

I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

YTTRANDEN

RÅDET

RÅDETS YTTRANDE

av 2 december 2009

om kompletteringen av Belgiens uppdaterade stabilitetsprogram, 2008–2012

(2010/C 47/01)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR AVGETT FÖLJANDE YTTRANDE

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,

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,

med beaktande av kommissionens rekommendation, och

efter att ha hört ekonomiska och finansiella kommittén.

HÄRIGENOM FRAMFÖRS FÖLJANDE.

- (1) Rådet granskade den (2 december 2009) den komplettering av Belgiens uppdaterade stabilitetsprogram från april 2009 (nedan kallad *kompletterat program*) som omfattar perioden 2008–2012 ⁽²⁾. De belgiska myndigheterna lämnade in kompletteringen som svar på en uppmaning från rådet i dess yttrande av den 7 juli 2009 om programmet från april 2009. Det aktuella yttrandet uppdaterar yttrandet från juli, genom att väga in uppgifterna i kompletteringen av programmet från april 2009.
- (2) Raset i världshandeln, i förening med sjunkande förtroende, förmögenhetseffekter och försämrade kreditvillkor ledde till en kraftig nedgång i ekonomin sista kvartalet 2008 och första kvartalet 2009. Nedgången blev mer begränsad under det andra kvartalet och vändas i en svag tillväxt jämfört med det föregående kvartalet under det andra halvåret mot bakgrund av det förbättrade internationella läget. Enligt kommissionens höstprognos 2009 beräknas BNP på årsbasis sjunka med 3 % 2009 och åter börja öka under 2010 (0,6 %). Tillväxten beräknas öka till 1,5 % under 2011 och därmed något överstiga den potentiella tillväxten som har minskat till följd av investeringsnedgången och den genom krisen ökade arbetslösheten. Nedgången kommer också att få betydande negativa effekter på de offentliga finanserna. Enligt kommissionens höstprognos 2009 beräknas underskottet i den offentliga sektorns finanser öka från 1,2 % av BNP 2008 till omkring 6 % av BNP 2009. Underskottet beräknas att stabiliseras under 2010 och 2011 med beaktande av i) att budgeteffekten av de stimulansåtgärder som beslutades i slutet av 2008 som reaktion på den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa ligger kvar på 0,5 % av BNP 2010, vilket avspeglar att paketet innehåller varaktiga åtgärder, och ii) de konsolideringsåtgärder som beslutades av de olika förvaltningsnivåerna inom ramen för sina budgetar för 2010 (0,75 % av BNP) och 2011 (0,25 % av BNP). Den ekonomiska tillväxtens ogynnsamma sammansättning under 2010, med en fortsatt kraftig ökning av arbetslösheten, högre ränteutgifter liksom ökade utgifter som sammanhänger med befolkningens åldrande (som även avspeglar åtgärder som vidtagits på senare år för att höja de sociala förmånerna och även pensionerna) väntas emellertid helt uppväga konsolideringsåtgärdernas effekter på det totala saldot.

⁽¹⁾ EUT 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⁾ Det uppdaterade stabilitetsprogrammet från april 2009 omfattar perioden 2008–2013.

