

## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## ZALECENIA

## RADA

## ZALECENIE RADY

z dnia 12 lipca 2011 r.

**w sprawie krajowego programu reform Belgii z 2011 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Belgię zaktualizowanego programu stabilności na lata 2011–2014**

(2011/C 209/01)

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<sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 5 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

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 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.

(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. decyzją dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich<sup>(2)</sup>, 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 stycznia 2011 r. Komisja przyjęła pierwszą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób nowy cykl zarządzania gospodarczego w UE i pierwszy europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020”.

(4) W dniu 25 marca 2011 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące konsolidacji budżetowej i reform strukturalnych (zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 15 lutego i 7 marca 2011 r. i w związku z przedstawioną przez Komisję roczną analizą wzrostu gospodarczego). Podkreśliła ona również priorytetowe znaczenie przywrócenia dobrej sytuacji budżetowej i stabilności finansów publicznych, zmniejszenia bezrobocia w drodze reform rynku pracy oraz podjęcia nowych działań służących zwiększeniu tempa wzrostu. Rada Europejska zwróciła się do państw członkowskich, aby przekształciły te priorytety w konkretne środki, które zostaną włączone do ich programów stabilności lub programów konwergencji oraz do ich krajowych programów reform.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> Utrzymane w mocy na 2011 r. decyzją Rady 2011/308/UE z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 138 z 26.5.2011, s. 56).

