

RÅDETS UDTALELSE
af 10. marts 2009
om Spaniens opdaterede stabilitetsprogram, 2008-2011

(2009/C 68/04)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab,

under henvisning til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker ⁽¹⁾, særlig artikel 5, stk. 3,

under henvisning til henstilling fra Kommissionen,

efter høring af Det Økonomiske og Finansielle Udvalg —

AFGIVET FØLGENDE UDTALELSE:

- (1) Den 10. marts 2009 gennemgik Rådet Spaniens opdaterede stabilitetsprogram, som dækker perioden 2008-2011.
- (2) Ifølge Kommissionens foreløbige prognose fra januar 2009 skulle væksten i Spaniens BNP være faldet i 2008 til 1,25 % i faste priser. Spanien står over for udfordringer med hensyn til en indenlandsk og eksternt tilpasning. Indenlandsk set sker der en indsnævring i boligsektoren, samtidig med at boligpriserne er faldende. Eksternt set har det vedvarende underskud på de løbende poster ført til en hurtigt voksende gældsætning, der har resulteret i stigende rentebetalinger til udlandet. Siden første halvdel af 2008 har de spanske myndigheder vedtaget forskellige foranstaltninger til at stimulere den økonomiske aktivitet. De omfatter midlertidige og permanente skattesænkninger og investeringsprojekter, der beløber sig til ca. 2 % af BNP i 2009, samt en række strukturreformer. Foruden disse diskretionære foranstaltninger påvirkes de offentlige finanser alvorligt af den økonomiske afmatning, som begrænser det råderum, der er til yderligere finanspolitiske incitament, hvis en sund langsigtet budgetstilling ikke skal bringes i fare. Spanien står derfor over for udfordringen om at styrke den potentielle vækst under en vedvarende lavkonjunktur og samtidig fremme den igangværende korrektion af de eksisterende makroøkonomiske ubalancer.
- (3) I det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for programmet, forventes det, at BNP vil indsnævres med 1,6 % i faste priser i 2009 og igen stige i 2010 og 2011 med en vækst i det reelle BNP på henholdsvis 1,2 % og 2,6 %. Stigningen drives hovedsagelig af den indenlandske efterspørgsel, mens det eksterne underskud forventes at falde fra over 9 % af BNP i 2008 til 5,5 % i 2011. Der tages i programmet hensyn til de incitamentsforanstaltninger, der er vedtaget som reaktion på den økonomiske afmatning, men der præsenteres ikke nogen eksplicite overslag over deres indvirkning på væksten i det reale BNP. Vurderet på baggrund af de disponible oplysninger ⁽²⁾ forekommer dette scenario at være baseret på lettere optimistiske vækstantagelser for 2009 og udpræget optimistiske derefter. På baggrund af et fald i underskuddet på vare- og tjenestebalancen forventes der i programmet et fald i underskuddet over for udlandet fra 9,2 % af BNP i 2008 til 5,4 % af BNP i 2011.
- (4) For 2008 anslås det offentlige underskud til 3,4 % af BNP ⁽³⁾ i Kommissionens foreløbige prognose fra januar 2009, hvilket svarer til det tal, der er indeholdt i det opdaterede stabilitetsprogram. Dette er imidlertid meget lavere end det mål om et overskud på 1,2 % af BNP, der blev fastsat i den forrige opdatering. Budgetforværringen skyldes både diskretionære foranstaltninger og en meget svagere økonomisk aktivitet. Faldet i direkte skatteindtægter afspejler en kombination af person- og selskabsskattesænkninger og et betydeligt fald i virksomhedernes overskud i tilknytning til svage aktivmarkeder, herunder fast ejendom.

⁽¹⁾ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1. De dokumenter, der henvises til i denne tekst, findes på følgende websted: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_da.htm

⁽²⁾ Vurderingen tager navnlig hensyn til Kommissionens prognoser fra januar 2009, men bygger også på andre oplysninger, der er blevet tilgængelige siden da.

⁽³⁾ På baggrund af denne overtrædelse af traktatens referenceværdi udarbejdede Kommissionen den 18. februar 2009 en rapport i henhold til traktatens artikel 104, stk. 3.

De indirekte skatteindtægter faldt som følge af nedbremsningen i forbrugernes udgifter og især nedgangen i antallet af boligtransaktioner samt indtægtsformindskende foranstaltninger af engangskarakter, såsom ændringer i momsbetalinger og -angivelser. Udgiftsoverskridelserne afspejler især de automatiske stabilisatorers funktion gennem højere sociale overførsler, herunder arbejdsløshedsunderstøttelse.