- (3) Enligt det kompletterade programmets bakomliggande makroekonomiska scenario beräknas Belgiens reala BNP, efter att ha ökat med 1,1 % under 2008, sjunka med 3,1 % 2009 varefter tillväxten åter väntas bli positiv och öka med 0,4 % 2010. BNP-tillväxten beräknas därefter uppgå till 1,9 % 2011 och 2,4 % 2012. Jämfört med det uppdaterade programmet från april 2009 har tillväxten skrivits ned, särskilt för 2009. Mot bakgrund av nu tillgängliga uppgifter⁽¹⁾ förefaller detta scenario på det hela taget rimligt. Det är möjligen något försiktigt när det gäller perioden 2009–2010, men något optimistiskt för programmets senare år jämfört med flertalet aktuella tillväxtprognoser. Antagandet i det kompletterade programmets beräkningar om ett snabbt ökat kapacitetsutnyttjande förefaller ganska optimistiskt även om kommissionen i sin höstprognos 2009 också räknar med att utbudsgapet i efterdyningarna av konjunkturedgången gradvis kommer att slutas. Bedömningen av tillväxtens sammansättning är på det hela taget trovärdig under hela den period som täcks av det kompletterade programmet. Inflationsprognosen i det kompletterade programmet bedöms vara realistisk. Å andra sidan verkar den beräknade löneökningstakten ligga väl högt under hela perioden eftersom en lägre löneökningstakt utomlands kan tänkas komma att utöva press på de belgiska lönerna i ett läge med hög arbetslöshet. Slutligen kan även den beräknade sysselsättningsökningen för 2011 i det kompletterade programmet vara något optimistisk.
- (4) I det kompletterade programmet anges ett underskottsmål för 2009 på 5,9 % av BNP (vilket är i linje med kommissionens höstprognos 2009). Ökningen av underskottet under 2009 i förhållande till 2008 års underskott på 1,2 % av BNP avspeglar i huvudsak effekten av de automatiska stabilisatorerna. Denna effekt har varit mycket större än vad en tillämpning av normala elasticitetsmått skulle antyda, och inkluderar särskilt kraftigt minskade skatteintäkter från bolagsskatt. Stimulansåtgärderna i 2009 års budget (0,5 % av BNP) och de finanspolitiska stimulanspaket som infördes av de regionala regeringarna och den federala regeringen (0,5 % av BNP) var relativt återhållsamma i linje med det begränsade manöverutrymme som den höga skuldsättningen lämnade. Försämringen av de offentliga finanserna avspeglar slutligen också negativa engångsåtgärder på omkring 0,5 % av BNP, i huvudsak som ett resultat av två domstolsbeslut⁽²⁾. På grund av dessa engångsåtgärder samt den större än väntade effekten av de automatiska stabilisatorerna är det aktuella underskottsmålet för 2009 2,5 % av BNP högre än vad som angavs i det uppdaterade stabilitetsprogrammet från april 2009, trots att inga ytterligare stimulansåtgärder har vidtagits. Det strukturella underskottet (dvs. det konjunkturrensade saldot exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder) beräknas öka till 4,7 % av BNP 2009, jämfört med 2,3 % 2008, enligt uppgifterna i det kompletterade programmet och omräknat av kommissionen enligt den allmänt vedertagna metoden. Enligt 2009 års höstprognos från kommissionen väntas en något mindre ökning av det strukturella underskottet 2009 (med 2 istället för 2,4 procentenheter), främst eftersom man i det kompletterade programmet inte beaktade effekten av de ovan beskrivna domstolsbesluten under 2009 på 0,5 % av BNP som en engångseffekt.
- (5) Det främsta målet för strategin för de offentliga finanserna på medellång sikt i det kompletterade programmet är att säkerställa en gradvis återgång till budgetbalans senast 2015. Det medelfristiga målet för de offentliga finanserna nämns inte uttryckligen i det kompletterade programmet i vilket man vidare inte räknar med att Belgiens ursprungliga medelfristiga mål för de offentliga finanserna kommer att nås under den perioden som täcks av det programmet (ett överskott på 0,5 % av BNP i konjunkturrensade termer exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder). Det nominella underskottet väntas år 2010 stabiliseras på omkring 6 % av BNP tack vare korrigerande åtgärder på motsvarande 0,5 % av BNP för att därefter gradvis minska till 4,4 % av BNP år 2012 (med stöd av konsolideringsåtgärder på motsvarande 1 % av BNP under 2011 och 1,25 % av BNP under 2012). I det kompletterade programmet nämns målsättningen att under 2013 få ned underskottet under referensvärdet 3 % av BNP, men det innehåller inte något fullt utvecklat scenario för det året⁽³⁾. Det strukturella underskottet, omräknat enligt den allmänt vedertagna metoden, väntas enligt det kompletterade programmet förbättras med omkring 0,25 procentenhet både under 2010 och 2011 samt med 0,5 procentenhet under 2012. Eftersom man i det kompletterade programmet inte beaktade 2009 års domstolsbesluts effekter på 0,5 % av BNP som engångseffekter, väntas det strukturella saldot i själva verket försämrats med 0,25 % av BNP under 2010 (från - 4,2 % av BNP 2009 till - 4,4 % av BNP 2010). Den strukturella korrigerings som anges i det kompletterade programmet är betydligt mindre omfattande än den totala summan av ovan nämnda planerade åtgärder. Detta avspeglar att det strukturella saldot vid oförändrad politik

