro. Belgija bi također trebala osigurati cjelovitu i pravovremenu provedbu tih preporuka.

OVIME PREPORUČUJE Belgiji da u razdoblju 2014. – 2015. poduzme mjere kojima je cilj:

1. nakon smanjenja prekomjernog deficita, ojačati proračunske mjere za 2014. s obzirom na novi jaz od 0,5 % BDP-a na temelju Komisijine proljetne prognoze 2014., u kojoj se upućuje na rizik od znatnog odstupanja u pogledu zahtjeva Pakta o stabilnosti i rastu. Bitno ojačati proračunsku strategiju u 2015. kako bi se osigurala potrebna prilagodba od 0,6 % BDP-a prema ostvarenju srednjoročnog cilja, čime bi se osigurala i usklađenost s pravilom o dugu. Zatim, do ostvarenja srednjoročnog cilja, nastaviti planiranu godišnju strukturnu prilagodbu prema ostvarenju srednjoročnog cilja u skladu sa zahtjevom godišnje strukturne prilagodbe od najmanje 0,5 % BDP-a ili više u dobrim gospodarskim uvjetima i prema potrebi kako bi se osigurala usklađenost s pravilom o dugu i kako bi se osigurao održivi trend

¹⁰ Na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.

smanjivanja visokog udjela duga opće države. Na svim razinama vlasti osigurati uravnoteženi doprinos ostvarenju fiskalnih pravila, uključujući pravilo o strukturnom proračunskom saldu, s pomoću obvezujućeg instrumenta s jasnom podjelom ciljeva u okviru srednjoročne perspektive planiranja.

2. poboljšati ravnotežu i pravednost cjelokupnog poreznog sustava i pripremiti sveobuhvatnu poreznu reformu kojom će se omogućiti prebacivanje poreza s rada na osnove koje imaju više potencijala za rast, pojednostavnjenjem poreznog sustava, zatvaranjem praznina u zakonu, povećanjem učinkovitosti PDV-a, proširenjem poreznih osnovica, smanjenjem poreznih rashoda i postupnim ukidanjem subvencija štetnih za okoliš.
3. ograničiti rast buduće javne potrošnje povezane sa starenjem stanovništva, osobito u pogledu mirovina i dugoročne skrbi, ulaganjem većih napora u smanjenje jaza između stvarne i zakonski određene dobi za umirovljenje, poticanjem smanjenja mogućnosti prijevremenog napuštanja zaposlenja, promicanjem aktivnog starenja, usklađivanjem zakonski određene dobi za umirovljenje i zahtjeva za trajanje radnog vijeka s promjenama očekivanog životnog vijeka te poboljšanjem isplativosti javne potrošnje na usluge dugoročne skrbi.
4. povećati sudjelovanje na tržištu rada smanjenjem financijskih nepotica jnih mjera za zapošljavanje, povećanjem pristupa tržištu rada za skupine u nepovoljnom položaju poput mladih i osoba migrantskog podrijetla, poboljšanjem profesionalne mobilnosti i rješavanjem nedostatka i neusklađenosti vještina kao i ranog prekida školovanja. U cijeloj zemlji ojačati partnerstva između javnih tijela, javnih službi za zapošljavanje i obrazovnih ustanova kako bi se mladima osigurala pravovremena podrška prilagođena njihovim potrebama.
5. ponovno uspostaviti konkurentnost daljnjim provođenjem reforme sustava određivanja plaća, uključujući indeksiranje plaća, u suradnji sa socijalnim partnerima i u skladu s nacionalnim praksama, kako bi se osiguralo da razvoj plaća odražava razvoj produktivnosti na razini sektora i/ili poduzeća, kao i gospodarske okolnosti te prema potrebi osigurava učinkovite automatske ispravke; jačanjem tržišnog natjecanja u maloprodajnom sektoru, uklanjanjem prekomjernih ograničenja u sektoru usluga, među ostalim profesionalnih usluga i rješavanjem rizika od daljnjih povećanja troškova za distribuciju električne energije; promicanjem inovacije s pomoću racionaliziranih programa poticaja i smanjenih administrativnih prepreka; te daljnjim provođenjem koordiniranih politika obrazovanja i osposobljavanja kojima se rješava sveprisutna neusklađenost vještina i regionalne nejednakosti u ranom prekidu školovanja.
6. osigurati ostvarenje ciljeva smanjenja emisija stakleničkih plinova do 2020. u aktivnostima izvan sustava trgovanja emisijskim jedinicama, osobito u pogledu građevinarstva i prometa. Osigurati da je doprinos prometnog sektora u skladu s ciljem smanjenja preopterećenosti cestovnog prometa. Usuglasiti se oko jasne raspodjele napora i tereta među federalnim i regionalnim tijelima.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*