

Bruxelles, den 14.11.2012  
COM(2012) 683 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET**

**Vurdering af de foranstaltninger, Spanien har truffet**

**til opfølgning på Rådets henstilling af 10. juli 2012 med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør**

{SWD(2012) 390 final}

## **MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET**

### **Vurdering af de foranstaltninger, Spanien har truffet**

**til opfølgning på Rådets henstilling af 10. juli 2012 med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør**

#### **1. PROCEDUREN I FORBINDELSE MED UFORHOLDSMÆSSIGT STORE UNDERSKUD: BAGGRUND**

Den 27. april 2009 besluttede Rådet i overensstemmelse med artikel 104, stk. 6, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (TEF), at der forelå et uforholdsmæssigt stort underskud i Spanien, og vedtog en henstilling med henblik på at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2012 i overensstemmelse med artikel 104, stk. 7, i TEF og artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 af 7. juli 1997 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud.

Den 2. december 2009 besluttede Rådet i overensstemmelse med artikel 3, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1467/97, at der var truffet virkningsfulde foranstaltninger, og at uventede negative økonomiske forhold havde gjort sig gældende med store ugunstige virkninger for de offentlige finanser efter vedtagelsen af den pågældende henstilling. Rådet vedtog derfor en revideret henstilling efter artikel 126, stk. 7, i TEUF om på troværdig og holdbar vis at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2013 ved at træffe foranstaltninger på mellemlang sigt.

Den 15. juni 2010 konkluderede Kommissionen, at Spanien havde truffet virkningsfulde foranstaltninger i overensstemmelse med Rådets henstilling af 2. december 2009 for at bringe sit offentlige underskud ned under referenceværdien på 3 % af BNP, og anså det derfor ikke for nødvendigt med yderligere trin i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud.

Den 10. juli 2012 besluttede Rådet i overensstemmelse med artikel 3, stk. 5, i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97, at der var truffet virkningsfulde foranstaltninger, men at uventede negative økonomiske forhold havde gjort sig gældende med store ugunstige virkninger for de offentlige finanser efter vedtagelsen af den reviderede henstilling i 2009. Rådet vedtog derfor en revideret henstilling efter artikel 126, stk. 7, i TEUF (den "reviderede henstilling"), hvor det henstillede, at Spanien skulle korrigere det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2014. For at bringe det samlede offentlige underskud ned under referenceværdien på 3 % af BNP inden 2014 blev det henstillet til Spanien at sørge for en forbedring af den strukturelle saldo på 2,7 % af BNP i 2012, 2,5 % af BNP i 2013 og 1,9 % af BNP i 2014. På basis af Kommissionens tjenestegrenes opdatering af forårsprognosen fra 2012 skal det samlede offentlige underskud for at være i overensstemmelse med de henstillede forbedringer af den strukturelle saldo være på 6,3 % af BNP i 2012, 4,5 % af BNP i 2013 og 2,8 % af BNP i 2014.

Det blev ligeledes henstillet til de spanske myndigheder at gennemføre de foranstaltninger, der er vedtaget i budgettet for 2012 og i de selvstyrende regioners planer for et afbalanceret

budget, og at vedtage den bebudede flerårige budgetplan for 2013-14 inden udgangen af juli 2012, herunder en mellemsigtet budgetstrategi, hvori det specificeres, hvilke strukturelle foranstaltninger der ifølge Kommissionens tjenestegrenes opdatering af forårsprognosen fra 2012 er nødvendige for at nå frem til en korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud i 2014. Det blev også henstillet til dem straks at vedtage yderligere foranstaltninger i 2012, hvis der skulle opstå en risiko for budgetplanerne. Endvidere blev de spanske myndigheder opfordret til nøje at anvende de nye bestemmelser i loven om budgetstabilitet, hvad angår gennemsigtighed og kontrol af budgetgennemførelsen. I forlængelse af de landespecifikke henstillinger i forbindelse med det europæiske semester anmodede Rådet også Spanien om at oprette en uafhængig finanspolitisk institution til at udarbejde analyser, yde rådgivning og føre tilsyn med finanspolitikken, stringent at holde sig til den mellemsigtede budgetramme og nøje overvåge overholdelsen af budgetmålene hele året igennem på alle niveauer i den statslige sektor.

