KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.5.2012 r.
COM(2012) 314 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Belgii z 2012 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Belgię programu stabilności na lata 2012-2015

{SWD(2012) 314 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Belgii z 2012 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Belgię programu stabilności na lata 2012-2015

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,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji Europejskiej dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupiać się będzie na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.

---

1 Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
2 Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.
3 COM(2012) 314 wersja ostateczna.
4 P7_TA(2012)0048 i P7_TA(2012)0047.

(2) W dniu 13 lipca 2010 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich[5], które razem stanowią „zintegrowane wytyczne". Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

(3) W dniu 12 lipca 2011 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Belgii z 2011 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Belgię zaktualizowanego programu stabilności na lata 2011–2014.

(4) W dniu 23 listopada 2011 r. Komisja przyjęła drugą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób drugi europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020". W dniu 14 lutego 2012 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania[6], w którym wskazała Belgię jako jedno z państw członkowskich, dla których wymagane byłoby przeprowadzenie szczegółowej analizy.

(5) W dniu 2 marca 2012 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada podkreśliła potrzebę priorytetowego potraktowania konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji państwowej.

(6) W dniu 2 marca 2012 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania w ramach tego paktu odpowiednio wcześnie, tak by zobowiązania te mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.

(7) W dniu 30 kwietnia 2012 r. Belgia przedłożyła program stabilności z 2012 r. obejmujący lata 2012–2015 oraz krajowy program reform z 2012 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi oboma programami, poddano je jednoczesnej ocenie. Komisja oceniła również w ramach szczegółowej analizy zgodnie z art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, czy w Belgii występuje zakłócenie równowagi makroekonomicznej. Komisja stwierdziła w swojej szczegółowej analizie[7], że w Belgii występuje nierównowaga zewnętrzna, nie jest ona jednak nadmierna.

(8) Na podstawie oceny programu stabilności z 2012 r. zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych w programie jest realistyczny w odniesieniu do lat 2012–2013 i optymistyczny, jeżeli chodzi o lata 2014–2015, przewiduje bowiem, że wzrost PKB będzie znacznie wyższy, niż by na to wskazywały ostatnie dane szacunkowe dotyczące potencjalnego wzrostu zawarte w prognozie Komisji z wiosny 2012 r. Celem strategii budżetowej określonej w programie jest obniżenie deficytu poniżej

---

[5] Decyzja Rady 2012/238/UE z dnia 26 kwietnia 2012 r.
[6] COM(2012) 68 wersja ostateczna.
[7] SWD(2012) 150 wersja ostateczna.

3 % PKB w 2012 r. (do 2,8 % PKB, spadek z 3,7 % PKB w 2011 r.) oraz osiągnięcie zerowego deficytu w 2015 r. W programie potwierdza się poprzedni średniookresowy cel budżetowy w postaci nadwyżki w wysokości 0,5 % PKB w kategoriach strukturalnych, co odpowiednio uwzględnia wymogi paktu stabilności i wzrostu. Planowany deficyt nominalny w 2012 r. jest zgodny z wyznaczonym przez Radę terminem korekty nadmiernego deficytu, natomiast planowany wysiłek fiskalny pozostaje w zgodzie z zaleceniem dotyczącym procedury nadmiernego deficytu w odniesieniu do minimalnego średniego rocznego wysiłku w wysokości ¾ % PKB w kategoriach strukturalnych. Planowana stopa wzrostu wydatków publicznych, biorąc pod uwagę środki uznaniowe po stronie dochodów, pozostaje w zgodzie z wartością referencyjną dotyczącą wydatków, określoną w pakcie stabilności i wzrostu, w latach 2013–2015, ale nie w roku 2012. Na podstawie (przeliczonego) strukturalnego salda budżetowego[8] w programie przewiduje się, że saldo strukturalne poprawi się o 1,1 punktu procentowego PKB w 2012 r. i średnio o 0,8 % PKB w latach 2013–2015. Jednakże istnieje ryzyko wynikające z tego, iż dodatkowe środki, które zostaną podjęte od 2013 r., nie zostały jeszcze określone, zaś scenariusz makroekonomiczny, począwszy od 2014 r., jest zbyt optymistyczny. W programie planuje się, że dług publiczny, który w wysokości 98,0 % PKB w 2011 r. znacznie przekracza 60 % wartość progową, ustabilizuje się i następnie spadnie do 92,3 % w 2015 r., co oznaczałoby wystarczający postęp w stronę osiągnięcia – ustalonej w pakcie stabilności i wzrostu – wartości referencyjnej dotyczącej redukcji długu. Ponadto szczególnie duże są zobowiązania ukryte wynikające z gwarancji przyznanych sektorowi finansowemu. W celu realizacji założonych docelowych wartości deficytu w wieloletnich ramach prawnych dotyczących sektora instytucji rządowych i samorządowych, w szczególności w odniesieniu do wydatkowania, zostanie przewidziana możliwość korzystania z mechanizmów egzekwowania prawa lub zobowiązań istniejących na poziomie regionów i wspólnot, jak również na poziomie lokalnym.

