

OPINIA RADY**z dnia 4 marca 2008 r.****w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2007–2011 przedstawionego przez Portugalię**

(2008/C 73/02)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 4 marca 2008 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności przedstawiony przez Portugalię obejmujący lata 2007–2011.
- (2) Z fazy wysokiego wzrostu gospodarczego w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, po roku 2000 gospodarka portugalska weszła w fazę spowolnionego wzrostu PKB, przy jednoczesnym wzroście bezrobocia, co przyczyniło się do osłabienia budżetu. Ta znaczna zmiana wyników gospodarczych wynikała z akumulacji dużego deficytu zewnętrznego i budżetowego, w powiązaniu z procykliczną polityką budżetową, powodującą niestabilność prywatnego sektora i przyczyniającą się do niepewności.

Na początku obecnej dekady indywidualny popyt krajowy znacznie się obniżył, odzwierciedlając dostosowanie wydatków do poziomu bardziej odpowiadającego dochodom. Jednocześnie musiano zmniejszyć pierwotne wydatki publiczne, odchodząc od poprzednich niestabilnych tendencji, natomiast pozycja konkurencyjna pozostała słaba, odzwierciedlając trwającą rozbieżność pomiędzy wynagrodzeniami a wzrostem wydajności. Podczas gdy niedawny wzrost gospodarczy był zasługą przede wszystkim sektora zewnętrznego w połączeniu ze znaczną restrukturyzacją dokonaną w niektórych gałęziach przemysłu w obliczu zwiększonej konkurencji zewnętrznej, przeszkodę dla trwałej poprawy dokonań gospodarczych stanowią słabości o charakterze bardziej strukturalnym. W szczególności ogólna wydajność jest niska głównie z uwagi na niski poziom kapitału ludzkiego, a wydajność i skuteczność sektora publicznego wymagają szczególnej uwagi. W ostatnich latach udało się w istotny sposób zmienić tę sytuację, w szczególności w zakresie ograniczenia nierównowagi finansów publicznych. Podsumowując, głównymi wyzwaniem w związku z powrotem gospodarki portugalskiej na drogę trwałego i dynamicznego nadrobienia zaległości pozostają kontynuacja konsolidacji budżetowej, poprawa jakości finansów publicznych i dalsza realizacja reform strukturalnych w celu zwiększenia potencjalnego wzrostu PKB.

- (3) W scenariuszu makroekonomicznym stanowiącym podstawę programu przewiduje się kontynuację ożywienia gospodarczego oraz przyspieszenie wzrostu realnego PKB z 1,8 % w 2007 roku do 2,2 % w 2008 roku, a następnie do 2,8 % w 2009 roku i 3 % w latach 2010 i 2011. Z obecnie dostępnych informacji wynika ⁽²⁾, że prognozy gospodarcze dotyczące okresu po 2008 roku są oparte na optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu. W szczególności stopy wzrostu składników związanych z popytem indywidualnym wydają się zawyżone, zwłaszcza dla inwestycji. W okresie objętym programem zakłada się stopniową poprawę na rynku pracy, ale prognozy dotyczące zatrudnienia wydają się optymistyczne.

Przewidywania w zakresie inflacji konsumpcyjnej mogą być zaniżone w świetle niedawnych podwyżek cen żywności i ropy na rynkach światowych. Pozycja konkurencyjna gospodarki ma się poprawić w nadchodzących latach, a jednostkowe koszty pracy mają rosnąć wolniej niż u większości

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, str. 1. Rozporządzenie zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1055/2005 (Dz.U. L 174 z 7.7.2005, str. 1). Dokumenty przytoczone w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Ocena uwzględnia w szczególności jesienną prognozę służb Komisji oraz dokonaną przez Komisję ocenę sprawozdania z realizacji krajowego programu reform przedstawionego w październiku 2007 r.

partnerów handlowych Portugalii. W programie przewiduje się znaczny spadek wysokiego deficytu zewnętrznego z 8,8 % PKB w 2006 roku i zakładanych 7 % PKB w 2007 roku do 4,7 % PKB w roku 2011. Z dostępnych obecnie informacji wynika jednak, że zakładana w aktualizacji poprawa deficytu salda transferów bieżących i dochodów pierwotnych może być trudna do osiągnięcia.

- (4) W aktualizacji programu i prognozie służb Komisji z jesieni 2007 roku deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2007 roku oszacowano na 3 % PKB, podczas gdy w poprzedniej aktualizacji programu stabilności zakładano, że osiągnie on 3,7 % PKB. Nowsze i wstępne dane na temat wykonania budżetu sugerują, że wynik deficytu w 2007 roku może być niższy niż 3 % PKB. Jest to zgodne z wezwaniem — zawartym w opinii Rady z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie poprzedniej aktualizacji — do wdrożenia środków prowadzących do korekty nadmiernego deficytu do 2008 roku ⁽¹⁾; dane te są nawet niższe niż zalecona wartość. Ponieważ lepszy od spodziewanego wynik w 2006 roku został wykorzystany do osiągnięcia bardziej ambitnych celów w 2007 roku, Rada odnotowuje, że jest to także zgodne z kierunkami polityki budżetowej przyjętymi przez Eurogrupę na posiedzeniu w kwietniu 2007 roku.
- (5) W aktualizacji programu stabilności zakłada się dalszą konsolidację budżetową w średnim okresie, w szczególności dla osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego — deficytu strukturalnego, tj. deficytu w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, w wysokości 0,5 % PKB do 2010 roku. Deficyt nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych ma się stopniowo obniżać, z 3 % PKB w 2007 roku do 2,4 % PKB w 2008 roku, 1,5 % w 2009 roku, 0,4 % w 2010 roku aż do 0,2 % PKB w roku 2011. Scenariusz w przypadku wyniku pierwotnego jest podobny — przechodzi z nieznacznego deficytu do nadwyżki w wysokości 2,5 % PKB w 2011 roku. Deficyt strukturalny obliczony zgodnie z powszechnie przyjętymi metodami ma się zmniejszać średnio o około 0,5 punktu procentowego PKB rocznie do 2010 roku i zasadniczo ustabilizować na poziomie około 0,5 % PKB w 2011 roku. Planowana konsolidacja budżetowa ma zostać osiągnięta poprzez stałe ograniczanie wydatków dokonane dzięki środkom naprawczym mającym na celu ograniczenie kosztów zatrudnienia w sektorze publicznym (w szerszym kontekście reformy administracji publicznej), a w mniejszym stopniu także świadczeń socjalnych. Do konsolidacji budżetowej ma się także przyczynić podwyższenie wskaźnika dochodów. W oparciu o lepsze niż zakładano w budżecie wyniki deficytu w latach 2006 i 2007 w programie zasadniczo potwierdza się planowaną ścieżkę dostosowania strukturalnego określoną w aktualizacji programu stabilności z grudnia 2006 roku, przy nieco zmienionym scenariuszu makroekonomicznym. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, szacowany na 64,4 % PKB w 2007 roku, ma się obniżać w coraz większym stopniu, o prawie 8 punktów procentowych PKB w okresie objętym programem, osiągając w 2010 roku poziom poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB.
- (6) Wyniki budżetowe mogą okazać się gorsze niż zakładane w aktualizacji programu. W szczególności, zgodnie z tym co zauważono powyżej, scenariusz makroekonomiczny wydaje się opierać na optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu PKB w końcowych latach okresu objętego programem. Także osiągnięcie oszczędności w zakresie wydatków, które mogą powstać w średnim okresie dzięki przyjętym niedawno środkom, jest wciąż w pewnym stopniu obciążone niepewnością. Jednak niektóre z tych zagrożeń mogą być częściowo zrównoważone, jeżeli okaże się, że wynik za 2007 r. jest lepszy od zakładanego, co dałoby dobrą sytuację wyjściową na rok 2008. W świetle zagrożeń dla realizacji celów budżetowych ewolucja wskaźnika długu może również okazać się mniej korzystna niż przewidywana w programie.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka nakreślony w programie kurs polityki budżetowej wydaje się zgodny z zaleconym przez Radę przeprowadzeniem trwałej korekty nadmiernego deficytu najpóźniej do 2008 roku. W ślad za obniżeniem dokonany w latach 2006 i 2007, w aktualizacji założono zmniejszenie deficytu strukturalnego o 0,5 punktu procentowego PKB w 2008 roku. Rada odnotowuje, że jest to zgodne z kierunkami polityki budżetowej przyjętymi przez Eurogrupę na posiedzeniu w kwietniu 2007 roku. Według założeń programu do 2009 roku ma zostać osiągnięty wystarczający margines bezpieczeństwa chroniący przed naruszeniem 3-procentowego progu deficytu przy zwykłych wahaniami makroekonomicznymi. Jednak w świetle zagrożeń dla realizacji celów budżetowych może to nastąpić dopiero w roku 2010. Ponadto przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej może okazać się niewystarczający do zapewnienia osiągnięcia celu średniookresowego do 2010 roku, tak jak to przewidziano w programie. Planowane tempo konsolidacji zmierzającej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego jest wprawdzie zgodne z paktem stabilności i wzrostu, lecz dostosowanie może wymagać dodatkowych starań z uwagi na wyżej wspomniane zagrożenia. Uwzględniając wyżej wymienione zagrożenia dla prognoz dotyczących zadłużenia, wskaźnik długu może w wystarczający sposób obniżyć się do wartości odniesienia pod koniec okresu objętego programem.