- (5) W dniu 25 marca 2011 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania w ramach tego paktu odpowiednio wcześniej, tak by mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.
- (6) W dniu 15 kwietnia 2011 r. Belgia przedstawiła aktualizację z 2011 r. do programu stabilności, obejmującą lata 2011–2014, oraz krajowy program reform z 2011 r. W celu uwzględnienia powiązania między tymi oboma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (7) W dekadzie poprzedzającej rok 2008 Belgia odnotowywała dynamiczny wzrost PKB, który wynosił średnio 2,3 % rocznie. Kraj w pełni odczuł skutki światowej recesji gospodarczej w 2009 r. i jego PKB obniżył się o 2,8 %. Wpływ recesji na zatrudnienie był stosunkowo ograniczony. Funkcję bufora spełnił czasowy spadek liczby przepracowanych godzin i wydajności pracy w przeliczeniu na godzinę. Po spadku o 0,4 % w 2009 r. zatrudnienie wzrosło ponownie w 2010 r. Stopa bezrobocia wzrosła jednak z 7 % przed recesją do 8,3 % w 2010 r. Dzięki ożywieniu w handlu światowym wzrost gospodarczy w roku 2010 był wyższy niż oczekiwano – PKB wzrósł o 2,2 %. W związku z funkcjonowaniem automatycznych stabilizatorów i podjęciu działań dyskrecjonalnych w reakcji na kryzys, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł z 1,3 % w 2008 r. do 5,9 % PKB w 2009 r.
- (8) Na podstawie oceny zaktualizowanego programu stabilności zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych zawartych w programie stabilności jest realistyczny. Jest on zasadniczo zgodny z najnowszą prognozą służb Komisji z wiosny 2011 r., nawet jeśli jest oparty na nieco mniej optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego w 2011 r. Po osiągnięciu niższego od zakładanego deficytu w wysokości 4,1 % PKB w 2010 r. celem strategii budżetowej określonej w programie stabilności jest dalsze ograniczenie deficytu do 3,6 % w 2011 r. i poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB w 2012 r., czyli w terminie wyznaczonym przez Radę na likwidację nadmiernego deficytu. Obniżenie deficytu w roku 2011 do planowanego poziomu wydaje się realistyczne ze względu na dość ostrożne prognozy gospodarcze. Jednak wysiłek fiskalny pozostanie prawdopodobnie poniżej poziomu 0,75 % PKB, czyli średniego rocznego wysiłku zalecanego przez Radę, w szczególności w latach 2011 i 2012, kiedy to wynosiłyby odpowiednio tylko 0,4 % i 0,3 % PKB (w kategoriach strukturalnych). Ponadto deficyty docelowe na 2012 r. i kolejne lata nie mają wsparcia w konkretnych środkach dostosowawczych. Przewiduje się również, że w okresie objętym programem stabilności (2011–2014) nie zostanie osiągnięty cel średniookresowy, jakim jest nadwyżka strukturalna wynosząca 0,5 % PKB.
- (9) Mając na uwadze lepsze niż oczekiwano wyniki w 2010 r., właściwsze byłoby bardziej ambitne obniżenie deficytu w 2011 r. oraz szybsze niż się zakłada dążenie do osiągnięcia poziomu 3 % PKB. Ponadto bez dalszych działań konsolidacyjnych nie będzie możliwa likwidacja nadmiernego deficytu do 2012 r. ani dalszy postęp w osiąganiu celu średniookresowego. Działania konsolidacyjne powinny przede wszystkim dotyczyć strony wydatków, ponieważ obciążenia podatkowe są w Belgii już teraz bardzo wysokie, zwłaszcza w odniesieniu do dochodów z pracy.
- (10) Kryzys gospodarczo-finansowy odwrócił wcześniejszą długoterminową tendencję spadkową długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wskaźnik zadłużenia, który miał tendencję spadkową od 1993 r. (kiedy osiągnął najwyższy poziom 134 % PKB, a następnie stale spadał do 84 % PKB w 2007 r.), wzrasta ponownie od 2008 r. i osiągnął 96,8 % PKB na koniec 2010 r. Wysoki poziom długu publicznego pozostaje ważnym wyzwaniem, w szczególności w związku z tym, że długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest większy niż średnia w UE, co wynika głównie ze stosunkowo dużego wzrostu wydatków na emerytury; będzie to prowadziło do dalszej presji na finanse publiczne. W programie stabilności władze belgijskie przedstawiają trzytorową strategię w celu powstrzymania przewidywanego istotnego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa (obniżenie poziomu długu publicznego, zwiększenie poziomu zatrudnienia i wskaźnika uczestnictwa oraz stworzenie silnego, opartego na solidarności systemu zabezpieczenia społecznego). Do poprawy długoterminowej stabilności finansów publicznych powinno przyczynić się zapewnienie wystarczających nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej oraz dalsza reforma belgijskiego systemu zabezpieczenia społecznego. Zgodnie z najnowszą oceną Komisji ryzyko związane z długoterminową stabilnością finansów publicznych wydaje się być wysokie.
- (11) Ważnym wyzwaniem dla Belgii jest utrzymanie stabilnego i dobrze funkcjonującego sektora finansowego, który będzie mógł sprostać potrzebom gospodarki realnej w zakresie pośrednictwa finansowego. W ciągu ostatnich dwóch lat sektor finansowy w Belgii mocno ucierpiał w wyniku kryzysu finansowego, co doprowadziło do zmniejszenia aktywów sektora, wysokiej pomocy państwa oraz zmian w systemie nadzoru bankowego. Sytuacja finansowa sektora bankowego pozostaje niepewna. Ponadto sektor bankowy w Belgii jest w dużym stopniu skoncentrowany i stosunkowo duży w porównaniu z wielkością całej gospodarki.
- (12) Ustawa z 1996 r. o promocji zatrudnienia i prewencyjnej ochronie konkurencyjności stanowi, że zmiany płac w Belgii powinny odpowiadać zmianom w trzech krajach sąsiadujących (Francja, Niemcy, Niderlandy), tak aby koszty pracy pozostawały pod kontrolą. Jednakże ustawa ta nie była w stanie zapobiec szybszemu wzrostowi płac w Belgii niż w trzech krajach sąsiadujących w latach 2005–2010, przy czym jednocześnie wzrost wydajności był niższy. W konsekwencji jednostkowe koszty pracy rosły w Belgii w szybszym tempie w porównaniu z sąsiadującymi z nią krajami i w porównaniu ze średnią strefy euro. Jest to tym bardziej problematyczne, że Belgia specjalizuje się w wyrobach o małym udziale technologii, co stawia ją w sytuacji ostrej konkurencji

- z krajami o niższych kosztach. Pomimo że przepisy dotyczące płac nadają negocjantom płacowym określone ramy, należałoby również brać pod uwagę różnice we wzroście wydajności oraz wprowadzić skuteczniejszy system, który umożliwiłby wprowadzanie korekt ex post w przypadku nieosiągnięcia zakładanych celów.
- (13) Rynek pracy charakteryzuje się ograniczeniami, które skutkują znaczną liczbą czynników zniechęcających do podejmowania pracy: nieograniczony okres otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych; wysokie efektywne krańcowe stawki podatkowe oraz wysoki klin podatkowy (zwłaszcza dla najmniej zarabiających); oraz nakładanie się wycofania świadczeń z pomocy społecznej i wysokiego opodatkowania w momencie podjęcia pracy. Ponadto szereg możliwości odchodzenia na emeryturę dla starszych pracowników stanowi zachętę do opuszczenia rynku pracy przed ustawowym wiekiem emerytalnym wynoszącym 65 lat. Dalsza reforma aktywnej polityki rynku pracy, wraz z jej rozszerzeniem na osoby powyżej 50. roku życia, pomogłaby podnieść łączny wskaźnik zatrudnienia i zwiększyć zachęty do poszukiwania pracy. Ponadto dalsze obniżki poziomu zasiłków dla bezrobotnych i skrócenie okresu ich otrzymywania zachęcałyby młodych pracowników do wchodzenia na rynek pracy. Uzależnienie odchodzenia na wcześniejszą emeryturę od bardziej rygorystycznych kryteriów mogłoby zachęcić starszych pracowników do pozostania na rynku pracy, a tych starszych pracowników, którzy nie mieli pracy przez pewien czas, do powrotu na rynek pracy. Ponadto stopa zatrudnienia obywateli krajów nienależących do UE (40,9 %) jest o wiele niższa od średniej UE.
- (14) Łączne obciążenie podatkowe związane z zatrudnieniem należy w Belgii do najwyższych w UE; jego zmniejszenie przyczyniłoby się zatem do większej atrakcyjności pracy. Biorąc jednak pod uwagę plany poważnych działań konsolidacyjnych, musiałyby ono być zrekompensowane równoważnym podwyższeniem innych podatków (na przykład konsumpcyjnych lub poprzez przejście na podatki ekologiczne). Belgia ma znacznie niższe efektywne stawki podatków energetycznych w porównaniu z krajami sąsiadującymi. Obok wysokiego klina podatkowego Belgia ma równocześnie najniższy w całej UE stosunek podatków ekologicznych do podatków związanych z zatrudnieniem. Przyczynia się to do powstania sytuacji, w której wysokie bezrobocie współistnieje ze stosunkowo wysokim zużyciem energii, co z kolei utrudnia osiągnięcie celów w zakresie zatrudnienia i efektywności energetycznej.
- (15) 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, oraz słabe ramy regulacyjne. W sektorze detalicznym wysokie są bariery wejścia na rynek i ograniczenia operacyjne. W szczególności regulacje w zakresie konkurencji 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 konkurencji w sektorach sieciowych w Belgii jest silna pozycja podmiotów od dawna działających na
- rynku i wysokie bariery ograniczające wejście na rynek w porównaniu z pozostałymi państwami członkowskimi, co oznacza, że dawni monopolisci w tych sektorach mogą nadal czerpać zyski wyższe niż na rynkach konkurencyjnych, pobierając wyższe opłaty.
- (16) Władze belgijskie podjęły szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. Zobowiązania te dotyczą czterech obszarów paktu. Koncentrują się one wokół środków obniżenia deficytu, utrzymania cen energii pod kontrolą, stymulowania konkurencji, kontroli wzrostu płac realnych, wdrożenia ram nadzoru nad sektorem finansowym oraz wprowadzenia środków mających na celu podwyższenie rzeczywistego wieku przechodzenia na emeryturę. Brak jest jednak informacji na temat środków niezbędnych do osiągnięcia wymaganego celu w obszarze budżetowym; brak również informacji na temat metod kontroli wzrostu płac realnych i cen energii. Jeśli chodzi o programy wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, nie jest jasne, czy i kiedy „pakt pokoleń” będzie poddany przeglądowi oraz w jaki sposób przegląd ten przełoży się na konkretne środki. Zobowiązania te zostały ocenione i uwzględnione w zaleceniach.
- (17) Komisja dokonała oceny programu stabilności oraz krajowego programu reform łącznie ze zobowiązaniami w ramach paktu euro plus. Komisja wzięła pod uwagę ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Belgii oraz stopień poszanowania przepisów oraz wytycznych UE ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w UE poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. W związku z powyższym Komisja uważa, że w 2011 r. powinno być możliwe znacznie ambitniejsze zmniejszenie deficytu oraz że na rok 2012 i kolejne lata powinny zostać określone dodatkowe działania konsolidacyjne. Niezbędna jest dalsza reforma systemu emerytalnego, aby poprawić długoterminową stabilność finansów publicznych. Należy również podjąć dalsze kroki mające na celu poprawę konkurencyjności, ułatwienie podejmowania zatrudnienia oraz przesunięcie obciążeń podatkowych z pracy na konsumpcję i energię, jak również stworzenie lepszych możliwości dla inwestycji i rozwoju w sektorze usług i sektorach sieciowych.
- (18) W świetle powyższej oceny, a także biorąc pod uwagę zalecenie Rady z dnia 2 grudnia 2009 r. wydane na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rada zbadała aktualizację programu stabilności Belgii z 2011 r. i jej opinia<sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1) i 2) poniższego zalecenia,
- NINIEJSZYM ZALECA Belgii podjęcie następujących działań w latach 2011–2012:
- 1) Wykorzystanie trwającego ożywienia gospodarczego do szybszego skorygowania nadmiernego deficytu. Podjęcie w tym celu niezbędnych, określonych kroków – głównie po stronie wydatków – do czasu przygotowania budżetu

<sup>(1)</sup> Przewidziana w art. 5 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

- na 2012 r., aby osiągnąć średni roczny wysiłek fiskalny zgodnie z zaleceniem w ramach procedury nadmiernego deficytu, czyli stopniowe obniżenie wysokiego wskaźnika długu publicznego. Powinno to pozwolić na obniżenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej wartości referencyjnej 3 % PKB najpóźniej do 2012 r. Zapewnienie postępów na drodze do realizacji celu średniookresowego przez obniżanie deficytu o co najmniej 0,5 % PKB rocznie.
- 2) Podjęcie kroków w celu poprawy długoterminowej stabilności finansów publicznych. Zgodnie z ramami trzytorowej strategii UE, należy skoncentrować się na ograniczaniu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, w szczególności poprzez zapobieganie wczesnemu opuszczaniu rynku pracy, aby znacząco podnieść rzeczywisty wiek przechodzenia na emeryturę. Pod uwagę wzięte mogą być środki takie jak powiązanie ustawowego wieku emerytalnego ze średnią oczekiwaną długością życia.
  - 3) Rozwiązanie problemu słabości strukturalnych w sektorze finansowym, w szczególności poprzez zakończenie restrukturyzacji banków potrzebujących odpowiednio finansowego i trwałego modelu biznesowego.
  - 4) Podjęcie działań w celu zreformowania – w porozumieniu z partnerami społecznymi i zgodnie z krajowymi praktykami – systemu negocjacji płacowych i systemu indeksacji płac, aby zapewnić ściślejszy związek między wzrostem płac a zmianami wydajności pracy i poziomem konkurencyjności.
  - 5) Zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej poprzez obniżenie wysokich obciążeń w zakresie podatków i składek na zabezpieczenie społeczne dla najmniej zarabiających w sposób neutralny dla budżetu oraz przez wprowadzenie systemu, w którym wysokość zasiłków dla bezrobotnych zmniejsza się stopniowo w miarę trwania bezrobocia. Podjęcie kroków mających na celu przesunięcie obciążenia podatkowego z pracy na konsumpcję i wprowadzenie systemu podatkowego bardziej przyjaznego środowisku. Poprawę skuteczności aktywnej polityki rynku pracy poprzez ukierunkowanie środków na starszych pracowników oraz słabsze grupy społeczne.
  - 6) Wprowadzenie środków mających na celu zwiększenie konkurencji w sektorze detalicznym przez obniżenie barier wejścia na rynek i zmniejszenie ograniczeń operacyjnych; oraz wprowadzenie środków zwiększenia konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu przez dalszą poprawę skuteczności sektorowych organów regulacyjnych i odpowiedzialnych za ochronę konkurencji.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2011 r.

*W imieniu Rady*  
J. VINCENT-ROSTOWSKI  
*Przewodniczący*