- (5) Der planlægges i opdateringen et budgetunderskud på 5,8 % af BNP i 2009 i forhold til en fremskrivning på 6,2 % i Kommissionens foreløbige prognose. Forværringen af budgetsaldoen forklares ved vedtagelsen af en række diskretionære foranstaltninger, der beløber sig til ca. 2 % af BNP, men også ved de automatiske stabilisatorers funktion som reaktion på den økonomiske afmatning (anslået til omkring 1 % af BNP). De diskretionære foranstaltninger omfatter stimulanspakken fra november 2008 (lidt over 1 % af BNP). Det planlægges i pakken, at der skal oprettes en central statslig fond for lokale offentlige investeringer, med et budget på 0,75 % af BNP, med det formål at udføre nye offentlige arbejder. Indkomstformindskende engangsforanstaltninger beløber sig til ca. 0,75 % af BNP, herunder ændringen af systemet for momsangivelser og reduktionen i kildeskatten på personlige indkomster for skatteydere med prioritetslån. Finanspolitikken vil som helhed være ekspansiv i 2009 og i overensstemmelse med henstillingen i den europæiske økonomiske genopretningsplan.
- (6) Efter at være toppet i 2009 forventes det samlede underskud at falde til under 4 % af BNP i 2011. Den primære saldo vil ligeledes nå et underskud på 1,9 % af BNP i 2011 i forhold til et underskud på 4,1 % i 2009. I strukturelle termer vil det offentlige underskud stige fra 3,5 % af BNP i 2008 til 4,75 % i 2009 som følge af den budgetmæssige virkning af diskretionære foranstaltninger, men også faldet i indtægter i relation til den igangværende tilpasning i sektoren for fast ejendom. Dette udelukker de $\frac{3}{4}$ procentpoint af BNP til indtægtsformindskende foranstaltninger af engangskarakter, der indgår i budgettet for 2009.

I opdateringen fastsættes der en kurs for finanspolitisk tilpasning, hvor der fremskrives forbedringer i den strukturelle saldo på 1,25 % og lidt over $\frac{1}{2}$ % af BNP i henholdsvis 2010 og 2011. Som følge heraf forventes der i programmet et fald i det strukturelle underskud til 2,75 % i 2011⁽¹⁾. Ifølge programmet er målet med denne tilpasning at nå tilbage til den mellemfristede budgetmålsætning om en balanceret stilling, som imidlertid ikke forventes at kunne nås inden for programperioden. Forbedringen i 2010 kan til dels forklares ved den midlertidige karakter af den stimulanspakke, der blev vedtaget i november 2008. Bortset herfra angiver programmet ikke nogen foranstaltninger, der understøtter det fremskrevne fald i det strukturelle underskud. Den offentlige bruttogæld, der anslås til 39,5 % af BNP i 2008, forventes at stige med ca. 14 points igennem programperioden. Foruden stigningen i underskuddet og faldet i væksten i BNP bidrager overtagelsen af aktiver fra bankerne inden for rammerne af den finansielle redningspakke til stigningen i gældskvoten, hovedsagelig i 2009.

- (7) Budgetresultaterne er udsat for negative risici i hele programperioden. For det første forekommer det makroøkonomiske scenario, der er fremskrevet i opdateringen, at være baseret på optimistiske vækst-antagelser, navnlig for de sidste år af programmet. For det andet understøttes budgetmålene for 2010 og 2011 ikke af foranstaltninger, bortset fra den bebudede ophævelse af pakken fra november 2008. Endvidere har de regionale og lokale myndigheder lov til at udvise underskud i 2009 uden den sædvanlige forpligtelse til at fremlægge en plan for genskabelse af balancen i overensstemmelse med loven om budgetstabilitet, der giver mulighed for denne undtagelse, når den reelle økonomiske aktivitet adskiller sig markant fra de oprindelige overslag. Udviklingen i gældskvoten kunne være mindre gunstig end fremskrevet i opdateringen som følge af risiciene for det makroøkonomiske scenario og budgetmålene samt usikkerheden omkring virkningen af de garantier, der gives i forbindelse med den finansielle redningspakke. Stigningen i gælden i forbindelse med de foranstaltninger, der er truffet som støtte til den finansielle sektor, ville imidlertid blive ophævet, hvis støtteordningen og de finansielle transaktioner i forbindelse hermed bliver en succes.

