

Брюксел, 5.6.2019г.
COM(2019) 531 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Белгия

Доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Белгия

Доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В член 126 от Договора за функционирането на Европейския съюз („ДФЕС“ или „Договора“) е изложена процедурата при прекомерен дефицит („ППД“). Тази процедура е допълнително определена в Регламент (ЕО) № 1467/97 за ускоряване и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит¹, която е част от Пакта за стабилност и растеж (ПСР). Специални разпоредби за държавите членки от еврозоната в рамките на ППД са установени в Регламент (ЕС) № 473/2013².

Съгласно член 126, параграф 2 от ДФЕС Комисията трябва да следи за спазването на бюджетната дисциплина въз основа на два критерия, а именно: а) дали съотношението на планирания или фактическия бюджетен дефицит спрямо брутния вътрешен продукт (БВП) надвишава референтната стойност от 3 %; и б) дали съотношението на държавния дълг спрямо БВП надвишава референтната стойност от 60 %, освен ако то не намалява достатъчно бързо и не достига референтната стойност със задоволителни темпове.

В член 126, параграф 3 от ДФЕС се предвижда, че ако дадена държава членка не изпълнява изискванията по един или и по двата критерия, Комисията изготвя доклад. Докладът също трябва да *вземе предвид дали бюджетният дефицит надвишава държавните инвестиционни разходи, както и всички останали съответни фактори, включително средносрочното икономическо и бюджетно състояние на държавата членка.*

В настоящия доклад, който представлява първият етап от процедурата при прекомерен дефицит, се анализира дали Белгия е спазвала критерия за дефицита и критерия за дълга, заложиени в Договора, като надлежно се отчитат икономическата обстановка и други съответни фактори.

Данните, предоставени от белгийските органи на 29 март 2019 г.³, и впоследствие потвърдени от Евростат⁴, показват, че дефицитът на консолидирания държавен бюджет

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 6. В доклада се вземат предвид също така Подробните указания за изпълнението на Пакта за стабилност и растеж и насоки относно формата и съдържанието на програмите за стабилност и за конвергенция, приети от Икономическия и финансов комитет на 5 юли 2016 г., достъпни на:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

² Регламент (ЕС) № 473/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно общите разпоредби за мониторинг и оценка на проектите за бюджетни планове и за гарантиране на коригирането на прекомерния дефицит на държавите членки в еврозоната (ОВ L 140, 27.5.2013 г., стр. 11).

³ Съгласно Регламент (ЕО) № 479/2009 държавите членки трябва да докладват два пъти годишно на Комисията за планираните и фактическите размери на държавния дефицит и на държавния дълг. Последното уведомление от страна на Белгия може да бъде намерено на адрес:

в Белгия е достигнал 0,7 % от БВП през 2018 г., докато дългът е бил в размер на 102,0 % от БВП, което е над референтната стойност от 60 % от БВП. За 2019 г. в проекта на бюджетен план (ПБП) се планира дефицит от 1,0 % от БВП и съотношение на дълга от 100,2 % от БВП. В същото време в програмата за стабилност на Белгия за 2019 г., получена от Комисията на 26 април 2019 г., се планира дефицит в размер на 0,8 % от БВП и съотношение на дълга в размер на 100,6 % от БВП.

Предоставените данни показват, че през 2018 г. Белгия не е спазила целевия показател за намаляване на дълга (вж. таблица 1)⁵, тъй като разликата спрямо референтната стойност е 1,1 процентни пункта (п.п.) от БВП. Освен това през 2019 и 2020 г. Белгия също се очаква да не спази целевия показател за намаляване на дълга, тъй като според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. нейното съотношение на дълга към БВП се очаква да се запази на ниво 1,7 процентни пункта от БВП над рестроспективния целеви показател за намаляване на дълга през 2019 г. и 1,9 процентни пункта от БВП над ориентирания към бъдещето целеви показател за намаляване на дълга през 2020 г. Въз основа на сценария в програмата за стабилност за 2019 г. се планира критерият за дълга да бъде спазен, считано от 2019 г., като се планира преизпълнение на ориентирания към бъдещето целеви показател за намаляване на дълга с 0,2 процентни пункта през 2019 г. и 0,6 процентни пункта през 2020 г.

Неспазването от страна на Белгия на целевия показател за намаляване на дълга през 2018 г. предоставя доказателство за наличие на пръв поглед на прекомерен дефицит съгласно разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж, преди обаче да са взети предвид всички изложени по-долу фактори.

Поради това Комисията изготви настоящия доклад с цел да предостави цялостна оценка на отклонението от целевия показател за намаляване на дълга и преизпълнението на предвидената в Договора референтна стойност, за да провери дали — след като се вземат предвид всички съответни фактори — започването на процедура при прекомерен дефицит е оправдано. В раздел 2 от доклада се разглежда критерият за дефицита. В раздел 3 се разглежда критерият за дълга. Раздел 4 се занимава с публичните инвестиции и други съответни фактори, включително оценката на спазването на изисквания план за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел (СБЦ). В доклада са взети предвид прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г., публикувана на 7 май 2019 г., и оценката на Комисията на последвалите макроикономически и фискални тенденции.

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>.

⁴ Информационен бюлетин на Евростат № 67/2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad>.

⁵ Спазването на целевия показател за дълга се оценява въз основа на три различни конфигурации: рестроспективния целеви показател за намаляване на дълга, ориентирания към бъдещето целеви показател за намаляване на дълга и целевия показател за намаляване на дълга, коригиран с ефекта на икономическия цикъл.

Таблица 1. Дефицит по консолидирания държавен бюджет и консолидиран държавен дълг (% от БВП)

		2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.		2020 г.	
						КОМ	ПС	КОМ	ПС
Критерий за дефицита	Салдо по консолидирания държавен бюджет	-2,4	-2,4	-0,8	-0,7	-1,3	-0,8	-1,5	-0,2
Критерий за дълга	Консолидиран държавен дълг	106,4	106,1	103,4	102,0	101,3	100,6	100,7	98,5
	Отклонение от показателя за намаляване на дълга	n.r	n.r	1,3	1,1	1,7	-0,2	1,9	-0,6
	Изменение в структурното салдо	0,6	0,0	0,8	0,0	0,0	0,5	-0,3	0,6
	Минимална линейна структурна корекция	1,4	2,2	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.

Източник: Програмата за стабилност за 2019 г. (ПС) и прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г.

2. КРИТЕРИЙ ЗА ДЕФИЦИТА

Дефицитът на консолидирания държавен бюджет на Белгия намаля от 0,8 % от БВП през 2017 г. до 0,7 % през 2018 г. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. дефицитът ще нарасне до 1,3 % през 2019 г., като продължи да бъде спазена референтната стойност в Договора от 3 % от БВП. Според прогнозата на Комисията, при допускане за липса на промяна в политиката, през 2020 г. дефицитът ще нарасне допълнително до 1,5 % от БВП.

Многогодишната индикативна крива, включена в програмата за стабилност за 2019 г., показва стабилизиране на дефицита на равнище 0,8 % през 2019 г. и спад до 0,2 % през 2020 г. На 18 декември 2018 г. белгийският министър-председател подаде оставка. Оттогава служебното правителство приемаше бюджети, изготвени при допускане за липса на промяна в политиката. В резултат на това правителството не се ползваше с пълни бюджетни правомощия в съответствие с националните конституционни норми и/или конвенции към момента на представяне на програмата за стабилност. Поради тази причина програмата за стабилност представя тенденция за бюджета, която не е подкрепена с приети или достатъчно подробни мерки за постигането на средносрочната цел за балансиран в структурно изражение бюджет през 2021 г. За 2019 г. разликата между прогнозата на Комисията и програмата за стабилност произтича от редица мерки, които не са включени в прогнозата на Комисията, тъй като не са приети или не са достатъчно конкретизирани, или се считат за временни (изтичат през 2018 г. и вече не са предвидени за 2019 г.)⁶. За 2020 г. разликата произтича главно от намаление на разходите (-0,6 процентни пункта от БВП) и нарастване на приходите (+0,2 процентни пункта от БВП), които не са подкрепени от конкретни допълнителни мерки.

Следователно Белгия е спазила критерия за дефицита, определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/97.

