

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

RÅDET

RÅDETS UDTALELSE

af 2. december 2009

om supplementet til Belgiens opdaterede stabilitetsprogram, 2008-2012

(2010/C 47/01)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Den Europæiske Unions funktionsmåde,

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 og

efter høring af Det Økonomiske og Finansielle Udvalg —

AFGIVET FØLGENDE UDTALELSE:

- (1) Den (2. december 2009) gennemgik Rådet supplementet til Belgiens opdaterede stabilitetsprogram fra april 2009 (herefter benævnt »supplementet«), der dækker perioden 2008 til 2012 ⁽²⁾, og som de belgiske myndigheder indsendte efter opfordring fra Rådet, jf. dets udtalelse af 7. juli 2009 om programmet fra april 2009. Nærværende udtalelse er en opdatering af udtalelsen fra juli 2009 og tager hensyn til oplysningerne i supplementet til programmet fra april 2009.
- (2) Sammenbruddet i verdenshandelen sammenholdt med den svækkede tillid, faldende indtægter og stramningen af udlånsvilkårene førte til en voldsom økonomisk afmatning i sidste kvartal af 2008 og første kvartal af 2009. I andet kvartal var nedgangen mere begrænset, og kvartalsvæksten forventes at blive en anelse positiv i andet halvår takket være forbedringen af det internationale miljø. I henhold til Kommissionens prognose fra efteråret 2009 forventes det årlige BNP at blive mindsket med omkring 3 % i 2009 for derefter igen at vokse i 2010 med 0,6 %. I 2011 forventes væksten at stige til 1,5 % og således i nogen grad overgå den potentielle vækst, der er blevet reduceret som følge af faldet i investeringer og den stigende arbejdsløshed i forbindelse med krisen. Nedgangen vil også få betydelige negative konsekvenser for de offentlige finanser. I henhold til Kommissionens prognose fra efteråret 2009 vil det offentlige underskud efter alt at dømmes blive forværret fra 1,2 % af BNP i 2008 til omkring 6 % af BNP i 2009. Underskuddet forventes at stabilisere sig i 2010 og 2011, når henses til i) at budgetvirkningen af de stimulerende foranstaltninger, der blev vedtaget i slutningen af 2008 som respons på den europæiske økonomiske genopretningsplan, fortsat vil modsvare 0,5 % af BNP i 2010, idet pakken omfatter permanente foranstaltninger, og ii) de konsolideringsforanstaltninger, der er blevet truffet på alle regeringsniveauer i forbindelse med vedtagelsen af deres budgetter for 2010 (0,75 % af BNP) og 2011 (0,25 % af BNP). Dog forventes den ugunstige sammensætning af den økonomiske vækst i 2010 sammen med en fortsat kraftig stigning i arbejdsløsheden, højere renteudgifter og stigende udgifter forbundet med den voksende ældrekvote (og ligeledes forbundet med de foranstaltninger, der er blevet truffet de seneste år for at forøge de sociale ydelser, herunder pensioner) helt at udligne de konsoliderende foranstaltningers effekt for den samlede saldo.

⁽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_en.htm

⁽²⁾ April 2009-opdateringen af stabilitetsprogrammet dækkede perioden 2008-2013.