⁽¹⁾ I bedömningen beaktas särskilt kommissionens höstprognos 2009.

⁽²⁾ EG-domstolen fastslog för det första att bolagsskatt måste återbetalas eftersom avdragsreglerna för erhållna belgiska utdelningar inte var förenliga med rådets direktiv 90/435/EEG av den 23 juli 1990 om ett gemensamt beskattningssystem för moderbolag och dotterbolag hemmahörande i olika medlemsstater. För det andra fastslog den belgiska författningsdomstolen att felaktigt uppburna inkomstskatter skulle återbetalas till arbetslösa samboende och gifta för att säkerställa likvärdig behandling.

⁽³⁾ I programmet anges de nominella underskotten för åren 2013–2015 (2,8 % av BNP 2013, 1,3 % av BNP 2014 och 0 % av BNP 2015) men det innehåller inga ytterligare specifikationer eller något makroekonomiskt scenario för att underbygga dessa målsättningar.

automatiskt skulle försämrats med i genomsnitt 0,5 % av BNP per år som ett resultat av tillväxtens ogynnsamma sammansättning under 2010, högre ränteutgifter och högre utgifter för befolkningens åldrande (vilket också avspeglar de senaste årens beslut om höjda sociala förmåner, bland annat pensioner). Enligt det kompletterade programmet baseras den planerade konsolideringsåtgärden i lika stor utsträckning på ökade skatteinkomster (särskilt inkomst- och förmögenhetsskatter) och minskade utgifter (bland annat för mellanliggande förbrukning, löner och kollektiva avgifter och sociala transferringar in natura). I det kompletterade programmet uppskattas den offentliga skulden år 2008 till 89,6 % av BNP, jämfört med 84 % av BNP 2007, där ökningen till stor del är en följd av en betydande stock-/flödesjustering som härrör från räddningsinsatserna till förmån för bankerna (6 % av BNP). Enligt det kompletterade programmet väntas skuldkvoten öka ytterligare till omkring 104 % 2011 och därefter gradvis stabiliseras. Detta är betydligt högre än i uppdateringen från april (främst till följd av högre underskott). I sin höstprognos 2009 räknar kommissionen med en jämförbar ökning av skuldkvoten.

- (6) Målen för de offentliga finanserna är på det hela taget förknippade med vissa nedåtrisker, främst från och med 2011. Det makroekonomiska läget är för det första osäkert och det kan därför inte uteslutas att utfallet 2011 och 2012 blir sämre än vad som förutses i det kompletterade programmet. För det andra är de konsolideringsåtgärder för att backa upp målen som nämns i det kompletterade programmet inte tillräckligt specificerade. På grundval av budgetförslagen från regeringarna på federal och regional nivå, som godkändes efter det att det kompletterade programmet hade lämnats in, förefaller de korrigerande åtgärderna 2010 att överstiga de 0,5 % av BNP som anges i kompletteringen eftersom de tillräckligt noga specificerade åtgärderna redan uppgår till omkring 0,75 % av BNP, medan det för de senare åren endast finns begränsad information om vilka slags åtgärder som planeras. Slutligen ställde regeringen omfattande garantier till banksektorn som, om de tas i anspråk, skulle kunna spä på framtida underskott och skuldsättning, även om en del av det offentliga stödet till finanssektorn också skulle kunna återvinnas i framtiden. Det kan å andra sidan inte uteslutas att skatteintäkterna, som en spegelbild av det kraftigare än väntade bortfallet av skatteintäkter under 2009, kan komma att öka mer än vad normala elasticitetsberäkningar tyder på. Med hänsyn till de risker som omgärdar målen för de offentliga finanserna kan skuldkvoten också komma att utvecklas mindre gynnsamt än vad som förutses i det kompletterade programmet.
- (7) Den finanspolitiska inriktningen, mätt som det kompletterade programmets omräknade förändring av det strukturella saldoto med beaktande av de ovan nämnda riskerna, är expansiv under 2009, vilket är i linje med den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa, och i stort sett neutral under resten av programperioden. Mot bakgrund av riskerna för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet, inklusive den mycket höga offentliga skulden som för övrigt inte minskar i tillräcklig takt mot referensvärdet under programperioden, och betydande ansvarsförbindelser som sammanhänger med åtgärderna för att stabilisera det finansiella systemet, bör konsolideringsstrategin avsevärt förstärkas från och med 2011.
- (8) När det gäller uppgiftskraven i uppförandekoden för stabilitets- och konvergensprogram har det kompletterade programmet förbättrat efterlevnaden av uppförandekodens krav, även om vissa obligatoriska och frivilliga uppgifter fortfarande saknas ⁽¹⁾.

Sammantaget är slutsatsen att den expansiva finanspolitiska inriktningen under 2009 är i linje med den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa. I förening med de automatiska stabilisatorerna kommer de diskretionära stödåtgärderna att spä på det nominella underskottet till närmare 6 % av BNP. Den offentliga bruttoskuldkvoten i förhållande till BNP, som steg under 2008 till följd av åtgärderna för att stabilisera det finansiella systemet, kommer under 2012 att fortsätta att stiga till 104 %. Detta följer på den imponerande minskningen från 134 % år 1993 till 84 % år 2007, på grund av att man lyckats nå budgetbalans. Konsolideringsstrategin i det kompletterade programmet syftar till att gradvis minska det nominella underskottet till 4,4 % år 2012, varefter det ytterligare skulle minska till 2,8 % av BNP år 2013 och man skulle nå budgetbalans 2015. Generellt sett finns nedåtrisker förknippade med denna skisserade utveckling från och med 2011, som sammanhänger med att de underliggande åtgärderna inte är tillräckligt specificerade och de något optimistiska makroekonomiska antagandena. Mot bakgrund av skulddynamiken och de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet, bör den planerade konsolideringen väsentligt skäras från och med 2011 så att man entydigt får ned underskottet under referensvärdet på 3 % av BNP.

Mot bakgrund av ovanstående bedömning och utöver de uppmaningar som rådet tidigare riktat i sitt yttrande av den 7 juli 2009 om att förbättra de offentliga finansernas kvalitet och långsiktiga hållbarhet, uppmanas Belgien också att under 2010 uppnå de konsolideringsåtgärder som planerats i 2010 års budgetförslag samt att från och med 2011 betydligt öka anpassningsinsatserna så att underskottet entydigt nedbringas under referensvärdet 3 % av BNP.

⁽¹⁾ Särskilt saknas tabellen över konjunkturutvecklingen.

Jämförelse av nyckeltal i makroekonomiska beräkningar och budgetberäkningar

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Real BNP (förändring I %)	SP september 2009	2,8	1,1	- 3,1	0,4	1,9	2,4
	KOM hösten 2009	2,9	1,0	- 2,9	0,6	1,5	i.u.
	SP april 2009	2,8	1,1	- 1,9	0,6	2,3	2,3
HIKP-inflation (%)	SP september 2009	1,8	4,5	0,0	1,5	1,6	1,6
	KOM hösten 2009	1,8	4,5	0,0	1,3	1,5	i.u.
	SP april 2009	1,8	4,5	0,7	1,8	1,8	1,7
Produktionsgap ⁽¹⁾ (% av potentiell BNP)	SP september 2009	2,6	2,0	- 2,3	- 2,9	- 2,3	- 1,5
	KOM hösten 2009	2,4	1,7	- 2,3	- 2,8	- 2,4	i.u.
	SP april 2009	2,3	1,5	- 1,9	- 2,7	- 1,9	- 1,2
Finansiellt nettosparande (saldo i bytes- och kapitalbalans) (% av BNP)	SP september 2009	2,1	- 1,6	- 1,9	- 2,1	- 2,3	i.u.
	KOM hösten 2009	3,5	- 0,2	0,1	0,4	0,3	i.u.
	SP april 2009	i.u.	i.u.	i.u.	i.u.	i.u.	i.u.
Offentliga inkomster (% av BNP)	SP september 2009	i.u.	48,7	47,9	48,1	48,5	49,2
	KOM hösten 2009	48,2	48,8	47,7	48,0	48,2	i.u.
	SP april 2009	48,1	48,6	48,2	i.u.	i.u.	i.u.
Offentliga utgifter (% av BNP)	SP september 2009	i.u.	49,9	53,8	54,1	53,9	53,6
	KOM hösten 2009	48,4	50,0	53,6	53,8	54,0	i.u.
	SP april 2009	48,3	49,8	51,6	i.u.	i.u.	i.u.
Saldot i de offentliga finanserna (% av BNP)	SP september 2009	i.u.	- 1,2	- 5,9	- 6,0	- 5,5	- 4,4
	KOM hösten 2009	- 0,2	- 1,2	- 5,9	- 5,8	- 5,8	i.u.
	SP april 2009	- 0,2	- 1,2	- 3,4	- 4,0	- 3,4	- 2,6
Primärt saldo (% av BNP)	SP september 2009	i.u.	2,5	- 2	- 1,9	- 1,2	- 0,1
	KOM hösten 2009	3,6	2,6	- 2,0	- 1,8	- 1,7	i.u.
	SP april 2009	3,6	2,5	0,4	- 0,1	0,6	1,5
Konjunkturrensat saldo ⁽²⁾ (% av BNP)	SP september 2009	- 1,6	- 2,3	- 4,7	- 4,4	- 4,2	- 3,6
	KOM hösten 2009	- 1,5	- 2,1	- 4,6	- 4,3	- 4,5	i.u.
	SP april 2009	- 1,5	- 2,0	- 2,4	- 2,6	- 2,4	- 1,9
Strukturellt saldo ⁽³⁾ (% av BNP)	SP september 2009	- 1,5	- 2,3	- 4,7	- 4,4	- 4,2	- 3,6
	KOM hösten 2009	- 1,4	- 2,2	- 4,2	- 4,4	- 4,5	i.u.
	SP april 2009	- 1,3	- 2	- 2,4	- 2,6	- 2,4	- 1,9

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Offentlig bruttoskuld (% av BNP)	SP september 2009	i.u.	89,7	97,5	101,9	103,9	104,3
	KOM hösten 2009	84,2	89,8	97,2	101,2	104,0	i.u.
	SP april 2009	84,0	89,6	93,0	95,0	94,9	93,9

Anmärkningar:

(¹) Det kompletterade programmets produktionsgap och konjunkturrensade saldon har räknats om av kommissionen, baserat på uppgifterna i detta.

(²) Baserat på en beräknad potentiell tillväxt på 1,9 %, 1,7 %, 1,1 %, 1,0 % respektive 1,2 % under perioden 2007-2011.

(³) Konjunkturrensat saldo, exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder. Engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder är 0 under hela perioden enligt det kompletterade programmet. Enligt kommissionens höstprognos 2009 är engångsåtgärderna underskottsminskande både 2008 och 2010 (0,1 % av BNP) och underskottsökande 2009 (0,5 % av BNP).

Källa:

Kompletteringen från september 2009 av det uppdaterade stabilitetsprogrammet (SP) från april 2009, kommissionens höstprognos 2009 (KOM) och kommissionens beräkningar.