⁽¹⁾ Ud fra den genberegnete konjunkturkorrigerede saldo, baseret på oplysningerne i programmet, og den definition af engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger, der anvendes af Kommissionens tjenestegrene, vil den strukturelle saldo udgøre -3,1 % af BNP i 2008, -4,1 % i 2009 og -3,4 % i 2010.

- (8) De langsigtede budgetmæssige konsekvenser af befolkningens aldring er noget større end EU-gennemsnittet, hvilket hovedsagelig skyldes en forholdsvis stor stigning i pensionsudgifterne opgjort som andel af BNP i de kommende årtier. Mens den stærke budgetstilling indtil 2007 bidrog til delvis at opveje de fremskrevne langsigtede budgetmæssige konsekvenser af befolkningens aldring, vil det modsatte være resultatet af den budgetudvikling, der fremskrives i programmet. Hvis 2009-budgetstillingen som fremskrevet i Kommissionens foreløbige prognose skal tages som udgangspunkt, vil holdbarhedsgabet også udvides betydeligt i relation til den sidste opdatering. Forbedring af den primære saldo på mellemlang sigt og gennemførelse af yderligere strukturforanstaltninger med henblik på at dæmpe den betydelige stigning i de aldersrelaterede udgifter vil bidrage til at mindske de store risici, der er forbundet med de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt.
- (9) Den mellemfristede budgetramme har bidraget til at fremme en hensigtsmæssig finanspolitisk planlægning og udviser som helhed gode resultater, om end de er forværret siden 2008. Der planlægges ingen reformer af denne ramme. Der redegøres imidlertid i programmet for flere reformer, som tager sigte på at forbedre kvaliteten af de offentlige finanser. På indtægtssiden omfatter disse en reduktion i skattebyrden på arbejdsindkomst gennem et nedslag i personskatten på op til 400 EUR pr. skattepligtig, en mekanisme, der gør det muligt at anvende skattnedslaget til betalinger i forbindelse med realkreditlån, afskaffelse af formueskatten og anden fase af selskabsskattereformen samt foranstaltninger med det formål at forbedre skattesystemets funktion, såsom muligheden for at få momsrefusion på et månedligt grundlag. På udgiftssiden lægges der særlig vægt på produktive udgifter samt nødvendigheden af at styre det offentlige forbrug i produktionen. Det understreges i programmet, at den rolle, som det statslige agentur for vurdering af offentlig politik og servicekvalitet kan spille, er et skridt i den rigtige retning med hensyn til fremme af en kultur med evalueringer, som burde forbedre effektiviteten og kvaliteten af de offentlige tjenester.
- (10) De spanske myndigheder har vedtaget en række foranstaltninger, som skal stabilisere den finansielle sektor. Disse foranstaltninger omfatter en forhøjelse af indskyder- og investorgarantifonden (fra 20 000 til 100 000 EUR pr. kontohaver og pr. bank) og oprettelsen af fonden for overtagelse af finansielle aktiver, som skal fremme långivning til virksomheder og enkeltpersoner, og som har et budget på 30 mia. EUR (næsten 3 % af BNP), herunder muligheden for en udvidelse op til 50 mia. EUR. Myndighederne har desuden besluttet at give økonomi- og finansministeriet særlig tilladelse til at give statsgarantier for nye finansieringstransaktioner foretaget i 2009 af banker, som er etableret i Spanien, på op til 100 mia. EUR (10 % af BNP), med en løbetid på mellem tre måneder og tre år, og til at erhverve værdipapirer udstedt af banker, der er etableret i Spanien, med det formål at forstærke deres egenkapital.
- (11) Den spanske regering har vedtaget store diskretionære finanspolitiske foranstaltninger som reaktion på den økonomiske afmatning. Stimulanspakken for 2009 er i overensstemmelse med den europæiske økonomiske genopretningsplan, som Det Europæiske Råd vedtog i december 2008, og udgør en tilstrækkelig reaktion på konjunkturedgangen, idet den giver en midlertidig støtte til den økonomiske aktivitet i 2009. Den er hovedsagelig fokuseret på investeringer, husholdningernes købekraft og erhvervslivet, herunder SMV'er. Der blev allerede i april og august 2008 planlagt specifikke pakker af foranstaltninger, som udgør ca. 1 % af BNP, mens resten omfatter nye foranstaltninger vedtaget i forbindelse med en finanspolitisk stimulanspakke, der blev fremlagt i november 2008 (lidt over 1 % af BNP). Denne pakke fra november 2008 er rettidig, målrettet og midlertidig. Foranstaltningerne er stort set i overensstemmelse med de vigtigste politiske målsætninger for så vidt angår udsigterne på kort sigt. Opdateringen indeholder også en række strukturelle foranstaltninger, som indgår i den langsigtede politiske reformdagsorden, men bidrager til at tackle de øjeblikkelige udfordringer i forbindelse med konjunkturedgangen. Disse foranstaltninger er relateret til den mellemfristede reformdagsorden og de landespecifikke henstillinger, som Kommissionen foreslog den 28. januar 2009 under Lissabonstrategien for vækst og beskæftigelse. De tager sigte på at forbedre vækstpotentialet, styrke konkurrenceevnen og beskæftigelsen samt støtte ugunstigt stillede grupperes indtægter, og de omfatter også gennemførelsen af tjenesteydelsesdirektivet.

