

RÅDETS YTTRANDE**av den 10 mars 2009****om Spaniens uppdaterade stabilitetsprogram för 2008–2011**

(2009/C 68/04)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR AVGIVIT FÖLJANDE YTTRANDE

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken ⁽¹⁾, särskilt artikel 5.3 i denna,

med beaktande av kommissionens rekommendation, och

efter att ha hört Ekonomiska och finansiella kommittén,

HÄRIGENOM FRAMFÖRS FÖLJANDE:

- (1) Den 10 mars 2009 granskade rådet Spaniens uppdaterade stabilitetsprogram, som omfattar perioden 2008–2011.
- (2) Kommissionens interimsprognoz från januari 2009 antyder att Spaniens BNP-tillväxt under 2008 avtog och blev 1,25 % i reala termer. Spanien står inför inhemska och externa anpassningsproblem. Inom landet minskar aktiviteten i bostadssektorn samtidigt som priserna sjunker. Gentemot omvärlden har de ihållande underskotten i bytesbalansen lett till en snabbt växande skuldsättning, vilket har resulterat i stigande räntebetalningar till utlandet. De spanska myndigheterna har sedan första halvåret 2008 antagit olika åtgärder för att stimulera den ekonomiska aktiviteten. De inkluderar tillfälliga och varaktiga skattesänkningar och investeringsprojekt på totalt omkring 2 % av BNP för 2009 samt en rad strukturella reformer. Förutom av dessa diskretionära åtgärder påverkas de offentliga finanserna allvarligt av konjunkturnedgången, vilket begränsar utrymmet för ytterligare finanspolitiska stimulanser utan att äventyra en sund ställning för de offentliga finanserna på lång sikt. Spanien står därför inför utmaningen att höja den potentiella tillväxten i en utdragen lågkonjunktur och samtidigt underlätta den pågående korrigeringen av de befintliga makroekonomiska obalanserna.
- (3) I det makroekonomiska scenario som ligger till grund för programmet beräknas BNP minska med 1,6 % i reala termer under 2009, åtföljt av en återhämtning 2010 och 2011 med en BNP-tillväxt i reala termer på respektive 1,2 % och 2,6 %. Den inhemska efterfrågan förväntas vara den främsta drivkraften bakom återhämtningen, samtidigt som bytesbalansunderskottet beräknas minska från drygt 9 % av BNP 2008 till 5,5 % 2011. I programmet beaktas de stimulansåtgärder som man beslutat om som svar på konjunkturnedgången, men det finns inga explicita uppskattningar av deras effekter på den reala BNP-tillväxten. Enligt nu tillgänglig information ⁽²⁾ verkar detta scenario baseras på något optimistiska tillväxtantaganden för 2009 och klart optimistiska tillväxtantaganden för perioden därefter. Med stöd i en minskning av underskottet i varu- och tjänstebalansen beräknas enligt programmet bytesbalansunderskottet krympa från 9,2 % av BNP 2008 till 5,4 % av BNP 2011.
- (4) Underskottet i de offentliga finanserna för 2008 uppskattas i kommissionens interimsprognoz från januari 2009 ha uppgått till 3,4 % av BNP ⁽³⁾, vilket är i linje med uppgiften i det uppdaterade stabilitetsprogrammet. Siffran understiger dock betydligt det mål om ett överskott på 1,2 % av BNP som angavs i den föregående uppdateringen. Försämringen av de offentliga finanserna beror både på diskretionära åtgärder och en betydligt svagare ekonomisk aktivitet. Bortfallet i direkta skatteintäkter förklaras av en kombination av sänkta inkomst- och bolagsskatter och kraftigt minskade bolagsvinster, kopplat till svaga tillgångsmarknader, däribland fastighetsmarknaden.

⁽¹⁾ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1. De dokument som det hänvisas till i texten återfinns på http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ I bedömningen beaktas särskilt kommissionens interimsprognoz från januari 2009, men även annan information som sedan dess blivit tillgänglig.

⁽³⁾ Mot bakgrund av det rapporterade överskridandet av referensvärdet i fördraget, lade kommissionen den 18 februari fram en rapport enligt artikel 104.3 i fördraget.

