



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 13 юни 2016 г.
(OR. en)

9190/16

ECOFIN 444
UEM 191
SOC 308
EMPL 204
COMPET 278
ENV 323
EDUC 178
RECH 170
ENER 186
JAI 432

БЕЛЕЖКА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
№ док. Ком.:	9119/16 ECOFIN 411 UEM 161 SOC 275 EMPL 171 COMPET 248 ENV 292 EDUC 148 RECH 140 ENER 153 JAI 398 - COM(2016) 322 final
Относно:	Препоръка за ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно Националната програма за реформи на Белгия за 2016 г. и съдържаща становище на Съвета относно Програмата за стабилност на Белгия за 2016 г.

Приложено се изпраща на делегациите посоченият по-горе проект за препоръка на Съвета, преработен и съгласуван в различните комитети на Съвета въз основа на предложението на Комисията COM (2016) 322 final.

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от...

**относно Националната програма за реформи на Белгия за 2016 г.
и съдържаща становище на Съвета относно Програмата за стабилност на Белгия за
2016 г.**

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики¹, и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

като има предвид, че:

- (1) На 26 ноември 2015 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за 2016 г. за координация на икономическите политики. На 17—18 март 2016 г. Европейският съвет одобри приоритетите на годишния обзор на растежа. На 26 ноември 2015 г., въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета², Комисията прие Доклада за механизма за предупреждение, в който беше посочено, че Белгия е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед. На същата дата Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната. Тази препоръка беше одобрена от Европейския съвет на 18—19 февруари 2016 г. и приета от Съвета на 8 март 2016 г.³. Като държава, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тясната взаимообвързаност между икономиките в икономическия и паричен съюз, Белгия следва да гарантира пълното и навременно изпълнение на препоръката.
- (2) Докладът за Белгия за 2016 г. беше публикуван на 26 февруари 2016 г. В него бе оценен напредъкът на Белгия в изпълнението на специфичните за страната препоръки, приети от Съвета на 14 юли 2015 г., и включва задълбочения преглед съгласно член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. На 8 март 2016 г. Комисията представи резултатите от задълбочения преглед. Анализът на Комисията ѝ дава основание да заключи, че в Белгия няма макроикономически дисбаланси. Слабото представяне на външните пазари, в съчетание с високата публична задлъжнялост, може да създадат рискове в бъдеще. Последните развития обаче показват, че има подобрене на конкурентоспособността. Коригиращите мерки — включващи задържане на заплатите и намаляване на размера на социалноосигурителните вноски — са довели до забавяне на растежа на разходите за труд. Държавният дълг не намалява, но краткосрочните рискове изглеждат овладени.

² Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25).

³ ОВ C 96, 11.3.2016 г., стр. 1.

- (3) На 29 април 2016 г. Белгия представи своята Национална програма за реформи за 2016 г. и своята Програма за стабилност за 2016 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (4) Съответните специфични за държавата препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета⁴, когато това е необходимо за подпомагане на изпълнението на съответните препоръки на Съвета, Комисията може да поиска от дадена държава членка да преразгледа своето споразумение за партньорство и съответните програми и да предложи изменения в тях. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоките относно прилагането на мерките, обвързващи ефективността на европейските структурни и инвестиционни фондове с доброто икономическо управление.

⁴ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

- (5) В Програмата за стабилност за 2016 г. се посочва, че извънредният приток на бежанци през 2015 и 2016 г. и извънредните мерки за сигурност през 2016 г. са оказали значително въздействие върху бюджета, и се предоставят достатъчно доказателства за обхвата и естеството на тези допълнителни бюджетни разходи. Според Комисията допустимите допълнителни разходи за бежанците възлизат на 0,03 % от БВП през 2015 г., а допълнителното въздействие през 2016 г. се оценява на 0,17 % от БВП за разходите, свързани с бежанците, и на 0,12 % от БВП за мерките за сигурност. Разпоредбите, съдържащи се в член 5, параграф 1 и член 6, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97, позволяват обслужването на тези допълнителни разходи, тъй като притокът на бежанци, както и сериозната терористична заплаха са извънредни събития, тяхното въздействие върху публичните финанси на Белгия е значително и устойчивостта няма да бъде засегната, като се даде възможност за временно отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел. Ето защо размерът на изискваната корекция за постигане на средносрочната бюджетна цел за 2015 г. бе намален, за да се вземат под внимание допълнителните разходи, свързани с бежанците. Що се отнася до 2016 г., през пролетта на 2017 г. ще бъде направена окончателната оценка, включително относно допустимите суми, въз основа на наблюдаваните данни, предоставени от белгийските органи.