## **2. VURDERING AF, OM DER ER TRUFFET VIRKNINGSFULDE FORANSTALTNINGER**

Denne vurdering tager udgangspunkt i Kommissionens tjenestegrenes efterårsprognose fra 2012. Den tager højde for den økonomiske og budgetmæssige udvikling siden den 10. juli 2012, hvor Rådet vedtog sin seneste henstilling efter artikel 126, stk. 7, i TEUF.

Ifølge Kommissionens tjenestegrenes efterårsprognose fra 2012 forventes det reale BNP at falde med 1,4 % i både 2012 og 2013, inden det atter vil stige med 0,8 % i 2014. Da Rådet vedtog sin seneste henstilling efter artikel 126, stk. 7, i TEUF, forventedes det reale BNP at falde med 1,9 % og 0,3 % i henholdsvis 2012 og 2013. Eftersom opsvinget var forventet på et tidligere tidspunkt og kraftigere, forventedes væksten i det reale BNP i 2014 at nå op på 1,1 %. De lidt mindre negative vækstfremskrivninger for 2012 skyldes især en lidt mere robust indenlandsk efterspørgsel, fordi den finanspolitiske konsolidering har haft gradvist større virkning, end det var forventet på tidspunktet for Rådets henstilling efter artikel 126, stk. 7, i TEUF. Hvad angår 2013 og 2014, var Rådets henstilling baseret på en antagelse om en uændret politik, mens Kommissionens tjenestegrenes efterårsprognose fra 2012 tager højde for yderligere konsolideringsforanstaltninger i budgetplanen for 2013-14 og i budgettet for 2013.

I henhold til Kommissionens tjenestegrenes efterårsprognose fra 2012 forventes det offentlige underskud i 2012 at falde til 8,0 % af BNP, eller 7,0 % af BNP hvis man ikke tager højde for kapitaltilførslerne til bankerne i 2012, fra 9,4 % i 2011 (8,9 % ekskl. kapitaltilførslerne til bankerne i 2011). Dette skal ses i forhold til regeringens mål og målet i den reviderede henstilling om et underskud på 6,3 % af BNP. På trods af den forventede afvigelse fra målet vil det fremskrevne fald i den samlede saldo være understøttet af væsentlige forbedringer af den primære saldo på ca. 2½ procentpoint (ekskl. kapitaltilførslerne til bankerne i 2012) i forhold til en negativ økonomisk vækst på næsten 1½ %. For at kompensere for den sandsynlige afvigelse fra underskudsmålet vedtog Spanien den 13. juli 2012 i overensstemmelse med Rådets henstilling yderligere konsolideringsforanstaltninger på ca. 1¼ % af BNP. Sammen med de tidligere konsolideringsforanstaltninger i december 2011-pakken, budgettet for 2012 og de regionale planer for et afbalanceret budget blev der i 2012 i alt truffet foranstaltninger på omkring 5¼ % af BNP. En væsentlig del af disse foranstaltninger (mere end 1½ % af BNP) har dog ikke været permanente. Der blev indført flere afgiftsstigninger, der kun var midlertidige eller bestod i at fremrykke afgiftsbetalingerne. Afskaffelsen af julebonusen i den offentlige sektor var også kun begrænset til 2012. Denne betydelige konsolideringsindsats vil delvis blive modarbejdet af kraftige indtægtstab på grund

af en mindre skatteindbringende vækstsammensætning og en mere alvorlig forværring på arbejdsmarkedet, højere rentebetalinger og højere sociale overførsler, der skyldes den stigning i pensioner, der blev vedtaget i december 2011. Endvidere er der tegn på, at visse regioner igen ligesom i de foregående år ikke kommer til at overholde deres budgetmål.

Fraregnet de konjunkturmæssige faktorer og andre midlertidige foranstaltninger forventer Kommissionens tjenestegrenes efterårsprognose fra 2012 en forbedring af den strukturelle saldo på 1,2 procentpoint, så den bliver på -6,3 % af BNP i 2012. Dette skal ses i forhold til forbedringen af den strukturelle saldo på 2,7 % af BNP som fastsat i den reviderede henstilling. Korrigeret for nedjusteringen af den potentielle outputvækst siden Rådets seneste henstilling efter artikel 126, stk. 7, bliver den anslåede strukturelle indsats i 2012 ca. 0,1 procentpoint højere. Derudover blev den strukturelle saldo også kraftigt påvirket af indtægtstab (dvs. i forhold til udviklingen i BNP og ved standard indtægtselasticitet), svarende til ca. 1½ procentpoint af BNP. Medregnet disse indtægtstab stiger den anslåede strukturelle indsats overordnet set med yderligere ca. 2¾ procentpoint - på linje med den indsats, der kræves i Rådets henstilling.

