



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 18.5.2016.
COM(2016) 322 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Belgije za 2016.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Belgije za 2016.

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Belgije za 2016.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Belgije za 2016.

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 preporuku Europske komisije²,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta³,

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) Komisija je 26. studenoga 2015. donijela Godišnji pregled rasta⁴, čime je označen početak Europskog semestra koordinacije ekonomske politike za 2016. Prioritete godišnjeg pregleda rasta odobrilo je Europsko vijeće 17. i 18. ožujka 2016. Komisija je 26. studenoga 2015. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja⁵, u kojem Belgiju smatra jednom od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Istog je dana Komisija donijela i preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja⁶. Tu je preporuku Europsko vijeće odobrilo 18. i 19. veljače 2016., a Vijeće donijelo 8. ožujka 2016. Kao zemlja čija je valuta euro te s obzirom na visoku međusobnu povezanost ekonomija u ekonomskoj i monetarnoj uniji, Belgija bi trebala osigurati punu i pravovremenu provedbu tih preporuka.

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² COM(2016) 322 final.

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

⁴ COM(2015) 690 final.

⁵ COM(2015) 691 final.

⁶ COM(2015) 692 final.

- (2) Izvješće za Belgiju za 2016.⁷ objavljeno je 26. veljače 2016. Njime je ocijenjen napredak Belgije u odnosu na preporuke za Belgiju koje je Vijeće donijelo 14. srpnja 2015. te je uključivao detaljno preispitivanje u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011. Komisija je 8. ožujka 2016. predstavila rezultate detaljnog preispitivanja⁸. U svojoj analizi Komisija zaključuje da u Belgiji ne postoje makroekonomske neravnoteže. Slabiji vanjski rezultati u kombinaciji s visokom javnom zaduženosti mogli bi predstavljati rizike u budućnosti. Međutim, nedavna kretanja upućuju na poboljšanje konkurentnosti. Korektivne mjere, uključujući ograničavanje plaća i smanjenje doprinosa za socijalno osiguranje, dovele su do usporavanja rasta cijene rada. Javni dug se ne smanjuje, ali čini se da su kratkoročni rizici ograničeni.
- (3) Belgija je 29. travnja 2016. dostavila svoj nacionalni program reformi za 2016. i svoj program stabilnosti za 2016. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa istodobno ocijenjena.
- (4) Pri planiranju europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020. u obzir su uzete relevantne preporuke po državama članicama. Kako je predviđeno člankom 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013, ako je potrebna potpora pri provedbi relevantnih preporuka Vijeća, Komisija od države članice može zatražiti da preispita i predloži izmjene svojeg sporazuma o partnerstvu i povezanih programa. Komisija je dostavila dodatne pojedinosti o tome kako bi iskoristila tu odredbu u smjernicama o primjeni mjera kojima se povezuju učinkovitost europskih strukturnih i investicijskih fondova i dobro ekonomsko upravljanje⁹.
- (5) U programu stabilnosti za 2016. upućuje se na znatan učinak iznimnog priljeva izbjeglica u 2015. i 2016. i iznimnih sigurnosnih mjera u 2016. na proračun te pružaju odgovarajući dokazi o opsegu i prirodi tih dodatnih proračunskih troškova. Prema Komisiji prihvatljivi dodatni rashodi za izbjeglice iznosili su 0,03 % BDP-a u 2015., dok je učinak povećanja u 2016. procijenjen na 0,17 % BDP-a za rashode povezane s izbjeglicama te 0,12 % BDP-a za sigurnosne mjere. Odredbama iz članka 5. stavka 1. i članka 6. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 dozvoljava se uzimanje u obzir tih dodatnih rashoda jer su priljev izbjeglica te ozbiljnost terorističke prijetnje izvanredni događaji, a njihov je utjecaj na javne financije Belgije znatan te održivost ne bi bila ugrožena ako se dopusti privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju. Stoga, kako bi se u obzir uzeli dodatni troškovi povezani s izbjeglicama, smanjena je potrebna prilagodba prema srednjoročnom proračunskom cilju za 2015. U pogledu 2016., konačna će se ocjena, uključujući prihvatljive iznose, izraditi u proljeće 2017. na temelju zabilježenih podataka koje su dostavila belgijska nadležna tijela.
- (6) Na Belgiju se trenutačno primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu te prijelazno pravilo o dugu. Komisija je 18. svibnja 2016. objavila izvješće na temelju članka 126. stavka 3. UFEU-a jer Belgija nije ostvarila dovoljan napredak prema usklađenosti s pravilom o dugu u 2015. U analizi je zaključeno da bi se trebalo smatrati da je kriterij duga ispunjen. Vlada u svojem programu stabilnosti za 2016. planira postupno poboljšanje ukupnog salda s deficita od 2,6 % BDP-a u 2015. na -0,2 % BDP-a u 2019. Očekuje se da će se revidirani srednjoročni