De indirekta skatteintäkterna sjönk till följd av den minskade privatkonsumtionen och särskilt nedgången i antalet transaktioner på bostadsmarknaden samt inkomstreducerande åtgärder av engångsnatur, som exempelvis förändringar i inbetalning och återbäring av mervärdesskatt. Utgiftsöverskridanden avspeglar i huvudsak de automatiska stabilisatorernas sätt att fungera genom högre sociala transfereringar, såsom arbetslöshetsersättningar.

- (5) I det uppdaterade programmet planeras ett budgetunderskott på 5,8 % av BNP för 2009, jämfört med ett beräknat underskott på 6,2 % i kommissionens interimspngnos. Det försämrade saldoto i de offentliga finanserna förklaras av att man antagit en rad diskretionära åtgärder motsvarande omkring 2 % av BNP, men även av inverkan av de automatiska stabilisatorerna för att möta konjunkturedgången (uppskattningsvis omkring 1 % av BNP). Bland de diskretionära åtgärderna ingår stimulanspaketet från november 2008 (på strax över 1 % av BNP). I paketet aviseras inrättandet av en statlig fond för lokala offentliga investeringar, som tillförts medel motsvarande 0,75 % av BNP för att genomföra nya offentliga arbeten. Intäktsminskande engångsåtgärder uppgår till omkring 0,75 % av BNP, medräknat ändringen av systemet för återbäring av mervärdesskatt och sänkningen av inkomstskatten för skattskyldiga med bostadslån. Totalt sett kommer inriktningen för finanspolitiken att vara expansiv under 2009 och ligga i linje med rekommendationerna i den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa (EERP).
- (6) Det nominella underskottet beräknas nå sin kulmen 2009 och därefter under 2011 att sjunka till under 4 % av BNP. På motsvarande sätt antas det primära saldoto komma att uppvisa ett underskott på 1,9 % av BNP 2011, vilket ska jämföras med ett underskott på 4,1 % 2009. I strukturella termer antas det offentliga underskottet att öka från 3,5 % av BNP 2008 till 4,75 % 2009 som en avspgling av de diskretionära åtgärdernas budgeteffekter och det intäktsbortfall som sammanhänger med den anpassning som pågår inom fastighetssektorn. Detta inkluderar inte de intäktsminskande engångsåtgärder på 0,75 % av BNP som tagits med i 2009 års budget.

I uppdateringen anges en finanspolitisk anpassningsbana, där det strukturella saldoto beräknas förbättras med 1,25 % och drygt 0,5 % av BNP under 2010 respektive 2011. Detta förväntas enligt programmet leda till att det strukturella underskottet minskar till 2,75 % 2011⁽¹⁾. Enligt programmet är målet för denna anpassning en återgång till det medelfristiga målet för de offentliga finanserna med ett saldo i balans, men man räknar inte med att uppnå det inom programperioden. Förbättringen 2010 kan delvis förklaras av den tillfälliga karaktären hos det stimulanspaket som antogs i november 2008. Bortsett från detta lämnas i programmet inga konkreta uppgifter om åtgärder till stöd för den beräknade försämringen av det strukturella saldoto. Den offentliga bruttoskulden, som uppskattas till 39,5 % av BNP 2008, beräknas öka med cirka 14 procentenheter över programperioden. Utöver det stigande underskottet och den sjunkande BNP-tillväxten bidrar förvärvet av banktillgångar inom ramen för det finansiella räddningspaketet till den ökade skuldkvoten, huvudsakligen under 2009.