I Kommissionens tjenestegrenes efterårsprognose fra 2012 forventes det offentlige underskud i 2013 at falde til 6 % af BNP i forhold til målet på ca. 4,5 % af BNP som fastsat både af regeringen og i den reviderede henstilling. Den primære saldo forventes at forbedres med 1,8 procentpoint, ekskl. foranstaltninger til rekapitalisering af banker, sammenlignet med en negativ økonomisk vækst på 1,4 %. Efter Rådets seneste henstilling efter artikel 126, stk. 7, i TEUF fremlagde den spanske regering i august 2012 en flerårig budgetplan for 2013-14. I forhold til juli 2012-pakken indeholder planen dog ikke mange nye specificeringer af de indtægtsforøgende foranstaltninger for 2013. Udkastet til budgettet for 2013, som blev offentliggjort i september, indeholdt kun få nye foranstaltninger, som ikke allerede var bebudet (f.eks. en forlængelse af formueskatten på et år). I alt forventes de budgetmæssige konsekvenser af de diskretionære foranstaltninger i 2013 på udgiftssiden at være på ca. 1¼ % af BNP og på indtægtssiden at være på ca. 1 % af BNP. Den forventede budgetafvigelse på 1½ % af BNP i 2013 kan delvis forklares ved et dårligere udgangspunkt, der er overført fra det foregående år. Budgettet for 2013 er dog også baseret på optimistiske makroøkonomiske antagelser, idet det reale BNP kun forventes at falde med 0,5 % og beskæftigelsen forventes at stabilisere sig. Det indebærer en tydelig risiko for, at indtægterne endnu en gang ikke lever op til forventningerne, og at de sociale overførsler bliver overskredet. Derudover synes budgetudkastet også at undervurdere stigningen i de sociale ydelser, herunder pensioner og arbejdsløshedsydelse. I regionerne består de vigtigste konsolideringsforanstaltninger i 2013 af de nedskæringer i udgifterne til sundhed og uddannelse, der er indeholdt i budgetplanen for 2013-14. Der findes dog i øjeblikket ingen oplysninger om den reelle gennemførelse af disse planlagte foranstaltninger i de regionale budgetter.

Ifølge Kommissionens tjenestegrenes efterårsprognose fra 2012 forventes det strukturelle underskud yderligere at forbedres med 2,3 procentpoint og nå 4,0 % af BNP i 2013, hvilket overordnet set er på linje med Rådets seneste henstilling efter artikel 126, stk. 7, i TEUF, som kræver en strukturel forbedring på 2,5 % af BNP. Korrigeret for ændringerne i den anslåede potentielle outputvækst mellem de fremskrivninger, der ligger til grund for de reviderede henstillinger, og Kommissionens tjenestegrenes efterårsprognose fra 2012, bliver den strukturelle indsats ca. 0,1-0,2 procentpoint højere.

I 2014 forventes der i henhold til Kommissionens tjenestegrenes efterårsprognose fra 2012 en forbedring af de økonomiske udsigter, hvor væksten i det reale BNP atter bliver positiv. Dette vil ikke være tilstrækkeligt til yderligere at reducere det samlede underskud, som forventes at

nå 6,4 % af BNP i forhold til målet på 2,8 % af BNP. Foruden basiseffekten afspejler den forventede afvigelse navnlig, at de midlertidige foranstaltninger, der er truffet i de foregående år, ophører, at de planlagte konsolideringsforanstaltninger for 2014 ikke er tilstrækkeligt specificeret i den flerårige budgetplan fra august og derfor ikke har kunnet medregnes i Kommissionens tjenestegrenes efterårsprognose, og at vækstsammensætningen fortsat er meget lidt skatteindbringende, idet skatterne ikke stiger fuldt proportionelt med det nominelle BNP. Rentebetalingerne vil også fortsat stige på grund af en større gæld.

Det strukturelle underskud forventes at forværres med 1,3 procentpoint i 2014 sammenholdt med den henstillede forbedring på 1,9 % af BNP. Korrigeret for ændringerne i den anslåede potentielle outputvækst mellem de fremskrivninger, der ligger til grund for Rådets seneste henstilling efter artikel 126, stk. 7, i TEUF, og Kommissionens tjenestegrenes efterårsprognose fra 2012, bliver den anslåede strukturelle indsats i 2014 ca. 0,1-0,2 procentpoint højere. Det betyder, at den strukturelle indsats vil være 3 procentpoint lavere end krævet i Rådets henstilling. En tilpasning til uventede indtægtstab vil sandsynligvis mindske gabet yderligere, eftersom visse indtægter ikke følger de vækstmønstre, som væksten i det nominelle BNP indikerer. Eftersom foranstaltningerne for 2014 dog endnu ikke er fuldt specificerede, er det ikke på nuværende tidspunkt muligt at give en komplet evaluering af de virkningsfulde foranstaltninger for 2014.

I Rådets henstilling efter artikel 126, stk. 7, fra juli 2012 blev Spanien også anmodet om nøje at anvende de nye bestemmelser i loven om budgetstabilitet, hvad angår gennemsigtighed og kontrol af budgetgennemførelsen samt at oprette en uafhængig finanspolitisk institution, som udarbejder analyser, yder rådgivning og fører tilsyn med finanspolitikken og overholdelsen af budgetmålene på alle niveauer i den statslige sektor. Der er gennemført forbedringer vedrørende loven om budgetstabilitet, navnlig hvad angår indberetning af finanspolitiske data for de regionale regeringer, hvilket er et skridt hen imod større finanspolitisk gennemsigtighed. I betragtning af udfordringerne ved at indføre nye indberetningsprocedurer i alle de regionale forvaltninger mangler Spanien stadig at vise gode resultater hvad angår kvaliteten og ensartetheden af indberetningen. Det er især betænkeligt, at de forebyggende og korrigerende elementer i loven om budgetstabilitet ikke synes at være tilstrækkeligt implementeret. Der er endnu ikke iværksat en advarselsmekanisme eller korrigerende foranstaltninger, selv om flere selvstyrende regioner tydeligvis risikerer ikke at overholder deres finanspolitiske målsætning i 2012. Hvad angår oprettelsen af en uafhængig finanspolitisk institution, vedtog den spanske regering den 27. september at oprette en sådan institution. Dens ansvarsområde og ledelsesstruktur er i øjeblikket ved at blive fastlagt. Institutionen vil blive oprettet i 2013 så snart den pågældende forfatningslov er vedtaget.

### **3. KONKLUSIONER**

På basis af de aktuelle oplysninger vurderes det, at Spanien har truffet virkningsfulde foranstaltninger, som vil skabe tilstrækkelige fremskridt hen imod at bringe det uforholdsmæssigt store underskud i 2012 og 2013 inden for de grænser, som Rådet fastsatte den 10. juli 2012. Særligt har Spanien vedtaget betydelige konsolideringsforanstaltninger på ca. 5¼ % af BNP i 2012 og 2¼ % af BNP i 2013. Korrigeret for ændringerne i den potentielle outputvækst og for indtægtstabene på grund af de lave skatteindtægter er den anslåede årlige forbedring af den strukturelle saldo i overensstemmelse med den indsats, som Rådet har krævet for 2012 og 2013. I 2012 er bestemmelserne i loven om budgetstabilitet vedrørende de påtænkte tidlige varslings- og korrektionsmekanismer, der skal begrænse de selvstændige regioners afvigelser fra budgetmålene, dog ikke fuldt implementeret. Dette vil muligvis føre

til nye budgetoverskridelser på regionalt niveau. I 2013 er der en klar risiko for ikke at nå de nominelle mål, som delvis skyldes det optimistiske makroøkonomiske scenarie, der ligger til grund for budgetplanen for 2013, og delvis de optimistiske fremskrivninger for de sociale overførsler.