(9) Należy zająć się kosztami związanymi ze starzeniem się społeczeństwa, jak również podjąć działania związane z osiągnięciem spadku strukturalnego deficytu, tak by ograniczyć wysoki poziom zadłużenia publicznego. Nowy rząd federalny zgodził się w grudniu 2011 r. na przeprowadzenie reformy belgijskiego emerytalnego systemu zabezpieczenia społecznego. W chwili obecnej istotne jest skuteczne wdrożenie i monitorowanie rozpoczętych zmian ustawowych, z zamiarem podniesienia rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę. Wspieranie reformy emerytalnego zabezpieczenia społecznego za pomocą środków, które stymulują aktywne starzenie się i wydłużenie okresu aktywności zawodowej, ma zasadnicze znaczenie, podczas gdy dalsze zmiany, takie jak skorelowanie ustawowego wieku emerytalnego ze średnim dalszym trwaniem życia, pomogłoby w osiągnięciu tego celu.

(10) Belgijski system finansowy wciąż stoi wobec znaczących wyzwań. Trwa restrukturyzacja banków belgijskich, a pomoc państwa przyznana na przełomie roku 2008 i 2009 jako odpowiedź na kryzys finansowy nie została jeszcze w pełni spłacona. Ponadto, biorąc pod uwagę wysoki poziom gwarancji, istnieje wzajemna zależność pomiędzy ryzykami związanymi z bankowością i sektorem publicznym.

---

[8] Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programie, zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką.

(11) Obroty bieżące od pewnego momentu stopniowo się pogarszają. Wzrost salda usług nie wstrzymał spadku salda obrotów towarowych. Belgijski eksport towarów odnotował straty nie tylko w odniesieniu do ekspansywnego handlu międzynarodowego, ale również w relacji do innych państw strefy euro, jak również do całej strefy w ujęciu uśrednionym, co wskazuje na niekorzystne zmiany w Belgii w zakresie jednostkowych kosztów pracy w porównaniu z najważniejszymi belgijskimi partnerami handlowymi (NL, FR, DE), jak i z całą strefą euro. Uwzględniając istnienie automatycznego systemu indeksacji płac, wysiłki rządu mające na celu ograniczenie wzrostu płac realnych o nie więcej niż 0,3 % w latach 2011–2012 prawdopodobnie nie zapobiegły wyższemu wzrostowi płac nominalnych niż w państwach sąsiednich. Mimo że poziom wydajności jest wysoki, jego wzrost jest słaby, wysokie pozostają również koszty czynników pośrednich, zwłaszcza energii. Ceny detaliczne gazu i elektryczności zostały zamrożone celem ograniczenia inflacji, jednak nie przedsięwzięto żadnych konkretnych środków w zakresie reformy samego systemu negocjacji płacowych i indeksacji płac. Intensywność nakładów na badania i rozwój w sektorze prywatnym charakteryzowała się w ostatnich latach zastojem, zaś brak wykwalifikowanych specjalistów, zwłaszcza w zakresie nauki i techniki, może stać się główną barierą w kontekście dalszego zwiększania innowacyjności belgijskiej gospodarki.