- (6) Спрямо Белгия понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж. На 18 май 2016 г. Комисията публикува доклад по член 126, параграф 3 от ДФЕС, тъй като Белгия не постигна достатъчен напредък в спазването на правилото за дълга през 2015 г. В анализа се стига до заключението, че следва да се счита, че критерият за дълга е спазен. В своята Програма за стабилност за 2016 г. правителството планира постепенно да подобри номиналното салдо — от дефицит в размер на 2,6 % от БВП през 2015 г. до -0,2 % от БВП през 2019 г. Преразгледаната средносрочна бюджетна цел, определена при балансирано в структурно отношение състояние на бюджета, се очаква да бъде постигната през 2018 г. Преизчисленото структурно салдо⁵ обаче все още показва структурен дефицит от 0,4 % от БВП през 2018 г. Според Програмата за стабилност съотношението дълг/БВП се очаква да достигне своя връх от 106,2 % от БВП през 2016 г. и да спадне до 99,6 % от БВП до 2019 г. Макроикономическият сценарий, на който се основават тези бюджетни прогнози, е реалистичен. Въпреки това необходимите мерки в помощ на планираните цели за дефицита от 2017 г. нататък все още не са достатъчно конкретни. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2016 г. съществува риск от значително отклонение от препоръчаната корекция през 2016 г., както и през 2016 г. и 2017 г., разглеждани заедно, ако политиките останат непроменени. Ако в оценката не се вземе предвид въздействието върху бюджета от извънредния приток на бежанци и от извънредните мерки за сигурност, прогнозираното отклонение през 2016 г. вече не е значително. Не се очаква Белгия да се да се съобрази с преходното правило за дълга през 2016 г., нито с референтния показател за съкращаване на дълга след края на преходния период. Въз основа на своята оценка на Програмата за стабилност и предвид прогнозата на Комисията от пролетта на 2016 г., Съветът смята, че съществува риск Белгия да не спази разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. По тази причина ще са необходими допълнителни мерки за гарантиране на съответствие през 2016 г. и 2017 г.

⁵ Структурното салдо, преизчислено от Комисията по общоприетата методика въз основа на информацията в Програмата за стабилност.

- (7) Високата публична задлъжнялост е съчетана със слаби резултати за износа и конкурентоспособността. Представянето на външните пазари се влошава от 2000 г. насам, както е видно от загубата на пазарни дялове на световно равнище, и се утежнява от насочването на износа предимно към по-слабо динамични пазари. Въпреки че през последните години е спряла отрицателната тенденция при пазарните дялове, натрупаните загуби остават значителни по размер. Специализацията в пазарни сегменти, изложени в по-голяма степен на ценова конкуренция, също ограничава капацитета за износ на страната. Това е особено трудно съвместимо с високите разходи за труд в страната. Доскоро разходите за труд за единица продукция се увеличаваха бързо в резултат на ниския растеж на производителността, и в частност на бързия растеж на заплатите. Последният може да се обясни с някои характеристики на системата за определяне на заплатите. От една страна, маржовете за растежа на реалните заплати многократно са били определяни на твърде високи равнища. От друга страна, инфлацията многократно е надхвърлила очакванията и инфлацията в съседните държави. Структурната разлика между същинската инфлация в Белгия и в съседните страни се дължи главно на по-големия ръст на цените в сферата на услугите и на неоптималното функциониране на пазара на дребно. Тази инфлация се е отразила на ръста на заплатите чрез общата практика на автоматична индексация. Тези два фактора са отслабили ефективността на тясно координираната система за определяне на заплатите. За да се спрат намаляването на конкурентоспособността и отрицателното му въздействие върху резултатите за износа и върху заетостта, белгийските органи са се намесили в процеса на определяне на заплатите през последните години. Наложени са мерки за задържане на заплатите, включително ограничения на увеличенията на реалните заплати, както и преустановяване на схемите за индексация на заплатите. Освен това се въвеждат намаления на размера на социалноосигурителните вноски. За да се гарантира устойчивостта на корекцията обаче, са необходими структурни реформи в рамката за определяне на заплатите в съответствие с препоръките на Съвета от предходни години. Въпреки че правителството възнамерява да преразгледа Закона от 1996 г. за насърчаване на заетостта и защита на конкурентоспособността, който осигурява основата, върху която социалните партньори определят „нормата за заплатите“ на всеки две години — досега е постигнат малък напредък. Установяването на по-непосредствена връзка между заплатите и производителността ще позволи да бъдат запазени неотдашните постижения и да бъде предотвратено повторното възникване на минали проблеми.

