KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.5.2015 r.
COM(2015) 252 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Belgii na 2015 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Belgię programu stabilności na 2015 r.

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Belgii na 2015 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Belgię programu stabilności na 2015 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych[1], w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania[2], w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej[3],

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego[4],

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych. Strategia ta jest skupiona na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie trwałego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności.

(2) W dniu 13 lipca 2010 r. na podstawie wniosków Komisji Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
[2] Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2015) 252.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

(na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. – decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich. Razem stanowią one „zintegrowane wytyczne". Państwa członkowskie zostały poproszone o ich uwzględnienie w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

(3) W dniu 8 lipca 2014 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Belgii na 2014 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Belgię zaktualizowanego programu stabilności na 2014 r. W dniu 28 listopada 2014 r., zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 473/2013[5], Komisja przedstawiła swoją opinię na temat projektu planu budżetowego Belgii na 2015 r.[6].

(4) W dniu 28 listopada 2014 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego[7], rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2015 r. W tym samym dniu na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania[8], w którym wskazała Belgię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.

(5) W dniu 18 grudnia 2014 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety zakładające pobudzanie inwestycji, przyspieszenie reform strukturalnych oraz przeprowadzenie odpowiedzialnej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu.

(6) W dniu 26 lutego 2015 r. Komisja opublikowała swoje sprawozdanie krajowe za 2015 r. dotyczące Belgii[9]. W sprawozdaniu tym zawarto ocenę postępów Belgii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych w dniu 8 lipca 2014 r. Sprawozdanie krajowe zawiera również wyniki szczegółowej oceny sytuacji przeprowadzonej na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Belgii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej, które wymagają działań politycznych i monitorowania. Należy zwłaszcza zwrócić uwagę na rozwój sytuacji w obszarze konkurencyjności produkcji towarowej na rynkach międzynarodowych, która nadal stanowi zagrożenie, ponieważ ponowne jej pogorszenie zagrażałoby stabilności makroekonomicznej. Dalsze działania w celu zapewnienia spójności parametrów kosztów spowolniłyby spadek zatrudnienia w sektorach towarów i usług podlegających wymianie handlowej, a wyraźny postęp w zmniejszeniu dotychczasowej różnicy kosztów można by wzmocnić poprzez przeniesienie ciężaru opodatkowania na podstawy opodatkowania niezwiązane z pracą. Dług publiczny pozostaje wysoki, ale kilka czynników ogranicza związane z nim ryzyko makroekonomiczne.

(7) W dniu 30 kwietnia 2015 r. Belgia przedłożyła swój krajowy program reform na 2015 r. i program stabilności na 2015 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

(8) Belgia jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega przejściowym ustaleniom dotyczącym zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia na lata 2014–2016. W dniu 27 lutego 2015 r. Komisja opublikowała

---

5 Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11.
6 C(2014) 8800 final.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 SWD(2015) 21 final/2.

sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE[10], ponieważ przewidywano, że Belgia nie poczyni wystarczających postępów na drodze do osiągnięcia zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia w latach 2014–2015 oraz w związku z tym, że w 2014 r. doszło do przekroczenia wartości odniesienia dla deficytu wynoszącej 3% PKB. Z analizy wynikało, że kryterium zadłużenia należało uznać wówczas za spełnione i że nadmierny deficyt ponad wartość odniesienia był niewielki, tymczasowy i wyjątkowy (spowodowany zmianami metodyki statystycznej). Analiza ta jest zasadniczo wciąż aktualna. W swoim programie stabilności na 2015 r. rząd Belgii planuje stopniową poprawę salda strukturalnego, aby osiągnąć zrównoważoną sytuację budżetową w kategoriach strukturalnych do 2018 r. Obliczone ponownie saldo strukturalne[11] wskazuje jednak na deficyt strukturalny w wysokości 0,3 % PKB w 2018 r. Rząd nie planuje osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego (nadwyżki w wysokości 0,75 % PKB w kategoriach strukturalnych) w okresie objętym programem stabilności. Oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnie wartość szczytową na poziomie 106,9 % w 2015 r., a następnie stopniowo spadnie do poziomu 102 % w 2018 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Środki konieczne do osiągnięcia zakładanych docelowych wartości deficytu począwszy od 2016 r. nie zostały jednak wystarczająco określone. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2015 r. przewiduje się, że wzrost wydatków netto w 2015 r. będzie zgodny z docelową wielkością wydatków. Istnieje jednak ryzyko pewnego odchylenia w latach 2014–2015, wynikające głównie z opóźnienia z 2014 r. Jeśli polityka nie ulegnie zmianie, istnieje także ryzyko znacznego odchylenia w stosunku do wymaganej korekty służącej osiągnięciu średniookresowego celu budżetowego w latach 2015–2016. W związku z tym konieczne będzie podjęcie dodatkowych działań w tym okresie. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2015 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko, iż Belgia nie spełni warunków paktu stabilności i wzrostu.

(9) Rząd federalny przygotował szeroko zakrojoną reformę systemu emerytalnego, której celem jest zmniejszenie różnicy między rzeczywistym wiekiem przejścia na emeryturę a ustawowym wiekiem emerytalnym oraz podwyższenie tego ostatniego. Należy nadal podnosić wiek wcześniejszego przejścia na emeryturę po 2016 r., do 63 lat do 2019 r., przy minimalnym czasie 42 lat trwania kariery. W dłuższej perspektywie istnieją plany podwyższenia ustawowego wieku emerytalnego z 65 do 66 lat w 2025 r. oraz do 67 lat w 2030 r. Planowane jest stopniowe wprowadzanie systemu emerytalnego opartego na punktach kredytowych, wraz z mechanizmami dostosowawczymi, umożliwiającymi reakcję na zmiany demograficzne lub ekonomiczne, takie jak dłuższe średnie trwanie życia czy zmiany we wskaźniku zależności ekonomicznej. Skuteczna strategia konsolidacji wyrównująca wpływ budżetowy starzejącej się populacji i gwarantująca długookresową stabilność finansów publicznych zależy od szybkiej realizacji przedmiotowej reformy. Biorąc pod uwagę, że nadal istnieje niewiele zachęt wspierających szanse na zatrudnienie starszych pracowników, reformom systemu emerytalnego będą musiały towarzyszyć działania wspierające zatrudnienie oraz reformy rynku pracy sprzyjające aktywnemu starzeniu się.

---

10 COM(2015) 112.

11 Obliczone ponownie przez Komisję saldo strukturalne na podstawie informacji zawartych w programie stabilności, zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką.

(10) Belgijski system podatkowy charakteryzują wysokie ogólne obciążenie podatkowe, stosunkowo wysokie stawki podatkowe i ograniczone podstawy opodatkowania. Podatki w znacznym stopniu obciążają pracę. Wynikają z tego wysokie koszty pracy, które zniechęcają do tworzenia miejsc pracy, oraz wysokie kliny podatkowe, które przyczyniają się do powstawania pułapek bezrobocia. Dodatkowo, częściowo aby złagodzić wysokie stawki podatkowe, liczne szczególne wyłączenia, ulgi, obniżone stawki i wydatki podatkowe powodują obniżenie podstawy opodatkowania, co powoduje utratę efektywności oraz zakłócenia i potencjalne luki w prawie. Niektóre cechy systemu podatkowego są szkodliwe dla środowiska naturalnego. Biorąc pod uwagę te niedociągnięcia, Belgii wielokrotnie radzono uproszczenie i zmianę systemu podatkowego, aby zrównoważyć obciążenia podatkowe, wyeliminować luki podatkowe i ograniczyć często szkodliwe zróżnicowanie powstałe w wyniku nisz podatkowych. Do tej pory poczyniono ograniczone postępy w kierunku przeprowadzenia szeroko zakrojonej reformy podatkowej wiążącej się szczególnie z przesunięciem obciążeń podatkowych z kosztów pracy na podstawy opodatkowania, które w mniejszym stopniu wpływają na wzrost. Wśród możliwych podstaw opodatkowania znajdują się podatki środowiskowe i konsumpcyjne oraz niektóre rodzaje dochodów finansowych. Połączenie zmniejszenia obciążeń podatkowych związanych z pracą z poszerzeniem podstaw opodatkowania (przegląd istniejących przepisów podatkowych, subsydiów, wyłączeń i ulg) mogłoby doprowadzić do poprawy ogólnej równowagi i sprawiedliwości systemu podatkowego, wspierać zatrudnienie, konkurencyjność oraz cele społeczne i środowiskowe, jak i zapobiegać uchylaniu się od opodatkowania i agresywnemu planowaniu podatkowemu.

(11) Problemy strukturalne cechujące belgijski rynek pracy wciąż skutkują stale występującym niepełnym wykorzystaniem siły roboczej oraz niskim poziomem zagregowanych wskaźników zatrudnienia i aktywności zawodowej. Niedociągnięcia dotyczą głównie słabego związku między płacami a wydajnością oraz finansowych powodów niepodejmowania pracy. W Belgii brak również wysoko wykwalifikowanych pracowników; istnieje również niedopasowanie umiejętności. W różnych umowach na szczeblu rządowym mowa jest o konieczności wzmocnienia powiązań między podmiotami zapewniającymi kształcenie, szkolenie i zatrudnienie, tak aby ulepszyć szkolenie językowe, kształcenie i szkolenie zawodowe, oraz opracować alternatywną ścieżkę szkolenia dla studentów i osób bezrobotnych. Postępy w tym zakresie są jednak niewielkie. Wpływ tych czynników strukturalnych na pewne grupy na rynku pracy, np. młode lub starsze osoby bezrobotne, oraz osoby pochodzące ze środowisk migracyjnych, jest wyjątkowo duży.