Hvad angår 2014, vurderes Spanien endnu ikke at have truffet tilstrækkelige foranstaltninger, der fører til den nødvendige strukturelle indsats. Den flerårige budgetplan fremlagt i august omhandlede ikke tilstrækkeligt specifikke foranstaltninger til at underbygge den anbefalede finanspolitiske indsats. Derfor er det stadig nødvendigt at specificere yderligere permanente foranstaltninger for 2014.

I lyset af ovenstående vurdering er der truffet virkningsfulde foranstaltninger for 2012 og 2013, men foranstaltningerne for 2014 er utilstrækkelige til at opfylde den reviderede henstilling. På basis af denne hårfine vurdering finder Kommissionen, at det ikke på nuværende tidspunkt er nødvendigt at tage yderligere skridt som led i den procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, der er indledt over for Spanien. Kommissionen vil fortsat nøje overvåge budgetudviklingen i Spanien i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpakten.

Endvidere konstateres det vedrørende den finanspolitiske styring, at et højere niveau af finanspolitisk gennemsigtighed på trods af de fremskridt, der gøres inden for indberetningen af budgetdata på det regionale niveau, kun være muligt ved mere omfattende, ensartet og rettidig indberetning af data, som er samlet på statsbasis, i overensstemmelse med ESA95. Endelig er det vigtigt at fortsætte som planlagt med oprettelsen af et finanspolitisk råd og at sikre dets fulde institutionelle og finansielle uafhængighed.

## Sammenligning af de centrale makroøkonomiske og budgetmæssige fremskrivninger

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Real BNP (procentvis ændring)	KOM EP 12	-3,7	-0,3	0,4	-1,4	-1,4	0,8
	KOM FP 12	-3,7	-0,1	0,7	-1,9	-0,3	1,1
	SP	-3,7	-0,1	0,7	-1,7	0,2	1,8
Outputgab <sup>1</sup> (% af potentielt BNP)	KOM EP 12	-4,2	-4,8	-4,2	-4,6	-4,8	-2,7
	KOM FP 12	-4,3	-4,8	-4,2	-5,3	-4,7	-2,8
	SP	-	-	-3,8	-4,3	-3,8	-2,1
Offentlig saldo <sup>3</sup> (% af BNP)	KOM EP 12	-11,2	-9,7	-9,4	-8,0	-6,0	-6,4
	KOM FP 12	-11,2	-9,3	-8,9	-6,3	-6,1	-6,4
	SP	-	-	-8,5	-5,3	-3,0	-1,1
Primær saldo (% af BNP)	KOM EP 12	-7,7	-7,0	-5,0	-2,2	-2,5	-2,1
	KOM FP 12	-9,4	-7,4	-6,5	-3,1	-2,8	-3,1
	SP	-	-	-6,1	-2,2	0,2	2,0
Konjunkturkorrigeret saldo <sup>1</sup> (% af BNP)	KOM EP 12	-9,4	-7,6	-7,6	-6,0	-4,0	-5,3
	KOM FP 12	-9,3	-7,3	-6,9	-4,1	-4,1	-5,1
	SP	-	-	-6,9	-3,4	-1,4	-0,2
Strukturel saldo <sup>2</sup> (% af BNP)	KOM EP 12	-8,7	-7,6	-7,5	-6,3	-4,0	-5,3
	KOM FP 12	-8,7	-7,3	-7,0	-4,3	-4,1	-5,1
	SP	-	-	-7,3	-4,4	-2,2	-0,2
Offentlig bruttogæld <sup>3</sup> (% af BNP)	KOM EP 12	53,9	-61,5	69,3	86,1	92,7	97,1
	KOM FP 12	53,9	-61,2	68,5	80,9	86,8	91,8
	SP	-	-	68,5	79,8	82,3	81,5

### Noter:

<sup>1</sup> Outputgab og konjunkturkorrigerede saldi i henhold til programmerne som genberegnet af Kommissionens tjenestegrene på basis af oplysningerne i programmerne.

<sup>2</sup> Konjunkturkorrigeret saldo, ekskl. engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger..

<sup>3</sup> Støtteprogrammet til den finansielle sektor vedrørende rekapitalisering af bankerne, som blev oprettet den 23. juli 2012, har endnu ikke haft nogen virkning på den offentlige gæld og fremskrivningerne af underskuddet for 2012-14.

*Kilde: KOM EP 12 - Kommissionens tjenestegrenes efterårsprognose fra 2012. KOM FP 12 -*