- (7) Utfallet för de offentliga finanserna är förenat med förlustrisker under hela programperioden. För det första förefaller det beräknade makroekonomiska scenariot i uppdateringen baseras på optimistiska tillväxtantaganden, särskilt för åren i slutet av programperioden. För det andra backas inte målen för 2010 och 2011 upp av andra åtgärder än det aviserade avbrytandet av paketet från november 2008. Regionalt och lokalt styre tillåts vidare att låta verksamheten gå med underskott under 2009 utan den sedvanliga skyldigheten att redovisa en plan för att komma tillbaka till budgetbalans i enlighet med lagen om budgetstabilitet, som ger möjlighet till det när aktiviteten inom den reala ekonomin påtagligt avviker från vad som ursprungligen beräknats. Skuldkvotens utveckling kan bli mindre gynnsam än vad som beräknas i uppdateringen, med tanke på de risker som är förenade med det makroekonomiska scenariot och de finanspolitiska målen samt osäkerheten om effekterna av de garantier som beviljas inom ramen för det finansiella räddningspaketet. Ökningen av skuldsättningen i samband med åtgärderna till stöd för finanssektorn skulle vändas, om stödprogrammet och de finansiella transaktioner som är kopplade till det gav önskat resultat.

⁽¹⁾ Om man utgår från det omräknade konjunkturrensade saldoto, skulle det strukturella saldoto, baserat på uppgifterna i programmet och den definition av engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder som kommissionen använder, uppgå till -3,1 % av BNP 2008, -4,1 % 2009 och -3,4 % 2010.

- (8) Befolkningens åldrande har långsiktigt klart större effekter på de offentliga finanserna än i EU-länderna i genomsnitt, framför allt på grund av den relativt stora ökningen av pensionsutgifternas andel av BNP under de närmaste årtiondena. Den starka ställningen för de offentliga finanserna fram till 2007 bidrog till att delvis uppväga den beräknade långsiktiga effekten på de offentliga finanserna av åldrandet, men den i programmet beräknade utvecklingen av de offentliga finanserna skulle leda till det motsatta. Om man utgår från det beräknade budgetläget för 2009 i kommissionens interimsprognoz, kommer dessutom hållbarhetsgapet att vidgas betydligt i förhållande till den senaste uppdateringen. Genom att förbättra det primära saldot på medellång sikt och genomföra ytterligare strukturråtgärder för att begränsa den betydande ökningen av åldersrelaterade utgifter, kan de stora riskerna för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet minskas.
- (9) Den medelfristiga budgetramen har kraftigt medverkat till att främja en välavvägd finanspolitisk planering och har på det hela taget tidigare visat goda resultat, även om en försämring inträtt sedan 2008. Det finns inga planer på att reformera detta ramverk. I programmet skisseras dock ett flertal reformer, som syftar till att förbättra de offentliga finansernas kvalitet. Bland dessa återfinns på intäktsidan en sänkning av skatten på inkomst av tjänst i form av ett skatteavdrag på den personliga inkomstskatten med upp till 400 EUR per skattskyldig, ett system för att förskotta skatteavdrag för räntebetalningar på bostadslån, avskaffande av förmögenhetsskatten och det andra steget i bolagsskatteformen samt åtgärder som syftar till att höja effektiviteten i skattesystemet, som exempelvis möjligheten att erhålla återbäring av mervärdesskatt månatligen. På utgiftssidan prioriteras utgifter för produktiva ändamål samt behovet att hålla tillbaka offentlig konsumtion. I programmet understryks den roll den statliga byrån för bedömning av offentlig politik och tjänstekvalitet spelar som ett steg i främjandet av en utvärderingskultur, som skulle kunna höja de offentliga tjänsternas effektivitet och kvalitet.
- (10) De spanska myndigheterna har antagit en rad åtgärder för att stabilisera den finansiella sektorn. Bland dessa kan nämnas en ökning av garantibeloppet i insättnings- och investeringsgarantin (från 20 000 EUR till 100 000 EUR per kontoinnehavare och bank) och inrättandet av en fond för förvärvande av finansiella tillgångar för att främja utlåning till bolag och enskilda, vilken tillförts medel på 30 miljarder EUR (närmare 3 % av BNP), med möjlighet att öka dessa till maximalt 50 miljarder EUR. Myndigheterna beslutade vidare att ge ekonomi- och finansministeriet extraordinära befogenheter att bevilja statliga garantier för rekapitaliseringstransaktioner för banker hemmahörande i Spanien under 2009 upp till 100 miljarder EUR (10 % av BNP), på mellan tre månaders och tre års löptid, och att förvärva värdepapper som emitterats av banker hemmahörande i Spanien för att stärka det egna kapitalet.
- (11) Den spanska regeringen antog betydande diskretionära finanspolitiska åtgärder för att motverka konjunktur nedgången. Stimulanspaketet för 2009 ligger i linje med den ekonomiska återhämtningsplan för Europa som Europeiska rådet antog i december 2008 och utgör ett väl anpassat svar på konjunktur nedgången genom att erbjuda ett tillfälligt stöd till den ekonomiska aktiviteten under 2009. Det är i huvudsak inriktat på investeringar, köpkraft, företagande och små och medelstora företag. Åtgärder uppgående omkring 1 % av BNP hade redan planerats i särskilda paket i april och augusti 2008, medan resten inkluderar nya åtgärder som antogs i ett finanspolitiskt insatspaket som lades fram i november 2008 (strax över 1 % av BNP). Detta paket från november 2008 kommer i rätt tid, är målinriktat och tillfälligt. Dessa åtgärder motsvarar på det hela taget de huvudsakliga finanspolitiska målen när det gäller de kortfristiga utsikterna. I uppdateringen ingår också en rad strukturella åtgärder, som utgör en del av det politiska reformprogrammet på längre sikt, men som bidrar till att åtgärda de aktuella svårigheterna på grund av konjunktur nedgången. Åtgärderna har samband med det medelfristiga reformprogrammet och de landsspecifika rekommendationer som kommissionen föreslog den 28 januari 2009 enligt Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning. De syftar till att främja tillväxtpotentialen och stärka konkurrenskraft och sysselsättning samt till inkomststöd för eftersatta grupper och inbegriper införlivandet av tjänstedirektivet i den nationella lagstiftningen.