(12) Określone środki strukturalne zostały podjęte w celu pobudzenia wzrostu zatrudnienia pośród młodzieży i osób starszych oraz w celu zaktywizowania na rynku pracy większej liczby bezrobotnych. Belgia prowadzi szeroko zakrojoną reformę krajowego systemu zasiłków dla bezrobotnych. Jednakże problemy strukturalne występujące na rynku pracy utrzymują się i wydaje się, że można byłoby podjąć więcej działań służących ich rozwiązaniu. Zwiększenie wskaźnika uczestnictwa w uczeniu się przez całe życie oraz kontynuowanie reform w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego mają zasadnicze znaczenie dla poprawy skuteczności aktywnej polityki rynku pracy, w szczególności w odniesieniu do starszych pracowników i grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, jak w przypadku osób wywodzących się ze środowisk migracyjnych. Żadnych znaczących postępów nie dokonano w kontekście ograniczenia obciążeń wynikających z opodatkowania pracy. W czerwcu 2011 r. wprowadzono nową ulgę podatkową mającą zastosowanie w przypadku najniższych wynagrodzeń, jednak nie okazała się ona wystarczającym środkiem do zlikwidowania poważnych – występujących u dołu siatki płac – niebezpieczeństw związanych z bezrobociem. Nie podjęto żadnych działań w zakresie przeniesienia ciężaru opodatkowania pracy w kierunku obciążenia konsumpcji lub przy wykorzystaniu podatków ekologicznych.

(13) Ceny wielu towarów i usług w Belgii są ogólnie wyższe niż w innych państwach członkowskich, co odzwierciedla niską presję konkurencyjną – zwłaszcza w sektorze detalicznym i sektorach sieciowych gospodarki – oraz słabe ramy regulacyjne. W sektorze detalicznym wysokie są wciąż bariery wejścia na rynek oraz ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej. W szczególności regulacje ograniczające konkurencję nadal ograniczają godziny otwarcia, chronią przedsiębiorstwa od dawna prowadzące działalność przed wejściem na rynek nowych podmiotów oraz hamują upowszechnianie nowych modeli biznesowych i technologii. Powszechnym problemem w kwestii konkurencji w sektorach sieciowych w Belgii jest silna pozycja podmiotów od dawna działających na rynku oraz wysokie bariery ograniczające wejście na rynek w porównaniu z pozostałymi państwami członkowskimi, co oznacza, że dawni monopoliści w tych sektorach mogą nadal pobierać wyższe opłaty, niż

byłoby to możliwe na rynkach konkurencyjnych. Belgijski organ ds. konkurencji jest w trakcie zmian, jednak w dalszym ciągu niejasne pozostaje, czy nowy organ będzie miał wystarczającą niezależność i odpowiednie zasoby.

(14) Mimo że Belgia znajduje się na właściwej drodze do osiągnięcia wyznaczonego celu w postaci zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii w gospodarce, prognozuje się niemal całkowity brak postępów w kierunku założonego 15 % ograniczenia gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji[9]. W 2011 r. Belgia nie przyjęła ani dostatecznych środków, ani wystarczających inicjatyw o charakterze politycznym, aby przeciwdziałać tej sytuacji.

(15) Belgia podjęła szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. Wskazane zobowiązania oraz ich realizacja przedstawiona w 2011 r. dotyczą zwiększania poziomu konkurencyjności, wzrostu stopy zatrudnienia oraz poprawy stabilności finansów publicznych, jak również wzmacniania stabilności finansowej. Komisja dokonała oceny realizacji zobowiązań paktu euro plus. Wyniki oceny Komisji zostały wzięte pod uwagę w zaleceniach.

(16) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę belgijskiej polityki gospodarczej. Komisja dokonała oceny programu stabilności i krajowego programu reform oraz przedstawiła szczegółową analizę. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki fiskalnej i polityki społeczno-gospodarczej w Belgii, ale także stopień poszanowania przepisów oraz wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w pkt od 1 do 7.

(17) W świetle powyższej oceny Rada zbadała program stabilności Belgii z 2012 r. i jej opinia[10] znajduje odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1 poniższego zalecenia.