⁽¹⁾ Dz.U. C 71 z 28.3.2007, str. 5.

- (8) Reforma systemu emerytalnego przyjęta w Portugalii w latach 2006 i 2007 przyczyniła się znacznie do ograniczenia wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa i pozwoliła na poprawę oceny zagrożeń dla stabilności finansów publicznych z wysokiej na średnią, powodując, że długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest w Portugalii bliski średniej UE. Jednak obecny poziom zadłużenia brutto znajduje się powyżej wartości odniesienia określonej w Traktacie. Jednocześnie przedstawiona w programie pozycja budżetowa w 2007 roku, mimo iż znacznie lepsza w porównaniu z sytuacją wyjściową przedstawioną w poprzedniej aktualizacji, nadal stanowi zagrożenie dla stabilności finansów publicznych, nawet przed uwzględnieniem długoterminowego wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet. Do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych przyczyniłaby się dalsza konsolidacja budżetowa, jak zaplanowano w programie.
- (9) Program stabilności jest w pełni spójny z przedstawionym w październiku 2007 roku sprawozdaniem z realizacji krajowego programu reform. W szczególności w krajowym programie reform ujęto średniookresowe plany konsolidacji budżetowej i za główne priorytety uznano konsolidację budżetową oraz poprawę stabilności finansów publicznych. Jednocześnie w programie stabilności opisano osiągnięte postępy w realizacji niektórych środków przewidzianych w krajowym programie reform i ich wpływ na finanse publiczne oraz szersze perspektywy gospodarcze. W obu programach zawarto uzupełniające się i spójne informacje na temat wspólnych środków realizacji polityki.
- (10) Przewidziana w programie strategia budżetowa jest zasadniczo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej dla poszczególnych krajów, zawartymi w zintegrowanych wytycznych, oraz z wytycznymi dla państw członkowskich strefy euro w dziedzinie polityki budżetowej, wydanymi w kontekście strategii lizbońskiej.
- (11) Co do wymagań odnośnie do danych, określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie przedstawiono wszystkie dane obowiązkowe i większość opcjonalnych (¹).

Podsumowując, program jest zgodny z korektą nadmiernego deficytu do końca 2008 roku. Jeżeli wykonanie budżetu będzie rzeczywiście lepsze od spodziewanego, wynik deficytu będzie się kształtować poniżej 3 % już w 2007 roku. W programie zmierza się do dokonania dalszej konsolidacji budżetowej w średniej perspektywie, w tym do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego do 2010 roku, oraz przewiduje się obniżanie wskaźnika długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w całym okresie objętym programem. Osiągnięcie tych celów jest jednak uzależnione od skutecznego wdrożenia środków zapowiedzianych w programie i może wymagać dodatkowego wysiłku, szczególnie w świetle ryzyka wystąpienia niższego niż zakładano wzrostu gospodarczego.

Dalsze postępy konsolidacji budżetowej, zgodnie z tym, co zaplanowano, mogłyby także pomóc w rozwiązaniu problemu nierównowagi wyniku płatniczego i poprawić perspektywę stabilności finansów publicznych w długim okresie, dla której zagrożenia w przypadku Portugalii kształtują się na średnim poziomie, po dokonaniu poważnej reformy systemu emerytalnego. Ponadto przewidywana poprawa jakości i efektywności wydatków publicznych, w tym administracji publicznej i ram budżetowych, może mieć pozytywny wpływ na wzrost potencjalnego PKB i w ten sposób pomóc w ponownym podjęciu procesu nadrobienia zaległości.

Biorąc pod uwagę powyższą ocenę oraz w świetle zalecenia wydanego zgodnie z art. 104 ust. 7 w dniu 20 września 2005 r. wzywa się Portugalię do:

- (i) zdecydowanej realizacji konsolidacji budżetowej przewidzianej w programie w celu zapewnienia korekty nadmiernego deficytu;
- (ii) realizacji planowanego dostosowania zmierzającego do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, w razie konieczności przy wsparciu wzmocnionych środków; oraz, między innymi w świetle zagrożeń dla stabilności finansów publicznych, zapewnienia szybkiego obniżenia długu w stosunku do PKB, w szczególności przez kontynuowanie przeznaczania wszelkich lepszych od spodziewanych wyników budżetowych na obniżanie deficytu;
- (iii) utrzymania trwałego ograniczania wydatków i poprawy jakości wydatków publicznych, między innymi przez kontynuowanie realizacji reform administracji publicznej i dalszą poprawę ram budżetowych, zgodnie z tym, co zapisano w programie.

Rada odnotowuje także, że działania takie byłyby zgodne z kierunkami polityki budżetowej przyjętymi przez Eurogrupę na posiedzeniu w kwietniu 2007 roku.