- (12) Sammantaget är programmets finanspolitiska inriktning expansiv under 2009 och svagt restriktiv under 2010. Programmets målsättning är att under 2010 lägga om den expansiva finanspolitik som bedrivs 2009 och att uppnå ytterligare strukturella förbättringar under 2011. Med tanke på de risker som är förenade med planerna för de offentliga finanserna kräver en sådan omläggning 2010 ytterligare åtgärder för att bli effektiv. I programmet beräknas det totala underskottet fortsatt överstiga referensvärdet 3 % av BNP. Den underskottsminskning som planeras i programmet för 2010 och framåt underbyggs inte av åtgärder.
- (13) När det gäller uppgiftskraven i uppförandekoden för stabilitets- och konvergensprogram, finns det vissa luckor i de obligatoriska och frivilliga uppgifterna om programmet (!).

Sammantaget är slutsatsen att den kraftiga nedgången i den ekonomiska aktiviteten i förening med vissa diskretionära åtgärder ledde till ett underskott på över 3 % av BNP för 2008, efter en längre period med mer eller mindre balans eller överskott i de spanska offentliga finanserna. Det uppdaterade stabilitetsprogrammet syftar till betydande finanspolitisk stimulans under 2009 i linje med den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa för att motverka den fortsatta nedgången i den ekonomiska aktiviteten. Detta kommer att medföra ett ökat offentligt underskott, medan skuldkvoten fortsatt med betydande marginal kommer att understiga 60 % av BNP. En förbättring av de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt bör utgöra en prioritet. De optimistiska makroekonomiska antagandena kan innebära att den ekonomiska tillväxtens bidrag till att konsolidera de offentliga finanserna blir lägre än vad som förutses i programmet, samtidigt som anpassningsstrategin inte fullt ut backas upp av konkreta åtgärder. Vidare är det viktigt att främja kvaliteten i de offentliga finanserna också för att understödja en smidig anpassning av ekonomin mot bakgrund av de obalanser som den står inför.

Mot bakgrund av denna bedömning uppmanas Spanien att göra följande:

- i) Genomföra den planerade finanspolitiken för 2009 i linje med den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa och inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten, och samtidigt undvika en ytterligare försämring av de offentliga finanserna under 2009 samt med kraft fullfölja en betydande strukturell konsolidering under 2010 och åren därefter, uppbackat av åtgärder.
- ii) Förbättra de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet genom att vidta ytterligare åtgärder för att begränsa ökningen i de åldersrelaterade utgifterna.
- iii) Säkerställa att finanspolitiska konsolideringsåtgärder också inriktas på att höja kvaliteten i de offentliga finanserna som planerat mot bakgrund av den nödvändiga justeringen av de rådande obalanserna.