(18) W świetle wyników dokonanej przez Komisję szczegółowej analizy i powyższej oceny Rada zbadała krajowy program reform Belgii z 2012 r. oraz program stabilności Belgii. Jej zalecenia na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w szczególności w punktach 1, 4, 5 i 6 poniższego zalecenia,

NINIEJSZYM ZALECA Belgii podjęcie w latach 2012–2013 następujących działań:

1. Wykonanie budżetu na rok 2012, tak aby zapewnić korektę nadmiernego deficytu do końca 2012 r. Ponadto skonkretyzowanie środków koniecznych do zapewnienia realizacji strategii budżetowej na rok 2013 i kolejne lata, tym samym zapewniając trwałą korektę nadmiernego deficytu i odpowiedni postęp w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, w tym osiągnięcie wartości referencyjnej dotyczącej wydatków, jak i podjęcie dalszych kroków zmierzających do osiągnięcia wartości referencyjnej dotyczącej redukcji długu. Dostosowanie ram fiskalnych, tak

---

[9] W Belgii tylko 37,9 % emisji pochodzi z sektorów uwzględnionych w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Spośród najważniejszych sektorów nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji transport drogowy (21,5 %) oraz zużycie energii (38,9 %) stanowią najistotniejsze źródła emisji gazów cieplarnianych w kraju.

[10] Przewidziana w art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

by zapewnić moc wiążącą celom budżetowym zarówno na poziomie federalnym, jak i na niższych poziomach oraz zwiększenie przejrzystości w zakresie rozdziału obciążeń i podziału odpowiedzialności na różnych szczeblach administracji rządowej.

2. Kontynuowanie wzrostu długookresowej stabilności finansów publicznych poprzez ograniczenie wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, w tym wydatków na opiekę zdrowotną. W szczególności wdrożenie reformy systemu przedemerytalnego i emerytalno-rentowego oraz wprowadzenie środków mających na celu powiązanie ustawowego wieku emerytalnego z wydłużeniem się średniego trwania życia.

3. Dalsze zwiększanie kapitału najsłabszych banków w celu wzmocnienia sektora bankowego, tak by mógł on pełnić swoją zwykłą funkcję w zakresie kredytowania gospodarki.

4. Podjęcie kroków w kierunku reformy – w uzgodnieniu z partnerami społecznymi i w zgodzie z krajową praktyką – systemu negocjacji płacowych i systemu indeksacji płac, tak by zwiększyć liczbę miejsc pracy i pobudzić konkurencyjność. Przede wszystkim dopilnowanie, aby wzrost wynagrodzeń w większym stopniu odzwierciedlał zmiany wydajności pracy i poziomu konkurencyjności poprzez (i) wdrożenie mechanizmów korekty *ex-post* przewidzianych w „normie płacowej" oraz wspieranie na podstawie wspólnych porozumień poprawy konkurencyjności kosztowej, (ii) ułatwianie zastosowania klauzuli rezygnacji z sektorowych układów zbiorowych, tak by lepiej dopasować, na poziomie lokalnym, wzrost wynagrodzeń do zmian wydajności pracy.

5. W znaczący sposób uwolnienie pracy z obciążeń podatkowych poprzez ich przesunięcie na mniej zakłócające wzrost gospodarczy podatki, w tym, przykładowo, na podatki ekologiczne. Kontynuowanie rozpoczętej reformy systemu zasiłków dla bezrobotnych celem ograniczenia czynników zniechęcających do podejmowania pracy oraz silniejsze koncentrowanie się na wspieraniu zatrudnienia i działaniach służących aktywizacji grup w niekorzystnej sytuacji, w szczególności osób wywodzących się ze środowisk migracyjnych. Wykorzystanie planowanej dalszej regionalizacji rynku pracy pod kątem kompetencji, tak by zwiększyć międzyregionalną mobilność pracowników oraz wzmocnić spójność pomiędzy edukacją, uczeniem się przez całe życie, szkoleniem zawodowym i polityką zatrudnienia. Rozszerzenie obecnych działań aktywizujących na wszystkie grupy wiekowe.

6. Kontynuowanie wzmacniania konkurencji w sektorze handlu detalicznego poprzez obniżanie barier wejścia na rynek i zmniejszanie ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej. Wprowadzenie środków mających na celu wzmocnienie konkurencyjności w sektorach sieciowych (energia elektryczna i gaz, telekomunikacja, usługi pocztowe i transport) poprzez skorygowanie barier prawnych oraz wspieranie uregulowań instytucjonalnych na rzecz skutecznego egzekwowania przepisów dotyczących pomocy państwa.

7. Podjęcie działań zapewniających postępy w dążeniu do celów w zakresie zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych systemem handlu

uprawnieniami do emisji, w szczególności poprzez zapewnienie znaczącego udziału transportu w tych staraniach.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący