



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 29.5.2013
COM(2013) 394 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

**med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud i
Portugal til ophør**

{SWD(2013) 394 final}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud i Portugal til ophør

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 126, stk. 7,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) I henhold til artikel 126 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) skal medlemsstaterne undgå uforholdsmæssigt store offentlige underskud.
- (2) Stabilitets- og vækstpagten er baseret på målsætningen om sunde offentlige finanser som et middel til at styrke forudsætningerne for prisstabilitet og for en holdbar og stærk vækst, som fører til øget beskæftigelse.
- (3) Den 2. december 2009 besluttede Rådet i overensstemmelse med artikel 126, stk. 6, i TEUF, at der forelå et uforholdsmæssigt stort underskud i Portugal, og rettede en henstilling med henblik på korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2013 i overensstemmelse med artikel 126, stk. 7, i TEUF og artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97¹ af 7. juli 1997 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud².
- (4) Den 15. juni 2010 konkluderede Kommissionen, at Portugal 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 på det tidspunkt derfor ikke for nødvendigt med yderligere trin i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud.
- (5) Den 9. oktober 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

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 6.

² Alle dokumenter vedrørende proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud for Portugal kan findes på:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/portugal_en.htm

ugunstige virkninger for de offentlige finanser til følge. Rådet vedtog derfor en revideret henstilling efter artikel 126, stk. 7, i TEUF (i det følgende benævnt "den reviderede henstilling") med henblik på at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2014. For at bringe det samlede offentlige underskud ned under referenceværdien på 3,0 % af BNP senest i 2014 blev det henstillet til Portugal at sørge for en forbedring af den strukturelle saldo på 2,3 % af BNP i 2012, 1,6 % af BNP i 2013 og 1,3 % af BNP i 2014. For at være i overensstemmelse med de henstillede forbedringer af den strukturelle saldo er målene for det samlede underskud på henholdsvis 5,0 % af BNP i 2012, 4,5 % af BNP i 2013 og 2,5 % af BNP i 2014.

- (6) Det blev også henstillet til de portugisiske myndigheder at gennemføre de foranstaltninger, der var vedtaget i budgettet for 2012 og dets tillæg fra marts, og at træffe yderligere foranstaltninger svarende til 0,3 % af BNP. Det blev henstillet til Portugal at vedtage permanente konsolideringsforanstaltninger på mindst 3,0 % af BNP, der skulle medtages i budgettet for 2013, og evt. vedtage nødløsninger i tilfælde af overskridelser, samt vedtage foranstaltninger på 1,75 % af BNP i 2014 i henhold til en omfattende gennemgang af de offentlige udgifter. Derudover bør Portugal gennemføre kravene i Rådets gennemførelsesafgørelse 2011/344/EU om tildeling af finansiel støtte fra Unionen til Portugal af 17. maj 2011 samt ændringer hertil. Budgettrammeloven bør vedtages med henblik på at indarbejde EU-reglerne for finanspolitisk styring, og Portugal bør fortsat forbedre åbenheden og kontrollen på alle budgetniveauer samt respektere den mellemlistede budgetramme.
- (7) Ifølge artikel 3, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1467/97 kan Rådet på grundlag af en henstilling fra Kommissionen beslutte at vedtage en revideret henstilling efter artikel 126, stk. 7, i TEUF, hvis der er truffet virkningsfulde foranstaltninger, og uventede negative økonomiske forhold med store ugunstige virkninger for de offentlige finanser efter vedtagelsen af den første henstilling gør sig gældende. Hvorvidt der er tale om, at uventede negative økonomiske forhold gør sig gældende med store ugunstige virkninger for de offentlige finanser til følge, vurderes i forhold til den økonomiske prognose, som ligger til grund for Rådets henstilling.
- (8) I henhold til artikel 126, stk. 7, i TEUF og artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 skal Rådet rette henstillinger til den pågældende medlemsstat med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør inden for en given frist. I henstillingen skal der være fastsat en frist på højst seks måneder for den pågældende medlemsstats iværksættelse af virkningsfulde foranstaltninger til korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud. I en henstilling om korrektion af et uforholdsmæssigt stort underskud bør Rådet ligeledes pålægge, at der nås årlige budgetmål, som på basis af den prognose, der ligger til grund for henstillingen, svarer til en årlig minimumsforbedring af den strukturelle saldo, dvs. den konjunkturkorrigerede saldo minus engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger, på mindst 0,5 % af BNP som benchmark.
- (9) I prognosen fra oktober 2012, som ligger til grund for henstillingen, forventedes det reale BNP at falde med 3,0 % og 1,0 % i henholdsvis 2012 og 2013. Vækstudsigterne er markant forværrede siden da, eftersom det sidste kvartal af 2012 endte betydeligt værre end forventet, både hvad angår den økonomiske aktivitet og udviklingen på arbejdsmarkedet, og har ført til et fald i det reale BNP på 3,2 % i 2012. I lyset af den negative overførsel fra 2012 og forværringen af vækstmulighederne på Portugals eksportmarkeder, nedjusterede Kommissionen den reale vækst i BNP til -2,3 % for