⁶ Вж. Оценка на програмата за стабилност на Белгия за 2019 г.

3. КРИТЕРИЙ ЗА ДЪЛГА

Държавният дълг достигна най-високото си равнище от 107,5 % от БВП през 2014 г. и намаля до 103,4 % през 2017 г. През 2018 г. дългът намаля допълнително до 102,0 % от БВП, което се дължи главно на първичния излишък и на намаляващия принос на отрицателния лавинообразен ефект (по-ниски лихвени плащания, съчетани с по-висок растеж на номиналния БВП), които са само частично компенсирани от възходящата корекция наличности-потоци. Динамиката на дълга се разглежда по-подробно в раздел 4.2.

В прогнозата на Комисията се очаква леко намаление на дълга през следващите години до 101,3 % от БВП през 2019 г. и 100,7 % през 2020 г. През периода 2019—2020 г. годишният среден ефект върху намаляването на дълга от 1,3 п.п. от БВП в резултат на първичните излишъци и лавинообразния ефект се очаква да бъде частично компенсиран от възходящи корекции наличности-потоци. Тези прогнози не отчитат въздействието на потенциални продажби на активи във финансовия сектор.

Според програмата за стабилност на Белгия за 2019 г. съотношението на дълга ще намалее до 100,6 % от БВП в края на 2019 г. и до 98,5 % от БВП през 2020 г. Разликата от прогнозата на Комисията при допускане за липса на промяна в политиката се дължи главно на по-ниския номинален дефицит, планиран в програмата за стабилност, при като цяло подобни допускания за номиналния растеж и малко по-малки корекции наличности-потоци.

След прекратяването на процедурата при прекомерен дефицит през юни 2014 г., по отношение на Белгия се прилагаше тригодишен преходен период за спазване на показателя за намаляване на дълга. Този преходен период започна през 2014 г. и приключи през 2016 г. След края на преходния период, от 2017 г. насам, се прилага стандартният целеви показател за намаляване на дълга.

Предоставените данни показват, че през 2018 г. Белгия не е спазила целевия показател за намаляване на дълга (вж. таблица 1), като разликата спрямо показателя е 1,1 % от БВП. Белгия се очаква да не спази целевия показател за намаляване на дълга през 2019 г. и 2020 г., като нейното съотношение на дълга към БВП се очаква да остане 1,7 % и 1,9 % от БВП над целевия показател за намаляване на дълга през 2019 г. и 2020 г. според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019.

Въз основа на сценария в програмата за стабилност за 2019 г. спазването на критерия за дълга ще бъде осигурено от 2019 г. нататък, тъй като Белгия ще преизпълни целевия показател за намаляване на дълга (в ориентираната към бъдещето конфигурация) с 0,7 % от БВП през 2019 г. и ще го спази стриктно с 0,0 % през 2020 г. В програмата за стабилност за 2018 г. се предвижда критерият за дълга да бъде спазен от 2018 г. нататък. Разликата с прогнозата на Комисията се дължи на намаляването на дефицита, което е с 0,5 % по-голямо през 2019 г. и с 1,3 % по-голямо през 2020 г., като се има предвид, че прогнозата на Комисията се основава на допускане за липса на промяна в политиката, докато програмата за стабилност съдържа планирана корекция за постигане на СБЦ на Белгия (структурен дефицит от 0,0 % от БВП) през 2021 г., която обаче не е подкрепена с достатъчно конкретни мерки. Част от разликата се дължи също така на по-високата очаквана корекция наличности-потоци през 2019 г., която не се компенсира от по-ниската корекция през 2020 г.

Следователно анализът показва, че въз основа на данните за резултатите за 2018 г. и прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г., както и на програмата за стабилност за 2019 г. на пръв поглед критерият за дълга, заложен в Договора и Регламент (ЕО) № 1467/1997, не е изпълнен. Под внимание обаче са взети всички съответни фактори, посочени по-долу.

Таблица 2: Динамика на дълга

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.		2020 г.	
	КОМ	КОМ	КОМ	КОМ	КОМ	ПС	КОМ	ПС
Съотношение на консолидирания държавен дълг към БВП ^a	106,4	106,1	103,4	102,0	101,3	100,6	100,7	98,5
Изменение в съотношението на дълга ⁶ (1 = 2+3+4)	-1,2	-0,3	-2,7	-1,4	-0,7	-1,4	-0,5	-2,1
<i>Принос:</i>								
• Първично салдо (2)	-0,6	-0,4	-1,6	-1,6	-0,8	-1,3	-0,5	-1,8
• Лавинообразен ефект (3)	0,2	-0,6	-1,0	-0,4	-0,6	-0,9	-0,7	-0,9
<i>от който:</i>								
Разходи за лихви	3,0	2,8	2,5	2,3	2,1	2,1	2,0	1,9
Реален растеж на БВП	-1,7	-1,5	-1,7	-1,4	-1,2	-1,3	-1,2	-1,4
Инфлация (дефлатор на БВП)	-1,0	-1,8	-1,7	-1,2	-1,5	-1,8	-1,6	-1,5
• Корекция наличности-потоци (4)	-0,7	0,7	0,0	0,5	0,7	0,9	0,7	0,6
<u>Забележки</u> ^a В % от БВП. ⁶ Изменението в съотношението на дълга към БВП може да се представи по следния начин: $\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \cdot \frac{Y_t - Y_{t-1}}{Y_{t-1}} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$ където t е индекс за време, D, PD, Y и SF са съответно държавният дълг, първичният дефицит, номиналният БВП и корекциите наличности-потоци, a и y са средните разходи за дълг и съответно номиналният растеж на БВП. В скобите е лавинообразният ефект, който измерва комбинирания ефект на лихвените разходи и икономическия растеж върху съотношението на дълга. Източник: Програмата за стабилност за 2019 г. (ПС) и прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г.								

4. СЪОТВЕТНИ ФАКТОРИ

Член 126, параграф 3 от ДФЕС гласи, че докладът на Комисията *също взема предвид дали държавният дефицит надвишава държавните инвестиционни разходи, както и всички останали „съответни фактори“, включително средносрочното икономическо и бюджетно състояние на държавата членка.* Тези фактори са изяснени допълнително в член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97, който предвижда, че се отчитат надлежно всички други фактори, които според съответната държава членка са от значение за цялостната оценка на спазването на критериите за дефицита и за дълга и които държавата членка е представила на Съвета и на Комисията.

В случай на явно нарушение на критерия за дълга, анализът на съответните фактори е особено основателен, като се има предвид, че динамиката на дълга се влияе в по-голяма степен от фактори извън контрола на правителството, отколкото дефицитът. Това е отразено в член 2, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97, който предвижда, че при оценката на спазването на критерия за дълга се вземат предвид всички

съответни фактори, независимо от размера на нарушението. В това отношение, когато се оценява спазването на критерия за дълга, трябва да се разгледат (и са били разглеждани в миналото) най-малко следните три основни аспекта с оглед на тяхното въздействие върху динамиката и устойчивостта на дълга:

1. Придържане към СБЦ или към плана за корекции за нейното постигане, което се очаква да гарантира устойчивост или бърз напредък към устойчивост при нормални макроикономически обстоятелства. Тъй като по своята същност специфичните за всяка страна СБЦ отчитат равнището на дълга и имплицитните задължения, спазването на СБЦ или на плана за корекции за постигането ѝ следва да осигури сближаване на съотношенията на дълга към разумни равнища поне в средносрочен план.
2. Структурни реформи, които вече се прилагат или са описани в план за структурни реформи, които се очаква да повишат устойчивостта в средносрочен план чрез тяхното въздействие върху растежа, като по този начин се допринася за задоволително намаляване на съотношението на дълга към БВП. Като цяло спазването на средносрочната цел (или плана за корекции за постигането ѝ), заедно с изпълнението на структурни реформи (в контекста на европейския семестър) се очаква при нормални икономически условия да върне динамиката на дълга на пътя на устойчивото развитие чрез комбинирано въздействие върху самото равнище на дълга (чрез постигане на стабилно състояние на бюджета на равнище на средносрочната цел) и върху икономическия растеж (благодарение на реформите).
3. Неблагоприятни макроикономически условия, и по-специално ниска инфлация, които може да попречат на намаляването на съотношението на дълга към БВП и да направят спазването на разпоредбите на ПСР особено трудно. Ниската инфлация затруднява спазването целевия показател за намаляване на дълга от държавите членки. При такива условия придържането към СБЦ или към плана за корекции за постигането ѝ е ключов съответен фактор при оценяването на спазването на критерия за дълга.