⁷ SWD(2016) 71 final.

⁸ COM(2016) 95 final.

⁹ COM(2014) 494 final.

proračunski cilj, odnosno uravnoteženo stanje proračuna u strukturnom smislu, ostvariti do 2018. Međutim ponovno izračunani¹⁰ strukturni saldo još uvijek upućuje na strukturni deficit od 0,4 % BDP-a u 2018. Prema programu stabilnosti očekuje se da će udio državnog duga u BDP-u dosegnuti vrhunac od 106,2 % BDP-a u 2016. te da će pasti na 99,6 % BDP-a u 2019. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije uvjerljiv je. Međutim, mjere potrebne za podupiranje planiranog ciljnog deficita od 2017. nadalje nisu dovoljno određene. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2016. postoji rizik od znatnog odstupanja od preporučene prilagodbe u 2016. te, ne bude li promjene u politikama, u 2016. i 2017. uzetima zajedno. Kad bi se iz procjene isključio učinak iznimnog priljeva izbjeglica i iznimnih sigurnosnih mjera na proračun, predviđeno odstupanje u 2016. više ne bi bilo relevantno. Predviđa se da Belgija neće ispuniti zahtjeve prijelaznog pravila o dugu u 2016., a nakon završetka prijelaznog razdoblja i referentno mjerilo za smanjenje duga u 2017. Vijeće na temelju ocjene programa stabilnosti i uzimajući u obzir Komisijinu proljetnu prognozu 2016. smatra da postoji rizik da Belgija neće ispuniti odredbe Pakta o stabilnosti i rastu. Stoga će za osiguravanje njihova ispunjivanja u 2016. i 2017. biti potrebne dodatne mjere.

- (7) Uz visoku javnu zaduženost prisutni su slabi rezultati u području izvoza i konkurentnosti. Kao što pokazuju gubici udjela na svjetskom tržištu, vanjski rezultati pogoršali su se od 2000., a njihovo je stanje dodatno pogoršano činjenicom da je izvoz uglavnom usmjeren na manje dinamična tržišta. Iako je proteklih godina zaustavljen negativan trend u udjelima tržišta, akumulirani gubici i dalje su vrlo veliki. Specijalizacija u segmentima tržišta koji su više izloženi cjenovnom natjecanju također ograničava kapacitet izvoza Belgije. To je osobito teško pomiriti s visokim troškovima rada u toj zemlji. Jedinični troškovi rada brzo su porasli zbog sporog rasta produktivnosti i, osobito, brzog rasta plaća. Rast plaća može se pripisati određenim značajkama sustava određivanja plaća. S jedne strane, neprestano su se utvrđivale previsoke marže za realan rast plaća. S druge strane, inflacija je neprestano bila iznad očekivane i iznad inflacije u susjednim zemljama. Uzrok strukturne razlike u ključnim stopama inflacije između Belgije i susjednih zemalja uglavnom su veći rast cijena usluga i neoptimalno funkcioniranje maloprodajnog tržišta. Općom praksom automatske indeksacije plaća ta se inflacija prenijela na rast plaća. Ti su čimbenici zajedno narušili učinkovitost visoko koordiniranog sustava određivanja plaća. Kako bi zaustavili pad konkurentnosti i njegov negativan učinak na izvozne rezultate i zaposlenost, belgijska su nadležna tijela proteklih godina intervenirala u postupku određivanja plaća. Nametnute su mjere za ograničavanje plaća, uključujući ograničenja realnog rasta plaća i obustavu programâ indeksacije plaća. Osim toga, uvedeno je smanjenje doprinosa za socijalno osiguranje. Međutim, kako bi se osiguralo trajno ispravljanje neravnoteža, potrebne su strukturne reforme okvira za određivanje plaća u skladu s preporukama Vijeća iz proteklih godina. Iako vlada planira izmjenu Zakona za promicanje zaposlenosti i preventivnu zaštitu konkurentnosti (*Loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité*, „Zakon iz 1996”) u kojem je navedena osnova na temelju koje socijalni partneri svake dvije godine određuju „normu za plaće”, dosad nije ostvaren velik napredak. Osiguravanjem formalnije povezanosti plaća i