- (3) I det makroøkonomiske scenario, supplementet er baseret på, forventes det reale BNP, efter en stigning på 1,1 % i 2008, at falde med 3,1 % i 2009 for derefter at udvikle sig positivt og stige med 0,4 % i 2010. Derefter forventes der en BNP-vækst på 1,9 % i 2011 og på 2,4 % i 2012. Sammenlignet med det opdaterede program fra april 2009 er væksten blevet nedjusteret, særlig i 2009. Vurderet på grundlag af de foreliggende oplysninger ⁽¹⁾ forekommer dette nye scenario at være stort set plausibelt. Det kan være en anelse forsigtigt for perioden 2009-2010, men noget optimistisk for de sidste års vedkommende, når henses til de seneste skøn over det potentielle output. I henhold til Kommissionens prognose fra efteråret 2009 forventes det ganske vist, at outputgabet gradvist vil blive lukket efter krisen, men den hastighed, hvormed dette forventes at ske ifølge supplementet, forekommer noget optimistisk. Vækstens sammensætning er stort set plausibel over hele den periode, der dækkes af supplementet. Inflationsprognosen i supplementet kan betragtes som realistisk. På den anden side synes den fremskrevne lønstigning at ligge over, hvad der kan forventes i hele den pågældende periode, eftersom en lavere vækst i arbejdsomkostningerne i udlandet kan lægge pres på de belgiske lønninger i en kontekst med høj arbejdsløshed. Endelig kan supplementets fremskrivning af beskæftigelsesvæksten i 2011 også vise sig at være en anelse optimistisk.
- (4) I supplementet er der opstillet et mål for underskuddet i 2009 på 5,9 % af BNP (som ligger på linje med tallet i Kommissionens prognose fra efteråret 2009). Stigningen i underskuddet i 2009 sammenlignet med de 1,2 % af BNP i 2008 afspejler hovedsagelig effekten af de automatiske stabilisatorer. Denne effekt har været meget større, end hvad anvendelsen af standardelasticiteter ville give formodning om, og omfatter navnlig et kraftigt fald i indtægterne fra selskabsbeskatningen. De ekspansive foranstaltninger i 2009-budgettet (0,5 % af BNP) og de regionale regeringers og forbundsregeringens finanspolitiske stimuluspakker (0,5 % af BNP) var forholdsvis beskedne, eftersom den store offentlige gæld kun efterlader et begrænset råderum. Endelig er forværringen af de offentlige finanser også et resultat af to negative engangsforanstaltninger, der repræsenterer ca. 0,5 % af BNP, og som navnlig blev truffet i kølvandet på to domstolsafgørelser ⁽²⁾. Som et resultat af disse engangsforanstaltninger og en større effekt af de automatiske stabilisatorer end forventet er det aktuelle underskudsmål for 2009 2,5 % af BNP højere end det, der var angivet i det opdaterede stabilitetsprogram fra april 2009, skønt der ikke er blevet truffet supplerende ekspansive foranstaltninger. Efter oplysningerne i supplementet og som genberegnet af Kommissionens tjenestegrene i henhold til den i fællesskab aftalte metode forventes det strukturelle underskud (den konjunkturkorrigerede saldo eksklusive engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger) at stige til 4,7 % af BNP i 2009 fra 2,3 % i 2008. I henhold til Kommissionens prognose fra efteråret 2009 forventes der en noget mindre stigning i det strukturelle underskud i 2009 (på 2 i stedet for 2,4 procentpoint), hovedsagelig fordi de belgiske myndigheder ifølge supplementet ikke betragter førnævnte domstolsafgørelser effekt på 0,5 % af BNP som et engangsfænomen.
- (5) Hovedmålsætningen for den mellemfristede budgetstrategi i supplementet er gradvis at vende tilbage til et budget i balance senest i 2015. I supplementet nævnes den mellemfristede målsætning ikke eksplicit, og der gives heller ikke udtryk for forventninger om, at den oprindelige mellemfristede målsætning (et overskud på 0,5 % af BNP, konjunkturkorrigeret, ekskl. engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger) vil blive opfyldt i den periode, som supplementet dækker. Det samlede underskud vil efter alt at dømmes stabilisere sig på omkring 6 % af BNP i 2010 takket være korrigerende foranstaltninger, der modsvarer 0,5 % af BNP, hvorefter det gradvist vil blive reduceret til 4,4 % af BNP senest i 2012 (efter gennemførelsen af konsoliderende foranstaltninger, der modsvarer 1 % i 2011 og 1,25 % i 2012). I henhold til supplementet er det målet at reducere underskuddet til under BNP-referenceværdien på 3 % i 2013, men det indeholder ikke et komplet scenario for det år ⁽³⁾. Det strukturelle underskud i supplementet som genberegnet i henhold til den i fællesskab aftalte metode vil efter alt at dømmes blive reduceret med omkring 0,25 procentpoint både i 2010 og 2011 og med 0,5 procentpoint i 2012. Eftersom de belgiske myndigheder ifølge supplementet ikke betragter de førnævnte domstolsafgørelser effekt på 0,5 % af BNP som et engangsfænomen, vil den strukturelle saldo faktisk blive forværret med 0,25 % af BNP i 2010 (fra -4,2 % af BNP i 2009 til -4,4 % af BNP i 2010). De strukturelle tilpasninger i supplementet er betydeligt mindre omfattende end de planlagte foranstaltninger, der er nævnt ovenfor. Dette afspejler det forhold, at med uændret politik ville den strukturelle saldo automatisk blive forværret med i gennemsnit 0,5 % af BNP om året på grund af den ufordelagtige sammensætning af den økonomiske vækst i 2010, højere renteudgifter og stigende udgifter forbundet med den voksende ældrekvote (og ligeledes forbundet med de foranstaltninger, der er blevet truffet de seneste år for at

