

OPINIA RADY

z dnia 14 marca 2006 r.

w sprawie zaktualizowanego programu stabilności Portugalii na lata 2005-2009

(2006/C 82/08)

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 14 marca 2006 r. Rada zbadała zaktualizowany program stabilności Portugalii obejmujący okres od 2005 do 2009 r.
- (2) W latach 1995-2000 średni roczny wzrost gospodarczy w Portugalii kształtował się na poziomie 4 % rocznie i towarzyszyła mu procykliczna ekspansja budżetowa, po czym w latach 2001-2005 uległ znacznemu spowolnieniu, spadając do poziomu ½ % rocznie, czyli znacznie poniżej średniej w strefie euro. Szacuje się, że PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej spadł poniżej 70 % średniej w strefie euro w 2005 r. Gorsze wyniki odzwierciedlają nie tylko negatywny cykliczny wpływ sytuacji za granicą, ale również słabą pozycję konkurencyjną, co uzasadnia duży deficyt zewnętrzny i niski potencjalny wzrost. Od początku dekady sytuacja fiskalna jest słaba przy utrzymującym się wysokim deficycie strukturalnym.
- (3) Dnia 20 września 2005 r. Rada stwierdziła występowanie nadmiernego deficytu w Portugalii. Zgodnie z zaleceniem Rady wydanym w tym samym dniu na mocy art. 104 ust. 7 deficyt należy skorygować do 2008 r. Po upływie przewidzianego w zaleceniu okresu sześciu miesięcy Komisja zobowiązana jest do oceny działań podjętych przez portugalskie władze w celu osiągnięcia docelowej wartości deficytu za rok 2006. W swojej opinii z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie poprzedniej zaktualizowanej wersji programu stabilności, obejmującego lata 2005–2009, Rada zwróciła się do Portugalii o ograniczenie procesu pogarszania się sytuacji fiskalnej w 2005 r.; zapewnienie trwałej korekty nadmiernego deficytu poprzez podjęcie istotnych działań w 2006 r.; zapewnienie stałego trendu spadkowego wskaźnika zadłużenia brutto; kontrolę rozwoju wydatków, jak również poprawę jakości oraz zapewnienie długoterminowej stabilności finansów publicznych oraz dalszą poprawę w zakresie przetwarzania danych sektora instytucji rządowych i samorządowych (sektora *general government*).
- (4) Zgodnie z prognozą służb Komisji z jesieni 2005 r. deficyt sektora *general government* miał osiągnąć 6 % PKB w 2005 r., podczas gdy w poprzedniej aktualizacji z czerwca 2005 r. zakładano, że osiągnie on 6,2 % PKB. Ta niewielka różnica wynika wyłącznie z korekty w górę wszystkich szacunków dotyczących PKB. Gwałtowne pogorszenie wyników w poprzednich latach wynikało ze wzrostu wydatków, a także z faktu, że rząd przestał opierać się na znacznych środkach jednorazowych w celu pozyskania dochodów.

⁽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 przywołane w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