2013 i forbindelse med dens seneste opdatering af de økonomiske udsigter for Portugal.

- (10) Det offentlige underskud nåede 6,4 % af BNP i 2012, hvilket er mere end målet i henstillingen på 5,0 %. Det samlede underskud var påvirket af en række engangsforanstaltninger, der ikke var kendte på tidspunktet for henstillingen. Disse foranstaltninger omfatter: en kapitaltilførsel til den statsejede bank CGD (0,5 % af BNP), omdirigering via regeringen af konverteringen af aktionærydede lån til egenkapital fra Parpública til SAGESTAMO, to selskaber uden for statens generelle perimeter (0,5 %), og de forringelser, der skyldes overførsel af BPN-aktiver (0,1 % af BNP). Efter særlig rådgivning ydet af Eurostat blev salget af koncessionen på driften af de største lufthavne i Portugal desuden behandlet som udtræk af egenkapital og fik derfor ikke indvirkning på den offentlige saldo, som staten havde budgetteret med (0,7 % af BNP). Medregnes virkningen af disse engangsforanstaltninger ikke i den samlede saldo, ville det offentlige underskud have beløbet sig til 4,7 % af BNP, dvs. under målet.
- (11) Indtægtsresultaterne var meget dårligere end ventet i sidste kvartal af året som følge af makroøkonomiske omstændigheder, men en streng udgiftsstyring kompenserede herfor. Udgiftsbesparelserne blev primært hentet på lønudgifterne i den offentlige sektor, idet reduktionen i den offentlige beskæftigelse fortsætter forud for planen og ved at reducere det samlede forbrug og fastfryse budgetbevillinger til nye investeringsprojekter. Den regionale og lokale budgetgennemførelse udviklede sig bedre end forventet. Samlet set vedtog Portugal permanente konsolideringsforanstaltninger på næsten 6,0 % af BNP i 2012, dvs. over det antal foranstaltninger, der er fastsat i den reviderede henstilling. I overensstemmelse med Kommissionens prognose fra maj 2013 nåede forbedringen af den strukturelle saldo i 2012 op på 2,4 % af BNP i forhold til de 2,3 % af BNP, der er fastsat i den reviderede henstilling. Når der tages højde for justeringen af den potentielle outputvækst siden den reviderede henstilling, ville den finanspolitiske indsats have været mindst 0,2 procentpoint højere. Den anslåede ændring i den strukturelle saldo blev desuden påvirket af indtægtstabene sammenlignet med det scenarie, der ligger til grund for henstillingen ved standard indtægtselasticitet. Disse indtægtstab beløb sig til ca. 0,4 procentpoint. Når alle disse indvirkninger tages i betragtning beløber den tilpassede strukturelle saldo sig til 3,0 % af BNP, dvs. betragtelig over den indsats, der er fastsat i den reviderede henstilling.
- (12) Ifølge Kommissionens opdatering af de økonomiske udsigter for Portugal fra maj 2013 forventes det offentlige underskud for 2013 at nå op på 5,5 % af BNP i forhold til målet på i den reviderede henstilling 4,5 % af BNP. Budgetkonsolideringen for 2013 bør kompensere for den store negative udvikling på den primære saldo, der afspejler et mere afdæmpet arbejdsmarked, en mere afdæmpet udvikling i væksten samt en fortsat ændring i den økonomiske balance hen imod en mere eksportdrevet, men også mindre skatteintensiv økonomi i forhold til de fremskrivninger, der ligger til grund for reviderede henstilling. Den 5. april afviste forfatningsdomstolen en række foranstaltninger i budgettet for 2013 til en værdi af 0,8 % af BNP, som der skulle kompenseres for. Særlig vedrørte dommen afskaffelsen af én af de to bonusbetalinger til ansatte i den offentlige sektor, en reduktion på 90 % af den ene af to bonusbetalinger for pensionsmodtagere og indførelsen af socialsikringsbidrag på arbejdsledsønderstøttelse og sygedagpenge.