- (8) Известен напредък бе постигнат по отношение на цялостното функциониране на пазара на труда. Стимулите за работа бяха укрепени от мерки за намаляване на данъчната тежест и от промени в системата за обезщетения при безработица. Значителните разлики в равнището на заетост между определени групи от населението обаче продължават да водят до хронично ниско използване на работната ръка, особено сред нискоквалифицираните, младите хора, по-възрастните хора и хората с мигрантски произход. Освен това пределните данъчни ставки при навлизането или завръщането на пазара на труда водят до „капана“ на неактивността и на ниските заплати за вторите работещи членове на домакинството и за специфични видове домакинства, като например неженените/неомъжените лица и самотните родители. Ето защо е важно да се усъвършенстват и прилагат политики, чиято цел е да се насърчи преминаването от незаемост или безработица към заетост. Неравенствата в образованието, свързани със социално-икономическо положение, са сред най-високите в Съюза и незадоволителните резултати на образователната система обясняват отчасти слабото представяне на пазара на труда на хората с мигрантски произход. Понастоящем се въвеждат реформи в образователната система, които са разработени специално за справяне с преждевременното напускане на училище и за подобряване на предоставянето на грижи и образование в ранна детска възраст. Компетентните органи се стремят и към подобряване на качеството и на практическата приложимост на системата на професионалното обучение. Тези реформи биха могли да улеснят прехода към икономика, основана на знанието и насочена все повече към сектора на услугите, да намалят несъответствията между търсените и предлаганите умения и да облекчат недостига на работна ръка в някои професии. Освен това предвид много ниските активност и равнище на заетост на по-възрастните работници са необходими политики, с които се насърчава активният живот на възрастните хора и се стимулира търсенето на пазара на труда на по-възрастни работници. И накрая, може да бъде оправдано въвеждането на допълнителни данъчни мерки, за да се улесни започването на работа.

- (9) Налице е все още значителен потенциал за подобряване на неразходното измерение на външната конкурентоспособност. За да бъдат съхранени и повишени настоящите равнища на благосъстояние, трябва да бъде поставен по-силен акцент върху повишаването на производителността и върху инвестициите в създаването на капитал, основан на знанието. За това са необходими постоянни усилия за преминаване към продукти и свързаните с тях услуги, които се намират по-високо по веригата за създаване на стойност, въз основа на по-добри резултати в областта на иновациите и остойностяването на научноизследователската и развойната дейност. Независимо от висококачествената си публична система за научни изследвания в Белгия има относително малък брой бързо растящи предприятия в иновационни сектори. Освен това бизнес средата е възпрепятствана от административна и регулаторна тежест, която пречи на създаването и разрастването на дружествата. Изискванията за притежаване на акции или дялове и ограниченията по отношение на правата на глас, правната форма и мултидисциплинарните дейности отслабват динамиката на пазара за бизнес услуги. Същият ефект в сектора на търговията на дребно имат ограниченията от оперативно естество и ограниченията относно това къде търговците на дребно могат да установят своите помещения. Освен това има недостатъци в ефективността на съдебната система — с ниска степен на навлизане на информационни и комуникационни технологии. Взети заедно, тези фактори представляват значителни пречки пред частните инвестиции. Недостатъчната инфраструктура и продължаващите затруднения също имат възпиращ ефект върху растежа на производителността и инвестициите. Транспортната мрежа изпитва най-остра нужда от инвестиции. Географското местоположение на Белгия, в съчетание с присъствието на международни организации, дават възможност на страната да привлече много разпределителни центрове, логистични бази и международни централи на различни дружества. Все по-големият проблем със задръстванията в пиковите часове обаче намалява привлекателността на страната за чуждестранните инвеститори и води до значителни икономически и екологични разходи. Белгия също така се очаква да не изпълни своята цел за намаляване на емисиите на парникови газове до 2020 г. и страда от сериозни проблеми, свързани със замърсяването на въздуха. Като се има предвид високата концентрация на икономическа дейност в района около столицата и пристанищата, най-неотложните предизвикателства са да се подобри основната железопътна и пътна инфраструктура и да се премахнат липсващите връзки между основните икономически центрове. Същевременно е важно да се разреши проблемът със задръстванията в пиковите часове чрез подобряване на услугите на обществения транспорт, оптимизиране на управлението на трафика и премахване на вредните пазарни ефекти и на неблагоприятните данъчни стимули, като например благоприятното третиране на служебните автомобили.