- (12) Den samlede finanspolitiske stilling i programmet er ekspansiv i 2009 og lettere restriktiv i 2010. Mere specifikt sigter programmet i 2010 mod en standsning af den finanspolitiske ekspansion fra 2009 og en yderligere strukturel forbedring i 2011. Når der tages højde for de risici, der er forbundet med budgetplanerne, kræver det imidlertid yderligere foranstaltninger, hvis det skal lykkes at vende udviklingen i 2010. Ifølge programmet vil det samlede underskud fortsat ligge over referenceværdien på 3 % af BNP. Den nedbringelse af underskuddet, der er forudset i programmet for 2010 og herefter, understøttes ikke af foranstaltninger.
- (13) Hvad angår de datakrav, der er anført i adfærdskodeksen for stabilitets- og konvergensprogrammerne, er der i programmet visse huller i de obligatoriske og frivillige data ⁽¹⁾.

Den samlede konklusion er, at den voldsomme afmatning i den økonomiske aktivitet og en række diskretionære foranstaltninger resulterede i et underskud på over 3 % af BNP i 2008 efter en længere periode, hvor Spaniens offentlige finanser var tæt på balance eller i overskud. Det opdaterede stabilitetsprogram tager sigte på et væsentligt finanspolitisk incitament i 2009 i overensstemmelse med den europæiske økonomiske genopretningsplan for at modvirke den fortsatte afmatning i den økonomiske aktivitet. Dette vil medføre, at det offentlige underskud vokser, mens gældskvoten fortsat holder sig pænt under 60 % af BNP. Forbedring af finanspolitisk holdbarhed på lang sigt bør derfor være en prioritet. De gunstige makroøkonomiske antagelser kan betyde, at den økonomiske vækst yder et mindre bidrag til den finanspolitiske konsolidering end forudset i programmet, samtidig med at tilpasningskursen ikke understøttes fuldt ud med konkrete foranstaltninger. Det er desuden vigtigt at fremme kvaliteten af de offentlige finanser for at støtte en jævn tilpasning af økonomien i betragtning af de ubalancer, den står overfor.

På baggrund af ovenstående vurdering opfordres Spanien til:

- i) at gennemføre finanspolitikken for 2009 i overensstemmelse med den europæiske økonomiske genopretningsplan som planlagt og inden for rammerne af stabilitets- og vækstpakten, samtidig med at der undgås en yderligere forværring af de offentlige finanser i 2009, og beslutsomt gennemføre en betydelig strukturel konsolidering i 2010 og derefter, idet den understøttes med foranstaltninger;
- ii) at forbedre de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt ved at gennemføre yderligere foranstaltninger, som tager sigte på at dæmpe stigningen i de aldersrelaterede udgifter
- iii) at sikre, at de finanspolitiske konsolideringsforanstaltninger også er gearret til at forbedre kvaliteten af de offentlige finanser som planlagt på baggrund af den nødvendige tilpasning af de eksisterende ubalancer.

Sammenligning af centrale makroøkonomiske og budgetmæssige fremskrivninger

		2007	2008	2009	2010	2011
Realt BNP (% ændring)	SP jan. 2009	3,7	1,2	- 1,6	1,2	2,6
	KOM jan. 2009	3,7	1,2	- 2,0	- 0,2	-
	SP dec. 2007	3,8	3,1	3,0	3,2	-
HICP-inflation (%).	SP jan. 2009	-	-	-	-	-
	KOM jan. 2009	2,8	4,1	0,6	2,4	-
	2007	2,7	3,3	2,7	2,8	-

⁽¹⁾ Der mangler bl.a. obligatoriske data om engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger (tabel 2) og frivillige data om HICP (tabel 1b), arbejdsproduktiviteten pr. arbejdet time (tabel 1c), offentlige udgifter efter funktion (tabel 3), strukturel saldo (tabel 5) og detaljerede oplysninger om gældsudviklingen (tabel 4) — såsom forskelle mellem likvid beholdning og periodeafgrænsningsposter i udviklingen i den offentlige gæld, nettoakkumulering af finansielle aktiver, privatiseringsprovenu, værdiansættelseseffekter og andet, likvide finansielle aktiver, finansiell nettogæld.