¹⁰ Strukturni saldo, prema novom izračunu Komisije, na temelju informacija u programu stabilnosti, prema usuglašenoj metodologiji.

produktivnosti omogućilo bi se zadržavanje nedavnih dobitaka i spriječila ponovna pojava prijašnjih problema.

- (8) Ostvaren je određeni napredak u sveukupnom funkcioniranju tržišta rada. Poticaji na rad pojačani su mjerama za smanjenje poreznog klina i promjenama u sustavu naknade za nezaposlenost. Međutim, znatne razlike u zaposlenosti među posebnim skupinama stanovništva i dalje dovode do kroničnog nedostatka iskorištenosti radne snage, osobito među niskokvalificiranim radnicima, mladim i starijim osobama te osobama migrantskog podrijetla. Osim toga, zbog graničnih poreznih stopa prilikom ulaska ili ponovnog ulaska na tržište rada dolazi do neaktivnosti i zamki niske plaće kod osoba koje ostvaruju drugi dohodak u kućanstvu te posebnih vrsta kućanstava kao što su samci i samohrani roditelji. Stoga je važno prilagoditi i provoditi politike čiji je cilj potaknuti prijelaz iz neaktivnosti ili nezaposlenosti u zaposlenost. Nejednakosti u obrazovanju povezane sa socioekonomskim stanjem među najvišima su u EU-u te se lošim obrazovnim rezultatima djelomično mogu objasniti uočeni slabi rezultati osoba s migrantskim podrijetlom ili niskokvalificiranih mladih osoba. Reforme obrazovanja koje se trenutačno uvode osobito su osmišljene za rješavanje problema ranog napuštanja škole te skrbi o djeci predškolske dobi i njihova obrazovanja. Njima se želi i unaprijediti kvaliteta i važnost sustava strukovnog obrazovanja. Tim bi se reformama mogao omogućiti lakši prijelaz na gospodarstvo temeljeno na znanju i koje je sve više usmjereno na usluge te smanjiti neusklađenost ponuđenih i traženih vještina te trajni manjak radne snage u određenim zanimanjima. Osim toga, zbog vrlo niskih stopa aktivnosti i zaposlenosti starijih radnika potrebne su politike za promicanje aktivnog starenja i podupiranje potražnje na tržištu rada za starijim radnicima. Konačno, postoje opravdani razlozi i za dodatne porezne mjere za olakšavanje porasta zaposlenosti.
- (9) Još uvijek postoji znatan prostor za poboljšanje netroškovne dimenzije vanjske konkurentnosti. Kako bi se očuvala i povećala postojeća razina socijalne skrbi, potrebno je staviti veći naglasak na povećanje produktivnosti i ulaganje u kapital koji se temelji na znanju. Zato je potrebno stalno stavljati naglasak na proizvode i povezane usluge na višem položaju u vrijednosnom lancu na temelju boljih rezultata u inovacijama te primjenom rezultata istraživanja i razvoja. Unatoč svojem visokokvalitetnom javnom istraživačkom sustavu Belgija ima relativno mali broj brzorastućih poduzeća u inovativnim sektorima. Osim toga, poslovnu klimu sputavaju administrativna i regulatorna opterećenja koja onemogućuju stvaranje i širenje trgovačkih društava. Zahtjevi u pogledu vlasničke strukture i ograničenja prava na glasovanje, pravnog oblika i multidisciplinarnih aktivnosti usporavaju dinamiku tržišta za poslovne usluge. Operativna ograničenja i ograničenja u pogledu mjesta poslovnog nastana trgovaca na malo imaju isti učinak u sektoru maloprodaje. Osim toga, postoje nedostaci u učinkovitosti pravosudnog sustava u kojem su slabo prisutne informacijske i komunikacijske tehnologije. Zajedno ti čimbenici čine znatne prepreke privatnom ulaganju. Nedovoljno kvalitetna infrastruktura i dugi zastoji također onemogućuju rast produktivnosti i ulaganja. U prometnoj mreži postoji najkritičniji investicijski jaz. Zahvaljujući zemljopisnom položaju Belgije i prisutnosti međunarodnih organizacija ta je zemlja privukla mnoge distribucijske centre, logističke baze i međunarodna sjedišta raznih društava. Međutim, postoji sve veći problem zagušenja prometa u najprometnijim satima, što umanjuje privlačnost te zemlje za strane ulagače te dovodi do velikih gospodarskih troškova i troškova u pogledu okoliša. Isto tako, očekuje se da Belgija neće ispuniti svoj cilj smanjenja emisija