С оглед на тези разпоредби в следващите подраздели се разглеждат последователно 1) средносрочното състояние на бюджета, включително оценка на спазването на изискваната корекция за постигане на СБЦ и развитието на публичните инвестиции; 2) развитието на равнището на държавния дълг в средносрочен план, неговата динамика и устойчивост; 3) средносрочната икономическа позиция, включително актуалното състояние по отношение на изпълнението на структурни реформи; 4) други фактори, за които Комисията счита, че са от значение; и 5) други фактори, посочени от държавата членка.

4.1. Състояние на бюджета в средносрочен план

Последващата оценка на спазването от Белгия на предпазните мерки установи, че не са налице достатъчно убедителни доказателства, които да позволят да се направи заключение за наличието на значително отклонение от плана за корекции на Белгия за постигане на СБЦ през 2018 г. и през 2017 г. и 2018 г., взети заедно. За 2019 г. и за 2018 г. и 2019 г., взети заедно, по отношение на фискалната корекция съществува риск от значително отклонение на Белгия от изискванията на предпазните мерки.

Номинално салдо, структурно салдо и корекция за постигане на СБЦ

Номинално салдо

Номиналният дефицит на Белгия намаля от 0,8 % от БВП през 2017 г. до 0,7 % през 2018 г. Съотношението както на приходите, така и на разходите към БВП нарасна, съответно с 0,4 процентни пункта и 0,2 процентни пункта от БВП.

Средносрочна бюджетна цел и структурно салдо

В своята програма за стабилност за 2019 г. белгийските органи потвърдиха своята средносрочна цел за балансиран бюджет в структурно изражение. Средносрочната бюджетна цел изглежда достатъчно строга в икономически условия, които се считат за нормални, за да се гарантира спазването на правилото за дълга в средносрочен и дългосрочен план. В програмата за стабилност за 2019 г. Белгия отложи планираното спазване от 2020 за 2021 г. Според програмата за стабилност постигането на средносрочната бюджетна цел ще изисква корекция от 0,9 % от БВП. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. ще е необходима по-голяма корекция (1,4 % от БВП) поради различна (по-висока) оценка на структурния дефицит за 2018 г. Освен това в прогнозата на Комисията се предвижда структурното салдо да остане стабилно през 2019 г. и да се влоши с 0,3 процентни пункта от БВП при липса на промяна в политиката през 2020 г. — последната година от прогнозите на Комисията. Според Висшия съвет по финансите през 2021 г. при липса на промяна в политиката ще се наблюдава допълнително влошаване от 0,4 % от БВП⁷. В резултат на това за постигането на СБЦ през 2021 г. ще са необходими значителни допълнителни мерки от страна на следващото правителство след изборите през май 2019 г.

Спазване на препоръчаната корекция за постигане на СБЦ

На 11 юли 2017 г. Съветът препоръча на Белгия да извърши значителна структурна корекция през 2018 г. в съответствие с изискванията на предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж, като отчете нуждата от укрепване на текущото възстановяване, и да осигури устойчивостта на публичните финанси на Белгия. Според общоприетата корекционна матрица съгласно Пакта за стабилност и растеж тази корекция съответства на изискване за номинален темп на растеж на нетните първични държавни разходи, който не превишава 1,6 % през 2018 г. Това би съответствало на структурна корекция от поне 0,6 % от БВП. В същото време Съветът посочи, че оценката на проекта на бюджетен план за 2018 г. и последващата оценка на бюджетните резултати за 2018 г. ще трябва надлежно да отчитат целта за постигане на фискална позиция, която допринася както за засилване на текущото възстановяване, така и за осигуряване на устойчивостта на публичните финанси. На основата на оценката на Комисията на стабилността на възстановяването в Белгия — с надлежно отчитане на предизвикателствата пред нея, свързани с устойчивостта, която беше направена в контекста на нейното становище по проекта на бюджетен план на Белгия за 2018 г., на 13 юли 2018 г. Съветът отбеляза, че в това отношение не е нужно да бъдат взети предвид допълнителни аспекти.

⁷ Висш финансов съвет (2019 г.), Avis „Trajectoire budgétaire en préparation du Programme de Stabilité 2019-2022“. Въз основа на данни на Федералното бюро за планиране.

През 2018 г. въз основа на данни за изпълнението и на прогнозите на Комисията растежът на първичните разходи на сектор „Държавно управление“, след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите и еднократните мерки, надхвърли целевия показател за разходите, което доведе до разлика от 0,7 % от БВП, което сочи значително отклонение. Структурното салдо се очаква да се запази непроменено през 2018 г., което води до разлика от 0,6 % от БВП спрямо препоръчаната корекция, което също сочи значително отклонение.

При все това, макар тенденцията да е към намаляване, все още е налице несигурност по отношение на третирането на същественото увеличение на авансовите плащания за корпоративния подоходен данък, събрани през 2017 и 2018 г. (около ½ % от БВП за всяка година). Това увеличение на приходите се дължи предимно на въвеждането на два етапа — през 2017 и през 2018 г., на значително по-високи такси за неплащане на авансови данъчни плащания. Тази мярка доведе до трайна промяна в разпределението във времето на повтарящите се приходи чрез преминаване — поне частично — от събиране на данъци от последващи данъчни споразумения към авансови данъчни плащания и поради това създаде изключителен и временен пик в данъчните приходи през 2017 г. и 2018 г. В базовия сценарий в прогнозата от пролетта от 2019 г., в която се използва същата методика като миналата година, Комисията разглеждаше всички допълнително събрани данъчни приходи като еднократни, временни приходи, които, считано от 2019 г., в крайна сметка ще бъдат компенсирани от по-ниските приходи от данъчни споразумения. В други анализи, като този на Националната банка на Белгия, по-голяма част от увеличението на приходите от ЗКД през 2017 г. и 2018 г. се разглежда като временно, докато правителството разглежда по-голяма част от него като структурно. Въпреки това, дори след като се вземат предвид тези неясноти и цялото увеличение през 2017 г. и 2018 г. се разглежда като структурно, все още изглежда, че е налице значително отклонение през 2017 г. и 2018 г., взети заедно. В същото време, след като се отчетат тези неясноти, надхвърлянето на прага от 0,25 % от БВП за значително отклонение изглежда много малко. Като се има предвид несигурността около тези стойности, Комисията признава, че не бива да се отхвърлят нито положителните, нито отрицателните рискове и че стабилна оценка на постоянното въздействие може да бъде направена едва след известно време, като данните за резултатите от корпоративния данък за 2019 г. дадат първа ясна индикация за степента на въздействието.

Ако 2017 и 2018 г. се разглеждат заедно, има разлика в резултатите между целевия показател за разходите и структурното салдо, която се дължи на различаващите се данни за 2017 г. По отношение на целевия показател за разходите е налице разлика от 0,6 % от БВП, която сочи наличието на значително отклонение. По отношение на корекцията в структурния баланс е налице разлика от 0,1 % от БВП, което сочи наличието на известно отклонение. Заключение от общото разглеждане на 2017 г. и 2018 г. зависи от отделните резултати за 2018 г. и 2017 г. Резултатите за 2018 г. вече бяха разгледани по-горе. През 2017 г. растежът на първичните държавни разходи в Белгия, след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите и еднократните мерки, надхвърли целевия показател за разходите с около 0,5 % от БВП. От друга страна, структурното салдо на Белгия се подобри с над 0,8 % от БВП, надвишавайки структурната корекция, коригирана с въздействието на необичайни събития, която беше препоръчана от Съвета за въпросната година, с поне 0,58 % от БВП. Изхождайки от структурното салдо, следователно е налице положително

отклонение от около 0,3 % от БВП. Произтичащата от това разлика между двата стълба на предпазните мерки от приблизително 0,7 % от БВП през 2017 г. налага извършването на цялостна оценка, при която трябва да се вземат предвид следните фактори:

- Положителното въздействие на по-малката промяна в лихвените разходи (0,3 процентни пункта от БВП), което подобрява резултатите за структурната корекция на основата на структурното салдо, но не засяга спазването на целевия показател за разходите. Счита се, че целевият показател за разходите отразява по по-подходящ начин основната структурна корекция.
- Отрицателното въздействие на по-високата инфлация (дефлатор на БВП в размер на 1,9 %) в сравнение с очакваната инфлация (прогноза за дефлатор на БВП от 1,5 %) върху целевия показател за разходите в сравнение със структурното салдо (0,1 процентни пункта от БВП). Социалните обезщетения и заплатите в публичния сектор са индексирани към отчетената, а не към очакваната инфлация. Въпреки това, по-високата инфлация също оказва положително влияние върху данъчните приходи. Целевият показател за разходите обхваща само първото от двете въздействия и следователно подценява общата фискална позиция.
- Извънредни приходи, които имат благоприятно въздействие върху структурното салдо, но не и върху разходите. В това отношение 2017 г. беше връхната точка на икономическия цикъл в Белгия. В резултат на това бяха реализирани извънредни приходи (представляващи приблизително 0,1 % от БВП), основно вследствие на растежа на приходите от преки и косвени данъци, надхвърлящи стандартните равнища на еластичност.
- Накрая, оставащите неясноти по отношение на третирането на същественото увеличение на плащанията на корпоративния подоходен данък, събрани през 2017 г. и 2018 г. (приблизително 0,5 % през 2017 г. и 0,7 % от БВП през 2018 г.). През 2017 г. бяха въведени по-високи допълнителни такси за неплащане на авансови данъчни плащания. Това доведе до постоянна промяна в сроковете за постъпване на повтарящи се приходи чрез преминаването — поне отчасти — от събиране на данъци от последващи данъчни споразумения към авансови данъчни плащания, като по този начин се създава изключителен и временен пик в данъчните приходи. В това отношение в своя майски доклад по член 126, параграф 3 Комисията изрази резерви относно естеството на наблюдаваното покачване на корпоративните подоходни данъци. В своята прогноза от пролетта на 2019 г. Комисията счита, че през 2017 г. и 2018 г. е налице еднократно увеличение на приходите в размер на 0,5 % от БВП, което в крайна сметка ще бъде компенсирано от по-ниските приходи от данъчни споразумения през следващите години. Считано от 2018 г., се отчита допълнително структурно увеличение на събираемостта на данъците от 0,2 % от БВП.

В това отношение в програмата за стабилност за 2019 г. по-голяма част от увеличението на приходите от корпоративния подоходен данък се разглежда като структурно. Комисията признава, че това все още е възможност. Последващо преразглеждане във възходяща посока на постоянния ефект на мярката ще подобри оценката на основната бюджетна позиция. В резултат на това, сравнително консервативната позиция в прогнозата на Комисията от

пролетта на 2019 г. представлява съответен фактор, който да бъде взет предвид при цялостната оценка с оглед на мащаба на допълнителните приходи (около 0,5 % от БВП през 2017 г. и 0,7 % от БВП през 2018 г.) и тяхната висока степен на несигурност.

На фона на тази несигурност и в съответствие с анализа от миналата година, в контекста на настоящия доклад такъв съответен фактор за цялостната оценка — предвид на мащаба на допълнителните приходи, както и на високата степен на несигурност по отношение на степента на временния им характер, затруднява заключението относно значимостта на отклонението от плана за корекции за постигане на СБЦ през 2018 г., и през 2017 г. и 2018 г., взети заедно.

Проектът на бюджетен план на Белгия за 2019 г. бе придружен от официално искане на Белгия да се възползва от гъвкавостта в рамките на предпазните мерки на ПСР съгласно Съвместно договорената позиция относно гъвкавостта в рамките на Пакта за стабилност и растеж, одобрена от Съвета по икономически и финансови въпроси (ECOFIN) през февруари 2016 г. Белгия поиска разрешение за временно отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ с оглед на изпълнението на важни структурни реформи с положително въздействие върху дългосрочната устойчивост на публичните финанси. Всички съответни мерки вече бяха приети и програмата за стабилност за 2019 г. съдържа надежден график за изпълнение. Искането за гъвкавост за изпълнението на структурни реформи е свързано с пенсионна реформа, „прехвърляне на данъчната тежест“, реформа на корпоративното подоходно данъчно облагане, реформа на пазара на труда, както и реформа на публичната администрация. Тъй като искането за временно отклонение следва да бъде представено през годината, предхождаща прилагането на клаузата, Комисията извърши оценка на изпълнението на критериите за допустимост за клаузата за изпълнението на структурни реформи от 2019 г. нататък. Прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. показва, че Белгия ще продължи да спазва минималния целеви показател през 2019 г., което осигурява предпазен марж по отношение на прага за дефицита от 3 % от БВП. Въз основа на това Комисията счита, че Белгия отговаря на условията за поисканото временно отклонение от 0,5 % от БВП през 2019 г. за провеждането на структурни реформи. Като се има предвид тази гъвкавост, следователно Белгия се очаква да се стреми към годишна структурна корекция за постигане на СБЦ от 0,1 % от БВП през 2019 г., което съответства на номинален темп на растеж на нетните първични държавни разходи, който не надвишава 2,8 %.

За 2019 г. в прогнозата на службите на Комисията от пролетта е заложен темп на растеж на разходите, който надвишава целевия показател с 0,4 % от БВП, което сочи наличието на известно отклонение. На свой ред структурното салдо се очаква да остане стабилно, като сочи наличието на известно отклонение (-0,1 % от БВП) от препоръчаната структурна корекция. През 2018 г. и 2019 г., взети заедно, целевият показател за разходите сочи, че е налице риск от значително отклонение, със средно отклонение от 0,6 % от БВП. Според прогнозата на Комисията прогнозното средно отклонение за структурното салдо през същия период достига -0,3 % от БВП, което е също признак за риск от значително отклонение. Ето защо цялостната оценка потвърждава риска от значително отклонение през 2018 и 2019 г., взети заедно.

През 2020 г. от Белгия се изисква да се стреми към годишна структурна корекция за постигане на СБЦ, съответстваща на номинален темп на растеж на нетните първични държавни разходи, който не надхвърля 1,6 %, което съответства на структурна корекция от 0,6 % от БВП. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. растежът на номиналните първични държавни разходи през 2020 г., след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите и еднократните мерки, се очаква да надхвърли приложимия целеви показател за разходите от 1,3 % от БВП, което сочи, че е налице риск от значително отклонение. Структурното салдо се очаква да се влоши с 0,3 процентни пункта от БВП през 2020 г., което показва съществуването на риск от значително отклонение от 0,9 % от БВП.

Въз основа на цялостна оценка, през 2019 г. и 2020 г. се очаква значително отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ, което излага на риск изпълнението на изискванията на предпазната част на Пакта.

Клетка 1: Гъвкавост в рамките на предпазните мерки на ПСР

В контекста на фискалния надзор, извършван от Комисията през последните години, Белгия се възползва от клаузите и отклоненията за гъвкавост, предвидени в Пакта за стабилност и растеж. Регламент (ЕО) № 1466/97 предвижда допълнителни разходи, ако става въпрос за необичайно събитие, въздействието върху публичните финанси е значително и устойчивостта няма да бъде засегната, като се даде възможност за временно отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ. В това отношение през периода 2015—2017 г. Белгия се възползва от общо отклонение от около 763 милиона евро, или 0,18 % от БВП. Гъвкавостта, предоставена на Белгия, беше съответен фактор, за да се гарантира (в общи линии) спазване на превантивните мерки на ПСР въз основа на данни за резултатите, по-специално за 2015 г., 2016 г. и 2017 г. Съответствието с изискванията на превантивните мерки също се разглеждаше от Комисията като главно смекчаващо обстоятелство да не задейства процедурата за прекомерен дефицит въпреки неспазването на пръв поглед на целевия показател за намаляване на дълга.

През 2015 г. на Белгия беше предоставена гъвкавост в размер на 0,03 % от БВП за допълнителни разходи, свързани с извънредния приток на бежанци.