		2007	2008	2009	2010	2011
Outputgab ⁽¹⁾ (% af potentielt BNP)	SP jan. 2009	1,4	0,3	- 2,6	- 3,2	- 2,7
	KOM jan. 2009 ⁽²⁾	1,5	0,8	- 2,3	- 3,4	-
	SP dec. 2007	- 0,9	- 1,4	- 1,9	- 1,6	-
Nettolångivning/låntagning vis-a-vis resten af verden (% af BNP)	SP jan. 2009	- 9,7	- 9,2	- 6,6	- 5,8	- 5,4
	KOM jan. 2009	- 9,7	- 9,0	- 6,7	- 6,2	-
	SP dec. 2007	- 9,0	- 8,9	- 8,8	- 8,7	-
Offentlige indtægter (% af BNP)	SP jan. 2009	41,0	37,0	37,5	38,3	38,7
	KOM jan. 2009	41,0	36,8	36,4	36,9	-
	SP dec. 2007	40,800	40,4	40,4	40,3	-
Offentlige indtægter (% af BNP)	SP jan. 2009	38,8	40,4	43,3	43,1	42,6
	KOM jan. 2009	38,8	40,2	42,6	42,5	-
	SP dec. 2007	39,0	39,2	39,2	39,1	-
Offentlige indtægter (% af BNP)	SP jan. 2009	2,2	- 3,4	- 5,8	- 4,8	- 3,9
	KOM jan. 2009	2,2	- 3,4	- 6,2	- 5,7	-
	SP dec. 2007	1,8	1,2	1,2	1,2	-
Primær saldo (% af BNP)	SP jan. 2009	3,8	- 1,9	- 4,1	- 2,9	- 1,9
	KOM jan. 2009	3,8	- 1,8	- 4,6	- 4,0	-
	SP dec. 2007	3,4	2,7	2,6	2,6	-
Konjunkturkorrigeret saldo ⁽¹⁾ (% af BNP)	SP jan. 2009	1,6	- 3,5	- 4,7	- 3,4	- 2,8
	KOM jan. 2009	1,6	- 3,7	- 5,2	- 4,2	-
	SP dec. 2007	2,2	1,8	2,0	1,9	-
Strukturel saldo ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ (% af BNP)	SP jan. 2009	1,6	- 3,5	- 4,7	- 3,4	- 2,8
	KOM jan. 2009	1,6	- 3,3	- 4,6	- 4,2	-
	SP dec. 2007	2,2	1,8	2,0	1,9	-

		2007	2008	2009	2010	2011
Offentlig bruttogæld (% af BNP)	SP jan. 2009	36,2	39,5	47,3	51,6	53,7
	KOM jan. 2009	36,2	39,8	46,9	53,0	-
	SP dec. 2007	36,2	34,0	32,0	30,0	-

Anm.:

- (¹) Outputgab og konjunkturkorrigerede saldi i henhold til programmerne som genberegnet af Kommissionens tjenestegrene på basis af oplysningerne i programmerne.
- (²) Baseret på en skønnet potentiel vækst på henholdsvis 3,0 %, 1,8 %, 1,0 % og 0,9 % i perioden 2007-2010.
- (³) Konjunkturkorrigeret saldo ekskl. engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger. Det seneste program indeholder ingen engangsforanstaltninger. Engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger på under ½% af BNP i 2008 og over ½% i 2009, alle underskudsfremmende, indgår i Kommissionens foreløbige prognose fra januar 2009.
- (⁴) Ud fra den genberegne konjunkturkorrigerede saldo, baseret på oplysningerne i programmet, og den definition af engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger, der anvendes af Kommissionens tjenestegrene, vil den strukturelle saldo udgøre — 3,1 % af BNP i 2008, -4,1 % i 2009 og -3,4 % i 2010.

Kilde:

Stabilitetsprogrammet (SP); Den foreløbige prognose fra januar 2009 fra Kommissionens tjenestegrene (KOM); beregninger foretaget af Kommissionens tjenestegrene.