- (13) Ifølge Kommissionens opdatering af de økonomiske udsigter for Portugal fra maj 2013 forventes den strukturelle saldo at være på 0,6 % af BNP i 2013. Det lever ikke op til de 1,6 % af BNP, som Rådet henstillede til. Hvis der imidlertid korrigeres for nedjusteringen af det potentielle vækstoutput siden den reviderede henstilling, vil den forventede strukturelle saldo for 2013 være ca. 0,2 procentpoint højere. Desuden blev den anslåede ændring i den strukturelle saldo også i høj grad påvirket af indtægtstab (dvs. i forhold til udviklingen i BNP og ved standard indtægtselasticitet), der beløber sig til ca. 0,5 procentpoint. Når disse virkninger tages i betragtning, vil den forventede strukturelle saldo samlet set være på 1,3 % af BNP. Den tilpassede finanspolitiske indsats ligger således noget under den indsats, der er fastsat i den reviderede henstilling.
- (14) Budgettilpasningen for 2013 understøttes af permanente konsolideringsforanstaltninger til en nettoværdi på 3,5 % af BNP og omfatter foranstaltningerne i budgetloven for 2013, som ændres ved et tillægsbudget i slutningen af maj, fremrykningen af de foranstaltninger til reduktion af udgifterne, der er identificeret ved gennemgangen af de offentlige udgifter, samt andre foranstaltninger, der skal erstatte de budgetforanstaltninger, som er kendt forfatningsstridige. Antallet af konsolideringsforanstaltninger går ud over de forventede på tidspunktet for den reviderede henstilling i oktober 2012. Foranstaltningerne omfatter en reform af den personlige indkomstskat og en forhøjelse af punktafgifterne og ejendomsskatten. På udgiftssiden vil der på foranstaltningssiden blive tale om en betydelig reduktion af lønningerne i den offentlige sektor i kraft af færre jobs og reduktion af overtidsbetalinger og compensationer, øget effektivitet i den offentlige administrations funktionsmåde, et lavere offentligt forbrug, herunder besparelser på offentlig-private partnerskaber, yderligere rationaliseringsbestræbelser inden for sundhedssektoren og i statsejede virksomheder og fremrykning af indtægter fra EU-fonde.
- (15) Ifølge Kommissionens opdatering af de økonomiske udsigter for Portugal fra maj 2013 forventes det offentlige underskud for 2014 at falde til 4,0 % af BNP sammenlignet med målet fra oktober 2012 på 2,5 % af BNP. Afvigelsen afspejler det høje samlede underskud fra de foregående år og en mere dæmpet økonomisk genopretning. Der ventes i 2014 en forbedring af den strukturelle saldo på 1,4 % af BNP, hvilket er 0,1 % højere end målet i den reviderede henstilling. Udviklingen i det potentielle output mellem de fremskrivninger, der ligger til grund for den reviderede henstilling, og den opdaterede prognose lægger 0,1 procentpoint til den forventede finanspolitiske indsats. Når der desuden justeres for uventede indtægtstab, øges indsatsen til 1,8 % af BNP. Den tilpassede strukturelle saldo for 2014 vil således ligge et godt stykke over målet i den reviderede henstilling.
- (16) Disse fremskrivninger understøttes af diskretionære foranstaltninger til en værdi af 2,0 % af BNP. På udgiftssiden vil disse foranstaltninger trække på resultaterne af gennemgangen af de offentlige udgifter, der har til formål at strømline og modernisere den offentlige administration, reducere overflødig arbejde i hele den offentlige sektor, forbedre pensionssystemets holdbarhed og opnå målrettede omkostningsbesparelser i de enkelte fagministerier. Henover april og starten af maj vedtog staten en pakke med permanente foranstaltninger til reduktion af udgifterne med et kumulativt udbytte på 4,7 mia. EUR (2,8 % af BNP) i perioden 2013-2014. Staten har iværksat en bred høring blandt de sociale og politiske partnere med henblik på fuldt ud at fastlægge og gennemføre disse reformer. På indtægtssiden forudser myndighederne en omfattende