Що се отнася до 2016 г., гъвкавостта, предоставена на Белгия, възлизаше на 0,13 % от БВП, като допустимите допълнителни разходи за извънредния приток на бежанци възлизаше на 0,08 % от БВП и на 0,05 % от БВП за мерки за сигурност вследствие на сериозността на терористичната заплаха.

През 2017 г. гъвкавостта, предоставена на Белгия, възлизаше на 0,02 % от БВП за мерки за сигурност.

За 2019 г. Комисията оцени, че Белгия отговаря на условията за временно отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ в размер на 0,5 % от БВП с оглед на изпълнението на важни структурни реформи с положително въздействие върху дългосрочната устойчивост на публичните финанси („клауза за структурни реформи“).

Публични инвестиции

През прогнозния период публичните инвестиции се очаква да останат стабилни на равнище 2,4 % от БВП. От 2009 г. до 2016 г. публичните инвестиции бяха по-ниски от

дефицита на консолидирания държавен бюджет. През 2017 г. дефицитът на консолидирания държавен бюджет беше под съотношението на инвестициите и оттогава е по-нисък.

Федералното правителство изпълнява „национален пакт за стратегически инвестиции“, в който е заложено значително увеличение на инвестициите в инфраструктура. Той има за цел да се идентифицират пречките пред частните инвестиции и да се ускори този процес в ключови области чрез мобилизиране на частни (55 %) и публични (45 %) средства. Регионите и общностите могат да се присъединят към инициативата.

4.2. Държавен дълг в средносрочен план

Динамика на дълга

Между 1997 г. и 2007 г. съотношението на държавния дълг към БВП на Белгия намалю с 36 процентни пункта благодарение на значителни (макар и постепенно намаляващи) първични излишъци. Тази тенденция на непрекъснато намаляване на дълга бе прекъсната от финансовата и икономическата криза от 2008 г. В края на 2007 г. консолидираният държавен дълг на Белгия възлизаше на 87 % от БВП. Той нарасна на 107 % от БВП през 2014 г., което представлява нарастване с 20 процентни пункта в сравнение с 27 процентни пункта в еврозоната.

Основните движещи сили зад нарастването между 2007 г. и 2014 г. бяха лавинообразният ефект във възходяща посока (+10,5 процентни пункта) и корекциите наличности-потоци (+9,4 процентни пункта), без наличието на предишните първични излишъци (вж. графика 1). Лавинообразният ефект отразява начина, по който лихвените разходи като цяло надхвърлят номиналния растеж от 2008 г. насам. При все това, с 1,4 процентни пункта средно, в периода 2008—2015 г. годишното въздействие във възходяща посока, предизвикано от тази динамика, е сходно с това в периода 1997—2007 г., тъй като ефектът на знаменателя от по-ниския номинален растеж беше компенсиран от ефекта на числителя в резултат на по-ниските лихвени разходи по отношение на БВП. Второто съотношение продължи да намалява след 2007 г., тъй като непрекъснато намаляващите лихвени проценти компенсираха нарастващото съотношение на дълга към БВП. Допълнителното намаляване на лихвените разходи доведе до леко намаляващ лавинообразен ефект през 2016 г. за първи път от 2011 г. насам.

Графика 1. Двигатели на „лавинаобразен ефект“ по отношение на държавния дълг



По-голямата част от увеличението на дълга вследствие на корекции наличности-потоци беше отчетено предимно през 2008 и 2011 г., когато белгийската държава трябваше да се намеси във финансовата система. През 2008 г. органите предоставиха подкрепа на Fortis, KBC, Dexia и Ethias. През 2011 г. белгийската държава придоби Dexia Belgium, понастоящем Belfius bank. Възстановяването на част от средствата за спасяването на финансовия сектор доведе до корекции наличности-потоци в низходяща посока в размер на 3,9 % от БВП през 2012—2017 г. Останалите участия включват дял от 7,8 % в BNP Paribas, 100 % в Belfius, 100 % в застрахователното дружество Ethias (включително дялове на регионалните и местните органи), както и 51,4 % в Dexia bank. Дивидентите, изплатени от финансовите институции, представляват около 0,2 % от БВП през 2018 г.

От 2017 г. насам ускоряването на положителните първични излишъци се превърна в основна движеща сила за намаляването на съотношението на дълга. Това подчертава как връщането към значителни първични излишъци е предпоставка за създаването на ясна тенденция към намаляване на дълга и за спазване на целевия показател за намаляване на дълга.

През 2018 г. корекцията наличности-потоци, водеща до увеличаване на дълга, в размер на 0,5 % от БВП отразява главно разликата между начислените и неизплатените лихви.

Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. съотношението на дълга към БВП ще спадне с 0,7 процентни пункта от БВП през 2019 г. до 101,3 % от БВП. Първичният излишък от 0,8 % от БВП и низходящият лавинаобразен ефект от 0,6 % от БВП в резултат на увеличение на дефлатора на БВП и намаление на лихвените разходи отчасти се компенсират от корекции наличности-потоци във възходяща посока. Подобна тенденция се очаква през 2020 г., когато при липса на промяна в политиката дългът ще намалее до 100,7 % от БВП.

Лихвени разходи

В съответствие с общата тенденция в еврозоната лихвените проценти по белгийските дългови инструменти са на исторически ниски равнища. Доходността на облигациите с десетгодишен падеж възлизаше средно на 0,57 % през първото тримесечие на 2019 г. Спредът между белгийските и германските облигации от няколко години насам е като

цяло стабилен. Той възлизаше средно на 37, 41, 35 и 53 базисни пункта съответно през 2016 г., 2017 г., 2018 г. и първото тримесечие на 2019 г., в сравнение с максимум от 366 базисни пункта в края на ноември 2011 г. Имплицитният лихвен процент по непогасения дълг намалява значително през последните години — от 4,6 % през 2007 г. до 2,4 % през 2018 г. Той се очаква да продължи да намалява и да достигне 2,2 % през 2020 г.

Устойчивост на дълга

Белгийските органи използват благоприятните пазарни условия, за да рефинансират неизплатения дълг при много по-ниски проценти със значително по-дълъг срок до падежа. Средният срок до падежа на емитираните дългосрочни инструменти се задържа на високо равнище — 14,8 години през 2018 г. (15,0 години през 2017 г. и 17,5 години през 2016 г.), със среднопретеглена доходност от 0,95 % (0,9 % през 2017 г. и 0,8 % през 2016 г.). В резултат на това средният срок до падежа на целия портфейл на федералния дълг⁸ нарасна до 9,6 години в края на 2018 г.⁹ Той е най-дългият досега; до 2009 г. той беше около 6 години, а в края на 2015 г. — 8 години¹⁰. През 2018 г. рискът във връзка с рефинансирането на федералния дълг при инструментите с 12-месечен и 60-месечен срок до падежа¹¹ съществено намаля до съответно 16,0 % и 40,1 % от равнища 20,3 % и 56,8 % в края на 2012 г.¹². Понастоящем Белгия не изглежда да е изправена пред риск от финансово напрежение в краткосрочен план. Ако лихвените проценти започнат да нарастват, високото равнище на дълга означава значително увеличение на разходите за лихви във времето, въпреки че дългият среден срок до падежа означава, че това увеличение ще се конкретизира едва постепенно.

Графика 2: Прогнози за дълга в последователните програми за стабилност (% от БВП)



⁸ Федералният дълг представлява 84,6 % от общия държавен дълг.

⁹ Белгийска агенция за дълга, Преглед на перспективите за периода 2018—2019 г.

¹⁰ Белгийска агенция за дълга, Преглед на перспективите за периода 2018—2019 г.

¹¹ Делът на непогасения дълг, който е с падеж в даден период от време или е предмет на промени в лихвените проценти, тъй като е с плаващ лихвен процент.

¹² Белгийска агенция за дълга, Преглед на перспективите за периода 2018—2019 г.

Чувствителността към потенциални сътресения в номиналния растеж и лихвените проценти и неблагоприятното изходно положение доведоха до големи рискове за устойчивостта в средносрочен план. При липса на промяна в политиката равнището на дълга се прогнозира да нарасне и да достигне върхова стойност от 103,4 % от БВП през 2029 г.¹³, като така остане доста над прага в Договора от 60 % от БВП. Пълното прилагане на програмата за стабилност би довело до постепенно намаляване на дълга до 2029 г., въпреки че той ще остане над референтната стойност от 60 % от БВП през 2029 г. Въпреки това структурната корекция, необходима за постигане на СБЦ, е значителна, като се има предвид, че при липса на промяна в политиката през 2019 г. структурният дефицит се оценява на 1,4 % от БВП.