- (5) Program zawiera obowiązkowe dane, których podania wymaga nowy kodeks postępowania w przypadku programów stabilności i konwergencji, choć w niektórych zasadniczych punktach różni się od wzoru ⁽¹⁾.
- (6) Scenariusz makroekonomiczny przedstawiony w zaktualizowanym programie przewiduje poprawę realnego wzrostu PKB w okresie objętym programem z 0,5 % w 2005 r. do 1,1 % w 2006 r., 1,8 % w 2007 r. i ewentualnie 3 % w 2009 r. Wzrostowi sprzyjać ma popyt krajowy i eksport, choć oczekuje się, że udział zagraniczny w tym okresie praktycznie nie będzie miał prawie żadnego wpływu. Przewiduje się zmniejszenie ujemnej luki produktowej z około -2,5 % PKB w latach 2006-2007 do poniżej -1 % pod koniec okresu objętego programem. Z obecnie dostępnych informacji wynika, że przedstawione w programie założenia dotyczące wzrostu gospodarczego są optymistyczne, szczególnie w przypadku ostatnich lat objętych programem. Presja inflacyjna ma pozostać niewielka, jednak istnieje pewne ryzyko jej zwiększenia w 2006 r., jak również pod koniec okresu objętego programem. W kwestii dużego deficytu zewnętrznego nie przewiduje się znaczących zmian.
- (7) Celem programu jest trwała korekta znaczącej nierównowagi fiskalnej, zmniejszenie deficytu sektora *general government* poniżej wartości odniesienia, czyli 3 % PKB w 2008 r., a następnie kontynuowanie konsolidacji fiskalnej. Program przewiduje konsolidację finansów publicznych w oparciu o środki strukturalne wprowadzane w poszczególnych latach. Po wzroście do 6 % PKB w 2005 r. planowany deficyt sektora *general government* ma zmniejszyć się do 4,6 % w 2006 r., 3,7 % w 2007 r., 2,6 % w 2008 r., aby osiągnąć 1,5 % PKB w 2009 r. Podobne zmiany w czasie przewidywane są w przypadku salda pierwotnego — między 2005 a 2009 r. deficyt w wysokości 3,2 % PKB ma zastąpić nadwyżka w wysokości 1,5 % PKB. Korekta fiskalna oparta jest zarówno na dochodach jak i na wydatkach. W perspektywie krótkoterminowej, konsolidacja będzie głównie opierać się na dodatkowych dochodach wynikających z wyższych stawek podatkowych oraz lepszej ściągłości podatków. Rozszerzenie ograniczenia wydatków na wszystkie główne kategorie wydatków pierwotnych ma zapewnić stopniową konsolidację fiskalną w omawianym okresie, przy czym największe oszczędności mają pochodzić ze zmian w administracji publicznej (w tym zmian kadrowych) oraz zmian w zakresie systemów opieki społecznej. W porównaniu z poprzednim zaktualizowanym programem stabilności jego zaktualizowana wersja z grudnia 2005 r. zasadniczo potwierdza planowaną korektę przy założeniach nieco niższego wzrostu, wciąż jednak korzystnych w świetle obecnie dostępnych informacji.
- (8) W oparciu o obliczenia służb Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodologią na podstawie informacji zawartych w programie, przewiduje się, że w okresie objętym programem saldo strukturalne (tj. dostosowane cyklicznie saldo budżetowe nieuwzględniające środków jednorazowych i innych środków tymczasowych) ma ulec poprawie o około 3,5 punktu procentowego. Rygorystyczna polityka fiskalna ma być prowadzona przez cały okres objęty programem, szczególnie w jego początkowych latach: deficyt strukturalny ma zmniejszyć się z 5 % PKB w 2005 r. do około 3,5 % PKB w 2006 r., a następnie do prawie 2,5 % w 2007 r., 1,75 % w 2008 r. i 1,25 % PKB w 2009 r. Planowane wysiłki fiskalne mają być realizowane w kontekście zmniejszającej się ujemnej luki produktowej. Celem średniookresowym określonym w programie dla pozycji budżetowej zgodnie z Paktem na rzecz stabilności i wzrostu jest „minimum — 0,5 % PKB”, przy czym nie zakłada się jego realizacji w okresie objętym programem. Ponieważ cel ten jest bardziej ambitny niż wymaga tego minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około 1 % PKB), jego osiągnięcie powinno stworzyć margines bezpieczeństwa w przypadku wystąpienia ryzyka nadmiernego deficytu. Wyznaczony w programie cel średniookresowy jest na właściwym poziomie w ramach obecnej oceny, ponieważ mieści się on w zakresie określonym dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz kodeksie postępowania, a także odpowiednio uwzględnia wskaźnik zadłużenia i długoterminowy średni wzrost produktu potencjalnego.
- (9) Wyniki budżetowe mogą być gorsze niż przewiduje program. O ile zawarte w programie założenia dotyczące zakresu opodatkowania działalności gospodarczej zasadniczo wydają się realistyczne, perspektywy wzrostu, w oparciu o które sformułowano cele budżetowe, są optymistyczne, szczególnie w przypadku ostatnich lat programu. Ponadto w zaktualizowanym programie przedstawiono ambitny plan średnioterminowy przewidujący ograniczenie wzrostu wydatków, a w ostatnim okresie

⁽¹⁾ Program przede wszystkim nie uwzględnia wzoru określonego w nowym kodeksie postępowania i zawiera cztery części: streszczenie; tło gospodarcze i budżetowe, perspektywy gospodarcze i budżetowe oraz stabilność finansów publicznych. Program zawiera wszystkie dane obowiązkowe i większość danych opcjonalnych, których podania wymaga nowy kodeks postępowania.

wprowadzono w życie wiele środków. Mimo to istotne elementy strategii w dalszym ciągu wymagają zdefiniowania i wdrożenia. Dotyczy to w szczególności zmian w administracji publicznej, które, począwszy od 2007 r., mają zapewniać znaczne oszczędności. Ich pełne wprowadzenie będzie kluczowe dla realizacji celów budżetowych. Program określa środki, które powinny poprawić ramy wykonania i kontroli budżetu, oraz które — o ile zostaną prawidłowo wdrożone — przyczynią się do realizacji celów budżetowych.

- (10) Biorąc pod uwagę ogół zagrożeń, wymagana przez Radę korekta nadmiernego deficytu do 2008 r. uzależniona jest od efektywnego wdrożenia wszystkich środków określonych w programie na rok 2006 oraz od wprowadzenia istotnych środków naprawczych w 2007 r. i w kolejnych latach. Przy założeniu, że ryzyko związane z realizacją wyżej wymienionych celów budżetowych zostanie należycie uwzględnione, tempo dostosowania do określonego w programie celu średniookresowego jest w pełni zgodne z Paktem na rzecz stabilności i wzrostu, jednak cel średniookresowy nie zostanie zrealizowany przed końcem okresu objętego programem. Zapewnienie dostatecznego marginesu bezpieczeństwa w kontekście ryzyka naruszenia progu deficytu wynoszącego 3 % PKB przy normalnych wahaniami makroekonomicznych w roku następującym po korekcie nadmiernego deficytu wymaga właściwego potraktowania ryzyka jakiemu podlegają cele budżetowe.
- (11) Szacuje się, że wskaźnik zadłużenia w 2005 r. osiągnął wartość 65,5 % PKB, przekraczając przewidzianą w traktacie wartość odniesienia wynoszącą 60 % PKB. Program przewiduje dalsze zwiększenie wskaźnika zadłużenia do około 69 % PKB w 2007 r., a następnie jego nieznaczne zmniejszenie do wartości nieco powyżej 66 % PKB w 2009 r. Zmiany wskaźnika zadłużenia mogą być mniej korzystne niż zakłada program ze względu na ryzyko związane z wyżej wymienionymi celami budżetowymi oraz z powodu niepewności związanej z korektą przepływów kapitału, jak również możliwości niższego niż zakładano wzrostu gospodarczego. Biorąc pod uwagę analizę ryzyka, zapewnienie realizacji określonych w programie celów budżetowych wydaje się konieczne w celu wystarczającego zmniejszenia wskaźnika zadłużenia i jego zbliżenia do wartości odniesienia.
- (12) Jeśli chodzi o zrównoważenie finansów publicznych, zagrożenie w przypadku Portugalii wydaje się wysokie ze względu na przewidywane koszty budżetowe związane ze zjawiskiem starzenia się społeczeństwa. Wysoki obecnie poziom zadłużenia brutto oraz słaba sytuacja budżetowa wskazują na konieczność rygorystycznej realizacji planowanej konsolidacji finansów publicznych w perspektywie średnioterminowej oraz zapewnienia realizacji celów budżetowych w celu zmniejszenia zagrożeń dla trwałości finansów publicznych. Jednakże przewidywany wzrost wydatków na świadczenia emerytalne i rentowe oraz na opiekę zdrowotną w okresie objętym prognozą wskazuje na konieczność realizacji kompleksowej strategii rozwiązywania problemów związanych ze starzeniem się społeczeństwa, która nie ogranicza się jedynie do poprawy słabej obecnie sytuacji budżetowej. Dalsze zmiany w systemie emerytalnym i w systemie opieki zdrowotnej powinny przyczynić się do zapewnienia większej trwałości tych systemów. Konieczne są jednak dalsze reformy w celu ograniczenia prognozowanego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa.
- (13) Środki przewidziane w dziedzinie finansów publicznych są zasadniczo zgodne z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005–2008. Mają one w szczególności na celu korektę nadmiernego deficytu w wymiarze strukturalnym zgodnie z zaleceniem Rady wydanym na mocy art. 104 ust. 7 z dnia 20 września 2005 r., z kolei przyjęta polityka budżetowa ma przyczynić się do korekty deficytu zewnętrznego. Tym niemniej należy zauważyć, że planowane zmiany stanu zadłużenia publicznego w pierwszej połowie okresu objętego programem odbiegają od wymagań określonych w wytycznych.
- (14) Krajowy program reform Portugalii przedstawiony w dniu 21 października 2005 r. w kontekście odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia określa następujące wyzwania dotyczące sektora finansów publicznych: (i) stymulowanie wzrostu gospodarczego i poprawa stabilności finansów publicznych oraz (ii) reforma administracji publicznej. Środki w sektorze finansów publicznych przewidziane w programie stabilności pokrywają się z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. W krajowym programie reform w pełni uwzględniono główne elementy zaktualizowanego programu stabilności z czerwca 2005 r. Ostatnia aktualizacja programu stabilności potwierdza przyjętą strategię, lecz nie określa skutków budżetowych działań wymienionych w krajowym programie reform dotyczących różnych obszarów polityki.

W świetle powyższej oceny Rada stwierdza, że program zasadniczo spełnia warunki korekty nadmiernego deficytu do 2008 r., pod warunkiem wprowadzenia wszystkich środków wskazanych w programie, a które należy wzmocnić w roku 2007 i kolejnych latach w celu uwzględnienia ryzyka niezrealizowania celów budżetowych. Biorąc pod uwagę zalecenia z dnia 20 września 2005 r. sformułowane na podstawie art. 104 ust. 7, Rada wzywa Portugalię do:

- i) przyjęcia i rygorystycznego wprowadzenia środków strukturalnych określonych w programie w celu zapewnienia trwałej i rzetelnej korekty nadmiernego deficytu do 2008 r.; zapewnienia ciągłej korekty w celu realizacji celu średniookresowego zgodnie z wytycznymi Paktu na rzecz stabilności i wzrostu po dokonaniu korekty nadmiernego deficytu, oraz zapewnienia marginesu działania umożliwiającego reakcję na skutki budżetowe ewentualnego niższego niż zakładano wzrostu gospodarczego;
- ii) zdecydowanego wdrożenia planowanych środków kontroli wydatków; usprawnienia procesu budżetowego na wszystkich szczeblach sektora *general government*, o ile to możliwe, przy szerokim zastosowaniu wiążących pułapów wydatków oraz — zgodnie z programem — wzmocnieniu mechanizmów monitorowania, kontroli i ujawniania wydatków i dochodów;
- iii) długoterminowej poprawy stabilności finansów publicznych, w szczególności poprzez wprowadzenie środków przewidzianych w programie oraz realizację dalszych reform w zakresie świadczeń emerytalnych i rentowych oraz opieki zdrowotnej;
- iv) ustanowienia stałej tendencji spadkowej względem wskaźnika zadłużenia brutto przy zagwarantowaniu, aby odzwierciedlał on redukcję deficytu sektora *general government* i planowane wpływy z prywatyzacji oraz starannym uwzględnieniu wpływu zadłużenia na duże projekty inwestycji publicznych, w tym projekty realizowane we współpracy z sektorem prywatnym.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Realny PKB (zmiana w %)	PS grudzień 2005 r.	1,2	0,5	1,1	1,8	2,4	3,0
	KOM listopad 2005 r.	1,2	0,4	0,8	1,2	n.d.	n.d.
	PS czerwiec 2005 r.	1,0	0,8	1,4	2,2	2,6	3,0
Inflacja HICP (%)	PS grudzień 2005 r. (*)	2,4	2,3	2,3	2,2	2,2	2,1
	KOM listopad 2005 r.	2,5	2,2	2,7	2,2	n.d.	n.d.
	PS czerwiec 2005 r.	2,5	2,5	2,9	2,5	2,5	2,4
Luka podażowa (% potencjalnego PKB)	PS grudzień 2005 r. (1)	- 1,5	- 2,3	- 2,7	- 2,5	- 1,8	- 0,7
	KOM listopad 2005 r. (6)	- 1,3	- 2,0	- 2,4	- 2,6	n.d.	n.d.
	PS czerwiec 2005 r. (1)	- 2,1	- 2,7	- 2,8	- 2,3	- 1,6	- 0,7
Saldo sektora general government (% PKB)	PS grudzień 2005 r.	- 3,0	- 6,0	- 4,6	- 3,7	- 2,6	- 1,5
	KOM listopad 2005 r.	- 3,0	- 6,0	- 5,0	- 4,8	n.d.	n.d.
	PS czerwiec 2005 r.	- 2,9	- 6,2	- 4,8	- 3,9	- 2,8	- 1,6
Saldo pierwotne (% PKB)	PS grudzień 2005 r.	- 0,3	- 3,2	- 1,7	- 0,6	0,6	1,5
	KOM listopad 2005 r.	- 0,3	- 3,1	- 2,0	- 1,6	n.d.	n.d.
	PS czerwiec 2005 r.	- 0,1	- 3,3	- 1,6	- 0,5	0,7	1,8