⁽¹⁾ Vurderingen bygger navnlig på Kommissionens prognose fra efteråret 2009.

⁽²⁾ Først bestemte EF-Domstolen, at selskabsskatter skulle refunderes, eftersom den belgiske ordning for fradrag af udbyttebetalinger ikke var forenelig med Rådets direktiv 90/435/EØF af 23. juli 1990 om en fælles beskatningsordning for moder- og datterselskaber fra forskellige medlemsstater. Dernæst fastslog den belgiske forfatningsdomstol, at af ligebehandlingshensyn skulle uretmæssigt opkrævet personlig indkomstskat tilbagebetales til samlevende og gifte arbejdsløse.

⁽³⁾ Programmet indeholder oplysninger om de planlagte samlede underskud i 2013-2015 (2,8 % af BNP i 2013, 1,3 % af BNP i 2014 og 0 % af BNP i 2015), men giver ingen andre detaljerede oplysninger eller et makroøkonomisk scenario til understøttelse af disse mål.

forøge de sociale ydelser, herunder pensioner). I henhold til supplementet bygger den planlagte konsolideringsindsats i lige stor grad på stigende skatteindtægter (især hidrørende fra indkomst- og formuebeskatningen) og lavere udgifter (især til forbrug i produktionen, lønninger og sociale overførsler i naturalier). Ifølge supplementet er den offentlige gæld beregnet til 89,6 % af BNP i 2008 sammenlignet med 84 % af BNP i 2007, og denne stigning skyldes først og fremmest en betydelig stock-flow-tilpasning i forbindelse med redningstransaktionerne til fordel for banksektoren (6 % af BNP). Ifølge supplementet forventes den offentlige gældskvotestørrelse at vokse yderligere til omkring 104 % i 2011, hvor den stort set vil stabilisere sig. Dette tal er betydeligt højere end det tilsvarende tal i opdateringen fra april og skyldes især højere underskud. I henhold til sin prognose fra efteråret 2009 forventer Kommissionen en tilsvarende stigning i gældskvoten.

- (6) Der knytter sig generelt nogle risici til budgetmålene, særlig fra 2011. For det første hersker der usikkerhed omkring det makroøkonomiske klima, og det kan derfor ikke udelukkes, at resultatet i 2011 og 2012 bliver dårligere end forventet i supplementet. For det andet er de i supplementet nævnte konsolideringsforanstaltninger til sikring af, at målene nås, ikke beskrevet tilstrækkeligt detaljeret. For 2010's vedkommende og med udgangspunkt i de forskellige regeringsniveauers budgetudkast for netop det år, som er blevet godkendt efter forelæggelsen af supplementet, tyder alt på, at de korrigerende foranstaltninger repræsenterer mere end de 0,5 % af BNP, der er angivet i supplementet, eftersom de foranstaltninger, der er tilstrækkeligt detaljeret beskrevet, i dag repræsenterer omkring 0,75 % af BNP, men for årene derefter indeholder supplementet kun få oplysninger om de planlagte foranstaltningers karakter. Endelig har regeringen tilbudt banksektoren betydelige garantier, der, hvis der gøres brug af dem, i fremtiden kan drive underskuddet og gælden i vejret, skønt nogle af omkostningerne forbundet med regeringens støtte til finanssektoren måske kan hentes hjem igen senere. Eftersom indtægtsfaldet bliver større end forventet i 2009, kan det på den anden side ikke udelukkes, at skatteindtægterne kan udvikle sig mere dynamisk, end hvad standardelasticiteter giver formodning om. Når henses til de risici, der knytter sig til budgetmålene, kan gældskvoten også udvikle sig mindre gunstigt end forventet i henhold til supplementet.
- (7) Den finanspolitiske stilling som målt ved supplementets genberegnete ændring i den strukturelle saldo og under hensyn til førnævnte risikofaktorer er ekspansiv i 2009 i overensstemmelse med den europæiske økonomiske genopretningsplan, og den er stort set neutral i resten af programperioden. I betragtning af de risici, der knytter sig til holdbarheden i de offentlige finanser på lang sigt, herunder den store offentlige gæld, som tilmed ikke falder tilstrækkeligt i retning af referenceværdien i programperioden, og de betydelige eventualforpligtelser som følge af foranstaltningerne til stabilisering af det finansielle system bør konsolideringsindsatsen forstærkes væsentligt fra og med 2011.
- (8) Hvad angår de datakrav, der er anført i adfærdskodeksen for stabilitets- og konvergensprogrammer, betyder supplementet, at det belgiske program nu lever bedre op til adfærdskodeksen, om end der stadig er visse huller i de obligatoriske og frivillige data ⁽¹⁾.

Den samlede konklusion er, at den ekspansive finanspolitiske stilling i 2009 er i overensstemmelse med den europæiske økonomiske genopretningsplan. Kombineret med de automatiske stabilisatorer vil diskretionære støtteforanstaltninger forøge det samlede underskud til næsten 6 % af BNP. Den offentlige bruttogældskvotestørrelse, som voksede i 2008 som følge af foranstaltningerne til stabilisering af det finansielle system, vil fortsætte med at bevæge sig i opadgående retning og udgøre 104 % i 2012. Dette sker efter et markant fald fra 134 % i 1993 til 84 % i 2007 takket være opnåelsen af balance på budgetterne. Den konsolideringskurs, der er udstykket i supplementet, tager sigte på gradvist at reducere det samlede underskud til 4,4 % i 2012, hvorefter det vil falde yderligere til 2,8 % af BNP i 2013. Der forventes at være balance på budgettet i 2015. Der knytter sig visse risici til denne konsolideringskurs fra og med 2011, som skyldes det forhold, at de underliggende foranstaltninger ikke er tilstrækkeligt specificerede, og at de makroøkonomiske forudsætninger er noget favorable. I betragtning af udviklingen i den offentlige gæld og holdbarheden i de offentlige finanser på lang sigt bør den planlagte konsolidering styrkes væsentligt fra og med 2011 for på afgørende vis at bringe underskuddet ned under referenceværdien på 3 % af BNP.

I betragtning af ovenstående vurdering og i forlængelse af Rådets udtalelse af 7. juli 2009, hvori de belgiske myndigheder blev opfordret til at forbedre kvaliteten og den langsigtede holdbarhed i de offentlige finanser, opfordres Belgien også til at sikre, at de konsolideringsforanstaltninger, der er planlagt for 2010, jf. budgetforslaget for samme år, rent faktisk gennemføres, og til at øge tilpasningsindsatsen fra og med 2011 gennem nærmere specificerede strukturelle foranstaltninger, alt sammen for på afgørende vis at bringe underskuddet ned under referenceværdien på 3 % af BNP.

⁽¹⁾ Der mangler især en tabel vedrørende konjunkturudviklingen.