Jämförelse av nyckeltal i makroekonomiska beräkningar och budgetberäkningar

		2007	2008	2009	2010	2011
Real BNP (förändring i %)	SP jan. 2009	3,7	1,2	- 1,6	1,2	2,6
	KOM jan. 2009	3,7	1,2	- 2,0	- 0,2	i.u.
	SP dec. 2007	3,8	3,1	3,0	3,2	i.u.
HIKP-inflation (i %)	SP jan. 2009	i.u.	i.u.	i.u.	i.u.	i.u.
	KOM jan. 2009	2,8	4,1	0,6	2,4	i.u.
	SP dec. 2007	2,7	3,3	2,7	2,8	i.u.

(!) Särskilt saknas obligatoriska uppgifter om engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder (tabell 2) och frivilliga uppgifter om HIKP (tabell 1 b), arbetsproduktiviteten per arbetad timme (tabell 1 c), den offentliga sektorns utgifter per utgiftsområde (tabell 3), strukturellt saldo (tabell 5) samt närmare uppgifter om skuldtutvecklingen (tabell 4) – såsom skillnader mellan kassaredovisning och periodiserad redovisning i den offentliga sektorns skuldtutveckling, ackumulerade finansiella tillgångar netto, privatiseringsintäkter, värderingseffekter och andra effekter, likvida finansiella tillgångar och finansiell netto-skuld.

		2007	2008	2009	2010	2011
Produktionsgap ⁽¹⁾ (% av potentiell 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	i.u.
	SP dec. 2007	- 0,9	- 1,4	- 1,9	- 1,6	i.u.
Nettoutlåning/-inlåning gentemot utlandet (% av 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	i.u.
	SP dec. 2007	- 9,0	- 8,9	- 8,8	- 8,7	i.u.
Offentliga inkomster (% av 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	i.u.
	SP dec. 2007	40,800	40,4	40,4	40,3	i.u.
Offentliga utgifter (% av 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	i.u.
	SP dec. 2007	39,0	39,2	39,2	39,1	i.u.
Saldo i de offentliga finanserna (% av 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	i.u.
	SP dec. 2007	1,8	1,2	1,2	1,2	i.u.
Primärt saldo (% av 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	i.u.
	SP dec. 2007	3,4	2,7	2,6	2,6	i.u.
Konjunkturrensat saldo ⁽¹⁾ (% av 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	i.u.
	SP dec. 2007	2,2	1,8	2,0	1,9	i.u.
Strukturellt saldo ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ (% av 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	i.u.
	SP dec. 2007	2,2	1,8	2,0	1,9	i.u.

		2007	2008	2009	2010	2011
Offentlig bruttoskuld (% av 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	i.u.
	SP dec. 2007	36,2	34,0	32,0	30,0	i.u.

Anmärkningar:

- (¹) Programmens produktionsgap och konjunkturrensade saldon har räknats om av kommissionen, med utgångspunkt från uppgifterna i dessa.
- (²) Baserat på en beräknad potentiell tillväxt på 3,0 %, 1,8 %, 1,0 % respektive 0,9 % under perioden 2007-2010.
- (³) Konjunkturrensat saldo exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder. Det senaste programmet innehåller inga engångsåtgärder. Engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder understiger 0,5 % av BNP 2008 och uppgår till mer än 0,5 % 2009, samtliga underskottsökande, och ingår i kommissionens interimsprognois från januari 2009.
- (⁴) Om man utgår från det omräknade konjunkturrensade saldot, skulle det strukturella saldot, baserat på uppgifterna i programmet och den definition av engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder som kommissionen använder, uppgå till -3,1 % av BNP 2008, -4,1 % 2009 och -3,4 % av BNP 2010.

Källor:

Stabilitetsprogrammet (SP), kommissionens interimsprognois från januari 2009 (KOM); beräkningarna gjorda av kommissionens avdelningar.