Накрая, устойчивостта на публичния дълг също зависи от потенциала за растеж на икономиката. Както е описано по-горе, постепенното намаляване на ръста на общата факторна производителност от началото на 90-те години на 20-и век доведе до спад на потенциалния растеж. Това подчертава важността на изпълнението на структурни реформи с цел повишаване на потенциалния растеж. Напредъкът по отношение на реформите се разглежда в раздел 4.3.

4.3. Икономическо положение в средносрочен план

Въпреки неотдавнашното забавяне на растежа макроикономическите условия продължават да бъдат благоприятни и не може да се счита за важно смекчаващо обстоятелство, с което да се обясни неспазването от Белгия на целевия показател за намаляване на дълга. В действителност, номиналният икономически растеж се очаква да остане стабилен през целия прогнозен период. Белгия отбеляза ограничен напредък в изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки за 2018 г., но от многогодишна перспектива през последните години страната предприе важни структурни реформи за повишаване на устойчивостта на пенсионната система и реформиране на системата на данъчно облагане и пазара на труда, включително индексирание на заплатите, с цел да насърчи конкурентоспособността.

Условия на икономическия цикъл, потенциален растеж и инфлация

След световната икономическа рецесия през 2009 г. белгийската икономика се оказа доста устойчива. БВП бързо се върна на равнищата отпреди кризата. Въпреки това през 2010 г. и 2011 г. възстановяването беше последвано от стагнация, с нулев растеж на БВП през 2012 г. и 2013 г. Стабилното възстановяване, наблюдавано през 2014 г. и 2015 г., когато растежът достигна съответно 1,4 % и 1,7 %, беше последвано от слабия

¹³ Доклад относно фискалната устойчивост за 2018 г., том 2 — Анализ по държави. Прогнозите започват от зимната прогноза на Европейската комисия от 2019 г., при допускане за липса на промяна в политиката, тоест при запазване на константно равнището на първичното структурно салдо (с изключение на разходите, свързани със застаряването на населението) на равнището на последната година на прогнозата (2020 г.). Базовият сценарий се основава на следните макроикономически допускания в дългосрочен план: растежът на потенциалния БВП ще остане на равнище от около 1,2 %; инфлацията и промяната на дефлатора на БВП ще се стабилизират на равнище от 2 % в средносрочен план; дългосрочните лихвени проценти по новия и разсрочения дълг ще се доближават до 3 % в реално изражение до 2027 г., а краткосрочните лихвени проценти — до стойност в съответствие с дългосрочния лихвен процент и историческата (преди кризата) крива на доходността в еврозоната (вж. също Европейска комисия, 2012 г.). Очакваните разходи, свързани със застаряването, се основават на Доклада за застаряването за 2018 г.

спад до 1,5 % през 2016 г. вследствие на по-слабата външна среда и отрицателния, макар и преходен ефект на ситуацията по отношение на сигурността в резултат на терористичните нападения през март 2016 г. В резултат на това растежът се възстанови и през 2017 г. достигна 1,7 %. Той обаче намаля отново до 1,4 % през 2018 г. и се очаква да спадне допълнително до 1,2 % през 2019 г. и 2020 г. на фона на силното вътрешно търсене, като противодейства на намаляващия и отрицателен принос на нетния износ през 2019 г. и съответно 2020 г.

Очаква се потенциалният растеж на Белгия да достигне средно 1,3 % в периода 2016—2019 г. За забавянето на растежа в сравнение с положението преди 2009 г. има редица причини, като то отразява продължаването на дългосрочна тенденция на спад в общата факторна производителност (която се очаква да се стабилизира на ниско равнище през последните години), намаляване на приноса на труда за потенциалния растеж (поради по-бавното нарастване на населението в трудоспособна възраст) и малко по-слабото натрупване на капитал. Оценява се, че през 2017 г. отрицателната разлика между фактическия и потенциалния БВП е премахната, след като тя достигна най-ниската си стойност от -1,6 % през 2013 г. През периода 2019—2020 г. се очаква се тя да се запази стабилна, на положително равнище от 0,2 % от БВП.

Относително ниският номинален растеж на БВП до 2015 г. оказва съществено въздействие върху развитието на съотношението на дълга към БВП през тези години, като направи необходима по-голяма структурна корекция, за да се гарантира, че съотношението на дълга остава в стабилна низходяща тенденция в съответствие с целевия показател за дълга. Освен това първичното салдо също беше засегнато от тези циклични условия, което се отрази на държавния дълг.

Таблица 3: Макроикономически и бюджетни развития^a

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.		2020 г.	
	КОМ	КОМ	КОМ	КОМ	КОМ	ПС	КОМ	ПС
Реален БВП (изменение в %) ^б	1,7	1,5	1,7	1,4	1,2	1,3	1,2	1,4
Дефлатор на БВП (изменение в %)	1,0	1,8	1,7	1,2	1,5	1,7	1,6	1,6
Потенциален БВП (изменение в %)	1,2	1,3	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3
Разлика между реалния и потенциалния БВП (в % от потенциалния БВП)	-0,3	-0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
Консолидиран държавен дълг	106,4	106,1	103,4	102,0	101,3	100,6	100,7	98,5
Салдо по консолидирания държавен бюджет	-2,4	-2,4	-0,8	-0,7	-1,3	-0,8	-1,5	-0,2
Първично салдо	0,6	0,4	1,6	1,6	0,8	1,3	0,5	1,8
Еднократни и други временни мерки	0,1	0,0	0,5	0,6	0,0	0,0	0,1	0,0
Бруто образуване на основен капитал на държавното управление	2,3	2,2	2,2	2,4	2,4	2,4	2,5	2,4
Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл	-2,2	-2,3	-1,0	-0,8	-1,4	-0,9	-1,6	-0,3
Първично салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл	0,8	0,5	1,5	1,4	0,7	1,2	0,4	1,6
Структурно салдо ^в	-2,3	-2,3	-1,4	-1,4	-1,4	-0,9	-1,8	-0,3
Структурно първично салдо	0,7	0,6	1,0	0,9	0,7	1,2	0,3	1,6
Забележки:								
^a В % от БВП, освен ако не е указано друго.								
^б Коригиран спрямо календарната година само в програмата за стабилност.								
^в Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, което не включва еднократните и временните мерки.								
Източник: Програмата за стабилност за 2019 г. (ПС) и прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. (КОМ).								

Въпреки това, подобряването на макроикономическите условия, настъпило след 2016 г., означава, че те вече не могат да се считат за важен смекчаващ фактор, с който да се обясни разликата с целевия показател за дълга (1,1 % от БВП през 2018 г. според рестроспективната конфигурация). След продължителен период на нисък растеж на вътрешните цени до 2015 г., инфлацията в Белгия нарасна до 2,2 % през 2017 г. и 2,3 % през 2018 г. Дефлаторът на БВП се очаква да нарасне от 1,2 % през 2018 г., достигайки 1,5 % през 2019 г. и 1,6 % през 2020 г., което е под нивата, наблюдавани през 2016 г. и 2017 г. (съответно 1,8 % и 1,7 %). Растежът на номиналния БВП се очаква леко да нарасне от 2,6 % през 2018 г. на 2,8 % през 2019 г. и 2020 г., като остане под равнищата, наблюдавани през 2016 г. (3,1 %) и 2017 г. (3,4 %).