Sammenligning af centrale makroøkonomiske og budgetmæssige fremskrivninger

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Realt BNP (% ændring)	SP sep. 2009	2,8	1,1	- 3,1	0,4	1,9	2,4
	KOM efterår 2009	2,9	1,0	- 2,9	0,6	1,5	—
	SP apr. 2009	2,8	1,1	- 1,9	0,6	2,3	2,3
HICP-inflation (%)	SP sep. 2009	1,8	4,5	0,0	1,5	1,6	1,6
	KOM efterår 2009	1,8	4,5	0,0	1,3	1,5	—
	SP apr. 2009	1,8	4,5	0,7	1,8	1,8	1,7
Outputgab ⁽¹⁾ (% af potentielt BNP)	SP sep. 2009	2,6	2,0	- 2,3	- 2,9	- 2,3	- 1,5
	KOM efterår 2009	2,4	1,7	- 2,3	- 2,8	- 2,4	—
	SP apr. 2009	2,3	1,5	- 1,9	- 2,7	- 1,9	- 1,2
Nettolångivning/låntagning resten af verden (% af BNP)	vis-a-vis SP sep. 2009	2,1	- 1,6	- 1,9	- 2,1	- 2,3	—
	KOM efterår 2009	3,5	- 0,2	0,1	0,4	0,3	—
	SP apr. 2009	—	—	—	—	—	—
Offentlige indtægter (% af BNP)	SP sep. 2009	—	48,7	47,9	48,1	48,5	49,2
	KOM efterår 2009	48,2	48,8	47,7	48,0	48,2	—
	SP apr. 2009	48,1	48,6	48,2	—	—	—
Offentlige udgifter (% af BNP)	SP sep. 2009	—	49,9	53,8	54,1	53,9	53,6
	KOM efterår 2009	48,4	50,0	53,6	53,8	54,0	—
	SP apr. 2009	48,3	49,8	51,6	—	—	—
Offentlig saldo (% af BNP)	SP sep. 2009	—	- 1,2	- 5,9	- 6,0	- 5,5	- 4,4
	KOM efterår 2009	- 0,2	- 1,2	- 5,9	- 5,8	- 5,8	—
	SP apr. 2009	- 0,2	- 1,2	- 3,4	- 4,0	- 3,4	- 2,6
Primær saldo (% af BNP)	SP sep. 2009	—	2,5	- 2	- 1,9	- 1,2	- 0,1
	KOM efterår 2009	3,6	2,6	- 2,0	- 1,8	- 1,7	—
	SP apr. 2009	3,6	2,5	0,4	- 0,1	0,6	1,5
Konjunkturkorregeret saldo ⁽²⁾ (% af BNP)	SP sep. 2009	- 1,6	- 2,3	- 4,7	- 4,4	- 4,2	- 3,6
	KOM efterår 2009	- 1,5	- 2,1	- 4,6	- 4,3	- 4,5	—
	SP apr. 2009	- 1,5	- 2,0	- 2,4	- 2,6	- 2,4	- 1,9
Strukturel saldo ⁽³⁾ (% af BNP)	SP sep. 2009	- 1,5	- 2,3	- 4,7	- 4,4	- 4,2	- 3,6
	KOM efterår 2009	- 1,4	- 2,2	- 4,2	- 4,4	- 4,5	—
	SP apr. 2009	- 1,3	- 2	- 2,4	- 2,6	- 2,4	- 1,9

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Offentlig bruttogæld (% af BNP)	SP sep. 2009	—	89,7	97,5	101,9	103,9	104,3
	KOM efterår 2009	84,2	89,8	97,2	101,2	104,0	—
	SP apr. 2009	84,0	89,6	93,0	95,0	94,9	93,9

Anm.:

(¹) Outputgab og konjunkturkorrigerede saldi fra programmerne som genberegnet af Kommissionens tjenestegrene på basis af oplysningerne i supplementet.

(²) Baseret på en skønnet potentiel vækst på henholdsvis 1,9 %, 1,7 %, 1,1 %, 1,0 % og 1,2 % i perioden 2007-2011.

(³) Konjunkturkorrigeret saldo, ekskl. engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger. Ifølge supplementet repræsenterer engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger 0 over hele perioden. Ifølge Kommissionens prognose fra efteråret 2009 er engangsforanstaltningerne underskudsreducerende i både 2008 og 2010 (0,1 % af BNP), mens de er underskudsforøgende i 2009 (0,5 % af BNP).

Kilder:

September 2009-supplementet til april 2009-opdateringen af stabilitetsprogrammet (SP), Kommissionens prognoser fra efteråret 2009 (KOM), beregninger foretaget af Kommissionens tjenestegrene.