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	PS grudzień 2005 r. ⁽¹⁾	- 2,3	- 5,0	- 3,4	- 2,6	- 1,8	- 1,2
	KOM listopad 2005 r.	- 2,4	- 5,1	- 3,8	- 3,6	n.d.	n.d.
	PS czerwiec 2005 r. ⁽¹⁾	- 2,2	- 5,3	- 3,8	- 3,1	- 2,3	- 1,4
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PS grudzień 2005 r. ⁽³⁾	n.d.	- 5,0	- 3,4	- 2,6	- 1,8	- 1,2
	KOM listopad 2005 r. ⁽⁴⁾	- 4,6	- 5,5	- 4,2	- 3,7	n.d.	n.d.
	PS czerwiec 2005 r. ⁽⁵⁾	- 4,5	- 5,5	- 3,8	- 3,1	- 2,3	- 1,4
Dług publiczny brutto (% PKB)	PS grudzień 2005 r.	59,4	65,5	68,7	69,3	68,4	66,2
	KOM listopad 2005 r.	59,4	65,9	69,8	72,1	n.d.	n.d.
	PS czerwiec 2005 r.	61,9	66,5	67,5	67,8	66,8	64,5

Uwagi:

⁽¹⁾ Obliczenia służb Komisji na podstawie danych zawartych w programie.

⁽²⁾ Saldo dostosowane cyklicznie (jak w poprzednich wierszach) bez środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.

⁽³⁾ W programie nie uwzględniono żadnych środków jednorazowych ani innych środków tymczasowych.

⁽⁴⁾ Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe zgodnie z prognozą służb Komisji z jesieni 2005 r.: 2,2 % PKB w 2004 r., 0,4 % PKB w 2005 r. i 0,4 % PKB w 2006 r. oraz 0,1 % PKB w 2007 r.; wszystkie te środki wpływają na obniżenie deficytu.

⁽⁵⁾ Operacje jednorazowe z programu z czerwca 2005 r.: 2,3 % PKB w 2004 r. i 0,2 % PKB w 2005 r.; wszystkie te środki wpływają na obniżenie deficytu.

⁽⁶⁾ W oparciu o szacowany potencjalny wzrost o: 1,3 %, 1,1 %, 1,2 % i 1,4 % odpowiednio w okresie 2004-2007.

^(*) Deflator spożycia indywidualnego gospodarstw domowych.

Źródło:

Program stabilności (PS); prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2005 r. (KOM), obliczenia służb Komisji.