reform af selskabsskatten i 2014. Målet er at sætte gang i investeringerne og væksten ved at forenkle selskabsskattesystemet. Det finanspolitiske råderum taget i betragtning, bør reformen være indtægtsneutral.

- (17) Den offentlige bruttogæld steg fra 108,3 % i 2011 til 123,6 % i 2012 og forventes ifølge Kommissionens seneste opdatering af de økonomiske udsigter for Portugal at toppe ved omkring 124,2 % i 2014 og dermed overstige traktatens referenceværdi i alle årene. Den opadgående justering af fremskrivningerne for 2012 er først og fremmest drevet af en statistisk behandling af overførslerne af privatiseringsindtægterne fra Parública til staten samt af effekten af et lavere BNP og de reviderede fremskrivninger af underskuddet. Staten vil fremlægge en række foranstaltninger, der skal bremse stigningen i gældskvoten, såsom salget af udenlandske fordringer på en socialsikringsfond og afslutningen af privatiseringsindsatsen. Der forventes allerede et primært overskud i 2014, omend lille, som en afspejling af styrkelsen af den finanspolitiske konsolidering og en mere gunstig makroøkonomisk udvikling.
- (18) Der er taget vigtige skridt hen imod en forbedring af den offentlige finansforvaltning i Portugal. Portugal blev også bedt om fortsat at forbedre åbenheden og kontrollen på alle budgetniveauer og på alle niveauer i den offentlige forvaltning. I december 2012 blev budgettrammeloven ændret med henblik på at indarbejde principperne i traktaten om stabilitet, samordning og styring i Den Økonomiske og Monetære Union (finanspagten) og den såkaldte six-pack. Det forventes, at der foretages en yderligere revision inden udgangen af 2013 med henblik på at styrke budgetprocedurer og budgetforvaltning, ansvarlighed, gennemsigtighed og forenkling. Desuden er der indgivet udkast til regionale og lokale finanslove til parlamentet i slutningen af december 2012. Lovene fastsætter forbedrede koordineringsmekanismer mellem den centrale og de lokale og regionale administrationer, en flerårig budgettramme samt strammere finanspolitiske regler og gennemfører principperne i den ændrede budgettrammelov. Portugal har også styrket indsatsen for at begrænse eventualforpligtelser ved at indgå i en vidtrækkende forhandlingsproces om offentlig-private partnerskaber, der forventes at give betydelige besparelser allerede i 2013, og desuden skrider omstruktureringen af de statsejede virksomheder fremad i et godt tempo. Statsejede virksomheder på sektorniveau nåede en driftsmæssig balance inden udgangen af 2012, og der forventes yderligere effektivitetsgevinster. Myndighederne undersøger mulighederne for, hvordan statsejede virksomheders tunge gældsbyrde bedst forvaltes. Disse reformer viser et vigtigt engagement i finanspolitisk holdbarhed på mellemlang sigt.
- (19) Ifølge Kommissionens seneste opdatering af de økonomiske udsigter når Portugal ikke de nominelle budgetmål, der er fastsat i Rådets henstilling af 9. oktober 2012. Når der imidlertid tages højde for ændringerne i den økonomiske udvikling i forhold til det makroøkonomiske scenarie, der ligger til grund for Rådets reviderede henstilling, ser det ud til, at Portugal har truffet effektive foranstaltninger med tilstrækkeligt potentiale til at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud i 2012 og 2013 inden for den frist, som Rådet fastsatte den 9. oktober 2012. Navnlig bemærkes det, at Portugal har vedtaget omfattende konsolideringsforanstaltninger til en værdi af næsten 6,0 % af BNP i 2012 og 3,5 % af BNP i 2013. Den strukturelle saldo, der blev opnået i 2012, korrigeret for potentielt vækstoutput og indtægtstab, lå et godt stykke over målet i den reviderede henstilling. I 2013 forventes det, at den strukturelle saldo ikke når målet, primært pga. en ugunstig økonomisk udvikling og timingen af forfatningsdomstolens