- (10) Друго предизвикателство е свързано с адекватността на производството на електроенергия на вътрешния пазар и сигурността на доставките като цяло. Непланираното спиране на работата на няколко ядрени инсталации породи опасения относно начина за постигане на баланс между търсенето и предлагането на електроенергия, но многократно променяният график за извеждане от експлоатация на ядрените съоръжения създава климат, който не благоприятства вземането на дългосрочни инвестиционни решения. Това намира отражение в по-високия внос и във все по-слабата сигурност на доставките. Въпреки че рисковете за доставките са овладени в краткосрочен план, все още са необходими значителни инвестиции в по-дългосрочна перспектива. Освен значителен нов капацитет на вътрешното производство и допълнително увеличение на инфраструктурните връзки е необходимо да се изградят интелигентни енергийни мрежи за управление на търсенето. Като се имат предвид значителното време за големи проекти в енергийния сектор и голямата нужда от заместващи мощности през следващото десетилетие, ще бъдат необходими бързи действия, по-специално под формата на подходяща правна рамка, която да насърчава увеличаването на производствения капацитет.
- (11) Белгия е отбелязала известен напредък в реформата на данъчната система, по-специално чрез прехвърляне на данъчната тежест от труда към други данъчни основи, което постепенно ще намали данъчната тежест върху труда. Намаляването на подоходното облагане на физическите лица, както и на социалноосигурителните вноски на работодателите също ще имат благоприятен ефект. Въпреки това данъчната система продължава да е сложна; данъчните основи се подкопават от специфични изключения, приспадания и намалени данъчни ставки. Някои от тях водят до загуба на приходи, вредни икономически ефекти и голяма административна тежест. Освен това прехвърлянето на данъчната тежест не изглежда неутрално от бюджетна гледна точка. Все още има значителни възможности за подобряване на структурата на данъчната система чрез допълнително разширяване на данъчната основа, което да даде възможност както за по-ниски законоустановени ставки, така и за по-малко вредни ефекти. Съществува и значителен потенциал за „екологично“ прехвърляне на данъчната тежест, с оглед на, наред с другото, по-благоприятното данъчно третиране на служебните автомобили и на картите за покупка на гориво. Това третиране увеличава замърсяването, задръстванията и емисиите на парникови газове.

- (12) През последните години Белгия е постигнала значителен напредък в реформирането на пенсионната система. Със закона от 10 август 2015 г. — за увеличението на пенсионната възраст, условията за ранно пенсиониране и минималната възраст за получаване на наследствени пенсии, се установяват нова минимална възраст и критерии за продължителността на трудовия стаж при обикновените пенсии. Дори след неотдавнашните реформи обаче прогнозираното увеличение на пенсионните разходи към БВП остава значително. Въвеждането на автоматична връзка с промените в средната продължителност на живота, както беше препоръчано в миналото, би понижило средносрочните и дългосрочните рискове за устойчивостта. В това отношение правителството обяви намерението си да въведе пенсионна система, основаваща се на кредити, която да даде възможност за механизми за автоматична корекция в отговор на демографските промени. Тези въпроси ще продължат да се наблюдават отблизо в рамките на европейския семестър.
- (13) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Белгия и го публикува в доклада за страната от 2016 г. Тя извърши и оценка на Програмата за стабилност и на Националната програма за реформи и на последващите мерки, свързани с препоръките, отправени към Белгия през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика в Белгия, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС предвид на необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на ЕС чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на държавите членки. Препоръките в рамките на европейския семестър са изразени в препоръки 1—3 по-долу.
- (14) С оглед на тази оценка Съветът разгледа Програмата за стабилност на Белгия, като становището му⁶ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу,

⁶ Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

ПРЕПОРЪЧВА на Белгия да предприеме следните действия през 2016 г. и 2017 г.:

1. Да постигне годишна фискална корекция от 0,6 % от БВП за постигане на средносрочната бюджетна цел през 2016 и 2017 г. Да използва извънредните приходи, за да ускори намаляването на съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП. Да бъде договорено задължително разпределение на бюджетните цели между всички равнища на управление. Да опрости данъчната система и да премахне нарушаващите търговията данъчни разходи.
2. Да извърши планираното преразглеждане на Закона от 1996 г. за насърчаване на заетостта и защита на конкурентоспособността, след консултация със социалните партньори. Да гарантира, че заплатите се променят в съответствие с производителността. Да гарантира ефективност на политиките за активизиране на пазара на труда. Да постигне напредък в реформите в образованието и професионалното обучение и да осигурява подкрепа в областта на обучението за групите в неравностойно положение, особено за хората с мигрантски произход.
3. Да увеличи капацитета за иновации, по-специално чрез насърчаване на инвестициите в създаването на интелектуален капитал. Да увеличи конкуренцията в сектора на бизнес услугите и сектора на търговията на дребно чрез премахване на неоправданите оперативни ограничения и ограничения пред установяването. Да вземе мерки по отношение на инвестициите в транспортна инфраструктура и в мощности за производство на енергия.

Съставено в Брюксел на ... година.

За Съвета

Председател