Намаляването на лихвените проценти създаде благоприятна среда за бюджетна консолидация. Имплицитният номинален лихвен процент по държавния дълг на Белгия през последните две десетилетия постоянно намаляваше и тази тенденция се ускори допълнително през последните години. В резултат на това общите лихвени разходи на сектор „Държавно управление“ продължиха да намаляват като дял от БВП. Между 2008 г. и 2018 г. лихвените разходи намаляха с около 1,6 процентни пункта от БВП, което се равнява на намаление на разходите за лихви в размер на 0,4 процентни пункта от БВП през 2017 г. и 0,1 процентни пункта от БВП през 2018 г. В този контекст на намаляващи лихвени разходи стабилното структурно салдо през 2018—2019 г. е съпътствано от влошаване на структурното първично салдо през 2018 г. и 2019 г. (съответно -0,1 процентни пункта и -0,2 процентни пункта). Анализът на чувствителността в програмата за стабилност за 2019 г. подчертава как линейно увеличение на кривата на доходността от 100 базисни пункта предполага по-високи разходи от 0,03 % от БВП през 2019 г., които ще нараснат до 0,25 % от БВП през 2022 г.¹⁴, макар и в контекст на намаляващи лихвени плащания. В анализа се подчертават рисковете, които са присъщи на стратегия за консолидация, която разчита в значителна степен на извънредни приходи, произтичащи от по-ниските лихвени разходи.

Структурни реформи

В съобщението си от 13 януари 2015 г. Комисията застъпи укрепи връзката между ефективно изпълнение на структурни реформи, инвестиции и фискалната отговорност в подкрепа на работните места и растежа в рамките на действащите правила на Пакта за стабилност и растеж.

В доклада за Белгия за 2019 г. се съдържа изводът, че страната е отбелязала ограничен напредък по изпълнението на специфичните за държавата препоръки от 2018 г. Ограничен напредък беше постигнат по отношение на разпределението на фискалните цели между различните равнища на управление по такъв начин, че да могат да бъдат прилагани, както и по отношение на подобряването на състава на публичните разходи. За разлика от 2018 г., когато между всички равнища на управление беше постигнато споразумение по отношение на постигането на СБЦ до 2020 г., тази година Помирителният комитет¹⁵ само отбеляза общата насоченост на програмата за

¹⁴ Програма за стабилност на Белгия за периода 2019—2022 г., стр. 21.

¹⁵ Помирителният комитет (Comité de concertation/Overlegcomité) обединява всички белгийски правителствата за постигане на обща позиция в случай на споделена компетентност или за разрешаване на спорове между правителствата.

стабилност за постигане на СБЦ до 2021 г. (т.е. не я одобри официално). В допълнение, за разлика от минали години, нямаше и официален ангажимент по годишните фискални цели от страна на различните подструктури. Освен това, като се има предвид, че в съответствие с националните конституционни норми и/или конвенции белгийското правителство не разполага с пълни бюджетни правомощия от декември 2018 г., Комитетът взе решение да категоризира фискалните цели в програмата за стабилност като „индикативни“. По отношение на прегледите на разходите фламандският регион провежда пилотна програма за въвеждането им като структурен елемент на своята бюджетна рамка. Федералното правителство работи по стратегически план за интегриране на прегледи на разходите в своя бюджетен процес. Досега обаче не е предприет преглед на разходите на федерално равнище въпреки наложителността от промяна на приоритетите по отношение на разходите. Междувременно Националният пакт за стратегически инвестиции прогнозира увеличаване на инвестициите в инфраструктура в размер на 150 милиарда евро до 2030 г., от които 82,5 милиарда евро ще бъдат изразходвани от частния сектор. Въпреки че общностите започнаха постепенното въвеждане на значителни реформи в образованието (например мерки, обхващащи няколко сектора, във фламандската общност и Pacte d'Excellence във френската общност), в областта на професионалното обучение и подпомагането на собствения капитал напредъкът беше ограничен. Ограничен напредък бе постигнат в насърчаването на инвестициите в интелектуален капитал макар мерките да се различават по обхват на регионално равнище, на равнището на общностите и на федерално равнище. Напредъкът по отношение на секторното регулиране като цяло е ограничен, включително за подобряване на функционирането на сектора на търговията на дребно. За някои професионални услуги регулаторните ограничения продължават да възпрепятстват конкуренцията.

В доклада се изтъкват също така мерки в подкрепа на реализирания неотдавна икономически растеж, подкрепящ създаването на работни места, чрез подобрена конкурентоспособност, включително „изместване на данъчната тежест“, свързана с това реформа на пазара на труда, която, наред с другото, подкрепя политики за задържане на нарастването на работната заплата, както и реформа на корпоративния подоходен данък. Приети бяха мерки за постепенно намаляване на подоходното облагане на физическите лица и на социалноосигурителните вноски на работодателите, с повече от пропорционално намаляване за по-ниските заплати. Мерките, насочени към ниските заплати, са в полза на младите и нискоквалифицираните работници, които обикновено имат по-ниски заплати, но също и най-ниски равнища на заетост. По този начин те подкрепят активизирането на някои от най-уязвимите групи. Въпреки това в Белгия данъчното облагане на труда като производствен фактор все още е високо. Въпреки че изместването на данъчната тежест намалява данъчната тежест върху труда (подоходния данък плюс вноските на работодателите и служителите) за лицата с много ниски доходи (петдесет процента от средната работна заплата), тя продължава да е най-високата в ЕС за лицата със средни заплати. Високата данъчна тежест върху труда се дължи на тесните данъчни интервали на данъка върху доходите на физическите лица и макар „изместването на данъчната тежест“ да разшири данъчната основа на 40-процентовия данъчен етаж, дори средните доходи се облагат с най-високата ставка на данъка върху доходите на физическите лица. Разширяването на данъчната основа чрез намаляване на данъчните разходи би могло да генерира необходимите приходи за разширяване на данъчните интервали, тъй като широкото използване на данъчни разходи намалява ефикасността на белгийската данъчна система. В това отношение

неотдавнашната реформа на корпоративното подоходно облагане за преминаване към система с по-ниски законоустановени ставки и по-малко освобождавания от данъци ще спомогне за опростяване на данъчната система и за повишаване на атрактивността на белгийската икономика.

През последните години Белгия модернизира публичната си пенсионна система. Първи набор от пенсионни реформи беше приет през 2015 г. Те ограничиха възможностите за преждевременно напускане на пазара на труда чрез допълнително затягане на стандартните изисквания за допустимост за ранно пенсиониране и предпенсиониране и увеличиха законоустановената пенсионна възраст от 65 на 66 години през 2025 г. и на 67 години до 2030 г. В резултат на тези реформи, и като се вземат предвид новите демографски прогнози за Белгия на Работната група по въпросите на застаряването на населението от 2018 г., публичните разходи за пенсии вече се очаква да нараснат с 2,9 процентни пункта от БВП до 2070 г., предимно през следващите две десетилетия, в сравнение с очакваните 3,3 процентни пункта преди приемането им (с перспектива 2013—2060 г.). Въпреки това, продължителността на живот се очаква да нарасне по-бързо от реалната възраст на пенсиониране. По-специално, въвеждането на връзка между, от една страна, възрастта за ранно пенсиониране и законоустановената пенсионна възраст, и, от друга страна, увеличението на продължителността на живот, би допринесло за овладяване на разходите, свързани със застаряването на населението, след 2030 г. Освен това условията за ранно пенсиониране за няколко големи групи държавни служители продължават да бъдат по-благоприятни от стандартните условия. Публичните разходи за дългосрочни грижи се очаква да нараснат с 1,7 процентни пункта от БВП до 2070 г. — увеличение над средното при равнище, което вече е едно от най-високите в ЕС.

Въпреки това, след публикуването на доклада за страната за 2019 г. парламентът прие редица допълнителни мерки. Те включват пакета „Сделка за работни места“ (Jobs deal), включващ 28 мерки на пазара на труда, разделени в два стълба: фискални и социални мерки. Мерките включват нови стимули за подпомагане на създаването на работни места и заетост, насърчават обучението за намиране на работа и усъвършенстване на уменията, повишават участието на по-възрастните работници и предлагат допълнителни възможности за мобилност на работниците извън възможността „пари в брой вместо автомобил“ („Cash for car“), която вече е в сила. И накрая, в ход е реформата на публичната администрация, но програмата не предоставя количествени и подробни данни за нейното въздействие.

4.4. Други фактори, които Комисията отчете като фактори от значение

Наред с другите фактори, които Комисията отчете като фактори от значение, особено внимание се отделя на финансовите вноски за повишаване на международната солидарност и за постигане на целите на политиките на Съюза, на натрупания дълг под формата на двустранна и многостранна подкрепа между държавите членки в контекста на гарантирането на финансовата стабилност, както и на дълга, свързан с операции за финансово стабилизиране в периоди на големи финансови сътресения (член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97).