stakleničkih plinova do 2020., a toj zemlji postoje i ozbiljni problemi onečišćenja zraka. Uzevši u obzir visoku koncentraciju gospodarske aktivnosti u okolici glavnoga grada i luka najhitniji su izazovi unapređenje osnovne infrastrukture željezničkog i cestovnog prometa te rješavanje nepostojećih veza između glavnih gospodarskih čvorišta. Istovremeno je važno riješiti problem zagušenosti u najprometnijim satima poboljšanjem usluga javnog prijevoza, optimiziranjem upravljanja prometom i uklanjanjem narušavanja tržišta i nepovoljnih poreznih poticaja, kao što je povlašteni tretman poslovnih automobila.

- (10) Postoji i izazov u pogledu prikladnosti domaće proizvodnje energije i općenite sigurnosti opskrbe. Suočena s više prekida u radu, sve starija belgijska nuklearna postrojenja postala su nepouzdana izvori energije, a višekratno mijenjanje rasporeda za postupno napuštanje sustava nuklearnih elektrana stvorilo je klimu koja ne pogoduje donošenju odluka o dugoročnom ulaganju. To se održava u većem uvozu energije i sve slabijoj sigurnosti opskrbe. Iako su se kratkoročni rizici opskrbe smanjili, još postoji znatna potreba za dugoročnijim ulaganjem. Uz znatan novi kapacitet domaće proizvodnje i daljnje povećanje međusobne povezanosti potrebno je razviti pametne mreže kako bi se razvilo upravljanje potražnjom. Uzevši u obzir dugačak rok za velike projekte u energetske sektoru i veliku potrebu za zamjenskim kapacitetom u tijeku sljedećih deset godina, bit će potrebno brzo djelovati, osobito u obliku odgovarajućeg pravnog okvira kojim se promiče povećanje kapaciteta proizvodnje.
- (11) Belgija je ostvarila određeni napredak u reformiranju poreznog sustava, osobito preusmjeravanjem oporezivanja s rada na druge porezne osnovice, čime će se postupno smanjiti porezni klin na rad. Smanjenjem oporezivanja osobnog dohotka i doprinosa poslodavaca za socijalno osiguranje također će se pomoći u premošćivanju jaza. Ipak, porezni sustav i dalje je složen, a porezne osnovice narušene su posebnim oslobođenjima, olakšicama i smanjenim stopama. Neki od tih postupaka dovode do gubitka prihoda, gospodarskih poremećaja i velikog administrativnog opterećenja. Osim toga, čini se da preusmjeravanje poreza nije bez posljedica u pogledu proračuna. Postoji još znatan prostor za poboljšanje poreznog sustava daljnjim proširenjem poreznih osnovica, čime bi se omogućile niže zakonske stope i smanjili poremećaji. Postoji i znatan potencijal za „zeleno” preusmjeravanje poreza koje proizlazi, među ostalim, iz povlaštenog poreznog tretmana poslovnih automobila i kartica za gorivo, koji doprinose onečišćenju, zagušenju prometa i emisijama stakleničkih plinova.
- (12) Belgija je proteklih godina ostvarila važan napredak u reformiranju svojeg mirovinskog sustava. Zakonom od 10. kolovoza 2015. o povećanju dobi za umirovljenje, uvjetima za prijevremeno umirovljenje i minimalnoj dobi za obiteljske mirovine utvrđeni su novi kriteriji za minimalnu dob i trajanje radnog vijeka za uobičajene mirovine. Međutim, čak i nakon nedavnih reformi predviđeno povećanje udjela rashoda za mirovine i dalje je vrlo veliko. Automatskom vezom s promjenama u očekivanom životnom vijeku, kao što se prije predlagalo, smanjili bi se srednjoročni i dugoročni rizici za održivost. Vlada je u tom smislu najavila da namjerava uvesti mirovinski sustav na temelju bodova kojim bi se omogućili mehanizmi automatske prilagodbe kao odgovor na demografska kretanja. Ta će se pitanja i dalje pomno pratiti u okviru europskog semestra.
- (13) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Belgije i objavila je u izvješću za tu zemlju za 2016. Ocijenila

je i program stabilnosti, nacionalni program reformi te mjere poduzete kao odgovor na preporuke upućene Belgiji prethodnih godina. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Belgiji nego i njihovu usklađenost s pravilima i smjernicama EU-a s obzirom na potrebu doprinosa na razini EU-a budućim nacionalnim odlukama, a time i jačanja sveopćeg ekonomskog upravljanja EU-om. Preporuke u okviru europskog semestra navedene su u preporukama 1. do 3. u nastavku.

- (14) Uzimajući u obzir tu ocjenu Vijeće je preispitalo program stabilnosti, a njegovo je mišljenje¹¹ posebno navedeno u preporuci 1. u nastavku.

PREPORUČUJE Belgiji da u 2016. i 2017. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Ostvariti godišnju fiskalnu prilagodbu od najmanje 0,6 % BDP-a prema srednjoročnom proračunskom cilju u 2016. i 2017. Iskoristiti neočekivane prihode kako bi ubrzala smanjivanje udjela duga opće države. Usuglasiti se u pogledu provedive raspodjele fiskalnih ciljeva među svim državnim razinama. Pojednostavniti porezni sustav i ukinuti štetne porezne izdatke.
2. Provesti planiranu izmjenu „Zakona iz 1996.” o konkurentnosti i zapošljavanju u dogovoru sa socijalnim partnerima. Osigurati da razvoj plaća prati produktivnost. Osigurati učinkovitost politika aktivacije tržišta rada. Nastaviti s reformama obrazovanja i strukovnog osposobljavanja i podupirati osposobljavanje, osobito osoba s migrantskim podrijetlom.
3. Povećati kapacitet za inovacije, osobito poticanjem ulaganja u kapital temeljen na znanju. Povećati tržišno natjecanje u sektoru poslovnih usluga i sektoru maloprodaje ukidanjem neopravdanih operativnih ograničenja i ograničenja u pogledu poslovnog nastana. Riješiti manjak ulaganja u prometnu infrastrukturu i kapacitet proizvodnje energije.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*

¹¹ U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.