domsafsigelse et godt stykke inde i budgetåret, der gjorde det svært at finde at finde erstatningsforanstaltninger af samme strukturelle kvalitet. I 2014 forventes den strukturelle saldo igen at ligge over det fastsatte mål. Alle disse faktorer taget i betragtning og i overensstemmelse med den fleksibilitet, som stabilitets- og vækstpagten giver, forekommer det derfor berettiget at give et ekstra år til korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud.

- (20) Når der gives et ekstra år til korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud, vil det indebære, at der skal nås mellemliggende mål for det samlede underskud på 5,5 % af BNP for 2013, 4,0 % af BNP for 2014 og 2,5 % af BNP for 2015, som i henhold til Kommissionens seneste opdatering af de økonomiske udsigter for Portugal, svarer til en forbedring af den strukturelle budgetsaldo på 0,6 % af BNP i 2013, 1,4 % af BNP i 2014 og 0,5 % af BNP i 2015, idet sidstnævnte svarer til den mindsteforbedring, der kræves i henhold artikel 5, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997³. Parallelt med de regelmæssige gennemgange af det økonomiske tilpasningsprogram for Portugal, som fastsat i Rådets gennemførelsesafgørelse 2011/344/EU, vil der hver tredje måned blive foretaget kontrol af de fremskridt, der gøres med gennemførelsen af tilsagnene inden for rammerne af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud.
- (21) Portugal opfylder betingelserne for forlængelse af fristen for korrektionen af det uforholdsmæssigt store offentlige underskud som omhandlet i artikel 3, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud,

HENSTILLER:

- (1) at de portugisiske myndigheder senest i 2015 bringer den nuværende situation med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør
- (2) at de portugisiske myndigheder nedbringer det samlede underskud til 5,5 % af BNP i 2013, 4,0 % af BNP i 2014 og 2,5 % af BNP i 2015, hvilket svarer til en forbedring af den strukturelle budgetsaldo på 0,6 % af BNP i 2013, 1,4 % af BNP i 2014 og 0,5 % af BNP i 2015 i henhold til Kommissionens seneste opdatering af de økonomiske udsigter for Portugal fra maj 2013.
- (3) at de portugisiske myndigheder gennemfører foranstaltninger til en værdi af 3,5 % af BNP for at begrænse underskuddet til 5,5 % af BNP. Disse omfatter foranstaltninger fastsat i budgetloven for 2013 og yderligere reduktion af lønningerne, øget effektivitet i den offentlige administrations funktionsmåde, et lavere offentligt forbrug og bedre anvendelse af EU-fonde.
- (4) at de portugisiske myndigheder på baggrund af gennemgangen af de offentlige udgifter vedtager permanente konsolideringsforanstaltninger på mindst 2,0 % af BNP for at nå et samlet underskud i 2014 på 4,0 % af BNP. De bør have til formål at strømline og modernisere den offentlige administration, reducere overflødig arbejde i hele den offentlige sektor, forbedre pensionssystemets holdbarhed og opnå målrettede omkostningsbesparelser i de enkelte fagministerier

³ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

- (5) at de portugisiske myndigheder vedtager permanente konsolideringsforanstaltninger for at nå målet for underskuddet på 2,5 % i 2015
- (6) at den portugisiske regering træffer virkningsfulde foranstaltninger til at gennemføre denne henstilling inden den 1. oktober 2013, og at den i overensstemmelse med artikel 10, stk. 2a, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. .../2013 indgiver en rapport, der tydeligt beskriver den konsolideringsstrategi, der påtænkes for at nå disse mål.

Portugal bør også opretholde reformtempoet i den offentlige finansforvaltning ved at reformere budgettrammeloven inden udgangen af 2013 for fortsat at styrke budgetprocedurer og budgetforvaltning, ansvarlighed, gennemsigtighed og forenkling samt forsat styrke indsatsen for at begrænse eventualforpligtelser, der stammer fra statsejede virksomheder og offentlig-private partnerskaber.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne
Formand