Операциите по оздравяване във финансовия сектор обясняват част от увеличението на дълга от 2007 г. насам, разгледано в раздел 4.2. Прякото кумулативно въздействие върху дълга на тези операции достигна почти 7 % от БВП през 2011 г., но намаля до

около 3 % от БВП, считано от 2018 г., благодарение на продажбата на част от придобитите активи, както и изплащането на заемите. Всички условни задължения, свързани с гаранции, предоставени на финансовия сектор, са във връзка с Dexia. В очакване на пълното реструктуриране на банката белгийската държава гарантира 51,4 % от нейните задължения. Тези гаранции достигнаха 7,4 % от БВП, считано от април 2019 г., което представлява спад от 8,7 % в края на 2016 г.

В член 12, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 473/2013 се съдържа и изискването настоящият доклад да вземе предвид *(с)тепента, в която съответната държава членка се е съобразила със становището на Комисията, посочено в член 7, параграф 1* от същия регламент. В становището на Комисията относно проекта за бюджетен план на Белгия за 2019 г. беше посочен рискът от неспазване на разпоредбите на ПСР през 2018—2019 г. По-специално, в него се предвиждаше риск от значително отклонение от изискваната корекция за постигане на СБЦ и риск от неспазване на целевия показател за намаляване на дълга през 2018 г. и 2019 г. Комисията прикани органите да предприемат необходимите мерки в рамките на националните бюджетни процедури, за да се гарантира, че бюджетът за 2019 г. е в съответствие с ПСР, и да използват извънредните приходи за ускоряване на намаляването на съотношението на държавния дълг към БВП. Въпреки това федерален бюджет за 2019 г. не беше приет в парламента. След оставката на министър-председателя на Белгия на 18 декември 2018 г. служебното правителство приемаше бюджети на „текущите въпроси“. От март 2019 г. насам парламентът конкретизира допълнително останалите мерки от пакета „Сделка за работни места“ (вж. раздел 4.3).

4.5. Други фактори, изтъкнати от държавата членка

На 31 май 2019 г. белгийските органи изпратиха документи относно съответните фактори в съответствие с член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97 („забележките на Белгия“). Анализът, представен в другите раздели на настоящия доклад, вече до голяма степен покрива факторите, представени от органите.

В забележките на Белгия се подчертава ефектът на „прехвърлянето на данъчната тежест“ и пакета „Сделка за работни места“ за засилване на създаването на работни места както чрез предлагане, така и чрез търсене на работна ръка. В тази връзка прехвърлянето на данъчната тежест намалява както разходите за труд, така и тежестта върху трудовите доходи, докато пакетът „Сделка за работни места“ насърчава допълнително участието на пазара на труда, включително за свободни работни места в професии, в които има недостиг на работна ръка. Забележките на органите се позовават също на реформата на корпоративния данък, с която беше осъществено значително намаление на данъчната ставка за предприятията, по-специално за малките и средните предприятия (МСП). Органите посочват стратегически план за публични инвестиции (*Национален пакт за стратегически инвестиции*), в който вече са определени следните шест тематични и четири междусекторни области, в които новите правителства ще трябва допълнително да определят инвестиции. Накрая, те подчертават непрекъснатата реформа на пенсионната система, в рамките на която през предишния парламентарен мандат вече са изпълнени мерки за увеличаване на пенсионната възраст и затягане на условията за ранно пенсиониране. Чрез новите мерки за увеличаване на възрастта за ранно пенсиониране и хармонизирането на режимите се разрешават някои форми на злоупотреба и се създават стимули за развитието на втория стълб на пенсионната система.

Други съответни фактори, представени от белгийските органи, включват общия консенсус в Белгия за намаляване на държавния дълг и дефицити, както е видно от системата на стриктна бюджетна дисциплина, въведена от служебното правителство от декември 2018 г. насам. Забележките на Белгия включват също така и оценка на развитието на авансовите плащания на корпоративен данък. По-специално, те разделят развитието на структурен и еднократен компонент. Структурният компонент се дължи, наред с другото, на реформираното и намалено съотношение на приспадане на фиктивни лихви и на нарастване на брутната оперативна печалба на дружествата. Последното е свързано с преминаването от данъчни оценки към авансови плащания в резултат на увеличените санкции, считано от 1 януари 2017 г., за дружествата, които не правят авансови плащания. Органите прогнозироват, че двата компонента имат еднакъв ефект (50 %).

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Брутният консолидиран държавен дълг възлиза на 102,0 % от БВП в края на 2018 г., което е далеч над референтната стойност от 60 % от БВП. Белгия не е спазила целевия показател за намаляване на дълга през 2018 г. Освен това, в прогнозата на Комисията не се очаква при липса на промяна в политиката Белгия да спази целевия показател за намаляване на дълга нито през 2019 г., нито през 2020 г. Следователно, преди да се вземат предвид всички съответни фактори, през 2018 г. критерият за дълга, както е определен в Договора, на пръв поглед не е изпълнен. В съответствие с Договора в настоящия доклад се разглеждат също съответните фактори.

Цялостната оценка на спазването на изискванията съгласно предпазните мерки на ПСР сочи голяма несигурност, свързана с ключови фактори на фискалните резултати през 2017 г. и 2018 г., по-специално по отношение на степента, до която неотдавнашното подобрене в номиналното салдо е от структурен характер. Дори след като отчете тази несигурност, не може да се изключи, че през 2017 г. и 2018 г., взети заедно, е налице значително отклонение. Същевременно във всеки случай, след отчитане на тази несигурност, превишаването на прага от 0,25 % от БВП изглежда много малко, за да се установи наличието на значително отклонение. Следователно, на тази основа не са налице достатъчно убедителни доказателства, за да се направи заключение относно наличието на значително отклонение от плана за корекции за постигане на СБЦ през 2018 г. и през 2017 г. и 2018 г., взети заедно. Оценка сочи, че Белгия е изложена на риск от известно отклонение през 2019 г. и на риск от значително отклонение през 2018 г. и 2019 г., взети заедно, и през 2020 г. Следователно, считано от 2019 г., Белгия следва да се вземе необходимите мерки, за да спази разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. Би било разумно всички извънредни приходи да бъдат използвани за допълнително намаляване на съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП. В същото време съотношението на дълга на Белгия намаля с 5,5 процентни пункта от 2014 г. насам и се очаква да спадне с още 1,3 процентни пункта до 2020 г. въпреки значителните корекции наличности-потоци през последните и през следващите години, които водят до увеличаване на дълга.

Белгия отбелязва напредък при изпълнението на структурните реформи, обявени от началото на 2015 г., по-специално в областта на пенсиите, конкурентоспособността и данъчното облагане. По някои от тези реформи е постигнат значителен напредък. Очаква се те да допринесат за увеличаване на потенциала за растеж на икономиката и

да намалят рисковете от макроикономически дисбаланси, като по този начин имат положително въздействие върху устойчивостта на дълга в средносрочен до дългосрочен план. Небюджетният неутрален характер на предприетата данъчна реформа обаче влоши състоянието на бюджета през 2017 г. и 2018 г. В писмо, изпратено до Комисията на 31 май 2019 г., белгийските органи изтъкнаха своя ангажимент за структурни реформи и стратегически план за публични инвестиции.

Анализът, представен в настоящия доклад, включва оценката на всички съответни фактори, и по-специално: i) макроикономическите условия, които вече не се считат за фактор, с който може да се обясни отклонението на Белгия от целевия показател за намаляване на дълга; ii) изпълнението на стимулиращи растежа структурни реформи през последните години, някои от които се считат за съществени и които се очаква — въпреки тяхното временно ненеутрално въздействие върху бюджета — да допринесат за подобряване на устойчивостта на дълга; iii) факта, че няма достатъчно убедителни доказателства да се направи заключение относно наличието на значително отклонение от плана за корекции на Белгия за постигане на СБЦ през 2018 г. и през 2017 г. и 2018 г., взети заедно. Като цяло, въз основа на настоящия анализ не може да се направи ясно заключение дали е спазен критерият за дълга, определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/1997.