(¹) W szczególności brakuje danych na temat deflatora spożycia publicznego oraz deflatora inwestycji.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

| | | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Realny PKB (zmiana w %) | PS grudzień 2007 | 1,3 | 1,8 | 2,2 | 2,8 | 3,0 | 3,0 |
| | KOM listopad 2007 | 1,3 | 1,8 | 2,0 | 2,1 | nd. | nd. |
| | PS grudzień 2006 | 1,4 | 1,8 | 2,4 | 3,0 | 3,0 | nd. |
| Inflacja HICP (*) (%) | PS grudzień 2007 | 3,0 | 2,3 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 |
| | KOM listopad 2007 | 3,0 | 2,4 | 2,4 | 2,3 | nd. | nd. |
| | PS grudzień 2006 | 3,2 | 2,2 | 2,2 | 2,1 | 2,1 | nd. |
| Luka produktowa (1) (% potencjalnego PKB) | PS grudzień 2007 | - 2,4 | - 2,2 | - 1,8 | - 1,1 | - 0,2 | 0,5 |
| | KOM listopad 2007 (2) | - 2,1 | - 1,7 | - 1,2 | - 0,8 | nd. | nd. |
| | PS grudzień 2006 | - 2,6 | - 2,4 | - 1,8 | - 0,7 | 0,2 | nd. |
| Wierzytelności/zadłu- żenie netto wobec reszty świata (% PKB) | PS grudzień 2007 | - 8,8 | - 7,0 | - 5,8 | - 5,6 | - 4,9 | - 4,7 |
| | KOM listopad 2007 | - 8,8 | - 7,9 | - 7,7 | - 7,7 | nd. | nd. |
| | PS grudzień 2006 | - 7,5 | - 7,3 | - 6,9 | - 6,3 | - 6,0 | nd. |
| Wynik sektora instytucji rządowych i samorządo- wych (% PKB) | PS grudzień 2007 | - 3,9 | - 3,0 | - 2,4 | - 1,5 | - 0,4 | - 0,2 |
| | KOM listopad 2007 | - 3,9 | - 3,0 | - 2,6 | - 2,4 | nd. | nd. |
| | PS grudzień 2006 | - 4,6 | - 3,7 | - 2,6 | - 1,5 | - 0,4 | nd. |
| Wynik pierwotny (% PKB) | PS grudzień 2007 | - 1,1 | - 0,1 | 0,5 | 1,3 | 2,2 | 2,5 |
| | KOM listopad 2007 | - 1,1 | - 0,1 | 0,3 | 0,5 | nd. | nd. |
| | PS grudzień 2006 | - 1,7 | - 0,7 | 0,4 | 1,5 | 2,5 | nd. |
| Wynik w ujęciu uwzględ- niającym zmiany cykliczne (1) (% PKB) | PS grudzień 2007 | - 2,8 | - 2,0 | - 1,6 | - 1,0 | - 0,3 | - 0,4 |
| | KOM listopad 2007 | - 2,9 | - 2,2 | - 2,1 | - 2,1 | nd. | nd. |
| | PS grudzień 2006 | - 3,4 | - 2,6 | - 1,8 | - 1,2 | - 0,5 | nd. |
| Wynik strukturalny (3) (% PKB) | PS grudzień 2007 | - 2,8 | - 2,1 | - 1,6 | - 1,0 | - 0,3 | - 0,4 |
| | KOM listopad 2007 | - 2,9 | - 2,3 | - 2,1 | - 2,1 | nd. | nd. |
| | PS grudzień 2006 | - 3,4 | - 2,6 | - 1,8 | - 1,2 | - 0,5 | nd. |
| Dług instytucji rządo- wych i samorządowych (% PKB) | PS grudzień 2007 | 64,8 | 64,4 | 64,1 | 62,5 | 59,7 | 56,7 |
| | KOM listopad 2007 | 64,8 | 64,4 | 64,7 | 64,5 | nd. | nd. |
| | PS grudzień 2006 | 67,4 | 68,0 | 67,3 | 65,2 | 62,2 | nd. |

Uwagi:

(1) Podane w programie wartości luki produktowej oraz wyniku w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programach.

(2) W oparciu o przewidywany potencjalny wzrost w wysokości odpowiednio 1,5 %, 1,5 %, 1,6 % i 1,6 % w latach 2006–2009.

(3) Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Działania jednorazowe i tymczasowe 0,1 % PKB w 2007 roku (zmniejszające deficyt) zgodnie z najnowszym programem i jesienną prognozą służb Komisji.

(4) Deflator spożycia indywidualnego gospodarstw domowych dla aktualizacji programu stabilności z grudnia 2006 roku.

Źródło:

Program stabilności (PS); prognoza gospodarcza służb Komisji z jesieni 2007 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.