(12) Słaba konkurencyjność zewnętrzna Belgii nadal powoduje wzrost zagrożenia makroekonomicznego dla jej gospodarki. Problemem cechującym gospodarkę są wysokie koszty pracy, które są średnio wyższe niż koszty w sąsiadujących państwach. Istnieje potrzeba ściślejszego dostosowania wzrostu płac do wydajności oraz bardziej elastycznego ustalania wynagrodzenia, aby zwiększyć potencjał dostosowawczy gospodarki. Podjęto pewne ukierunkowane środki, aby zmniejszyć koszty pracy konkretnych grup oraz zmniejszyć różnice między wynagrodzeniami brutto a wynagrodzeniami netto w dolnej części skali płac. Jednakże całkowite wyeliminowanie różnic wymagać będzie dodatkowych działań, które opierają się na systemie ustalania płac. Niepodjęcie działań związanych z pogarszaniem się niekorzystnej sytuacji pod względem kosztów, która łączy się z utratą miejsc pracy, doprowadzi w końcu do korekty. Innymi głównymi czynnikami dotyczącymi kosztów dla przedsiębiorstw są koszty energii oraz koszty pośrednich usług dla przedsiębiorstw, które są wysoce uregulowane i chronione przed konkurencją.

Znacznej poprawie mógłby również ulec pozakosztowy wymiar konkurencyjności zewnętrznej. W celu zachowania i zwiększenia obecnego poziomu dobrobytu należy położyć większy nacisk na wzrost wydajności. Wymaga to stałego ukierunkowania produkcji na produkty i powiązane usługi znajdujące się wyżej w globalnym łańcuchu wartości, opierając się na lepszych wynikach w zakresie innowacji i waloryzacji badań i rozwoju. Należy ograniczyć bariery administracyjne i podjąć działania skierowane na promowanie przedsiębiorczości i wyzwolenie dynamiki przedsiębiorstw. Bardzo niewielka liczba nowych przedsiębiorstw sugeruje, że klimat dla przedsiębiorstw nie sprzyja podejmowaniu nowej działalności ani jej poszerzaniu. Innym wyzwaniem jest także duża konkurencja w sektorze detalicznym i usługach świadczonych w ramach wolnych zawodów. Wyeliminowanie wąskich gardeł w publicznej infrastrukturze oraz poprawa jakości i adekwatności kapitału produkcyjnego dzięki dodatkowym inwestycjom, zwłaszcza w obszarze infrastruktury drogowej i kolejowej, wzmocni również ogólną wydajność Belgii.

(13) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Belgii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2015 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Belgii w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Belgii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w zaleceniach 1–4.

(14) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności Belgii, a jej opinia[12] znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.

(15) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program stabilności. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej.

(16) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na podstawie tej analizy Rada wydała osobne zalecenia skierowane do państw członkowskich, których walutą jest euro. Belgia powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie również tych zaleceń,

NINIEJSZYM ZALECA Belgii podjęcie w latach 2015 i 2016 działań mających na celu:

1. Osiągnięcie korekty budżetowej w wysokości przynajmniej 0,6% PKB w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2015 i 2016 r. Przeznaczenie nieoczekiwanych zysków na zmniejszenie wskaźnika długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Uzupełnienie reformy systemu emerytalnego poprzez powiązanie ustawowego wieku emerytalnego ze średnim dalszym trwaniem życia. Uzgodnienie egzekwowalnego podziału celów budżetowych między wszystkimi szczeblami zarządzania.

2. Przyjęcie i wdrożenie szeroko zakrojonej reformy podatkowej poszerzającej podstawę opodatkowania, zmniejszającej opodatkowanie pracy i eliminującej nieskuteczne wydatki podatkowe.

[12] Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

3. Poprawienie funkcjonowania rynku pracy poprzez ograniczenie finansowych powodów niepodejmowania pracy, poprawę dostępu do rynku pracy dla konkretnych grup docelowych i podjęcie kwestii niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej i niedopasowania umiejętności.

4. Przywrócenie konkurencyjności przez zapewnienie, w porozumieniu z partnerami społecznymi i zgodnie z praktyką krajową, by wysokość płac odzwierciedlała wydajność pracy.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący