

OPINIA RADY

w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2009–2013 przedstawionego przez Portugalię

(2010/C 144/02)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

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 26 kwietnia 2010 r. Rada zbadała zaktualizowany program stabilności Portugalii na lata 2009–2013⁽²⁾.
- (2) Kryzys światowy nastąpił w chwili, gdy gospodarka portugalska była od prawie dekady w fazie spowolnionego wzrostu gospodarczego, co odzwierciedlało słabości strukturalne, a w szczególności niską wydajność i niski wzrost potencjalnego PKB. Po okresie stagnacji w 2008 roku realny PKB spadł w 2009 roku o 2,7 % w wyniku zmniejszającego się popytu krajowego, głównie w zakresie inwestycji, a w mniejszym stopniu również w zakresie spożycia gospodarstw domowych, natomiast saldo handlu zagranicznego zasadniczo nie miało wpływu na wzrost. Stopa bezrobocia wzrosła do 10 % pod koniec 2009 roku. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł z 2,8 % PKB w 2008 roku do 9,4 % PKB w 2009 roku w wyniku gwałtownego spadku aktywności gospodarczej i wdrożenia pewnych środków stymulacyjnych, lecz również w związku z wcześniejszymi słabościami, o których świadczą wysokie, choć niższe, deficyty strukturalne w latach poprzedzających kryzys.
- (3) Choć spadek faktycznego PKB, jaki odnotowano w warunkach obecnego kryzysu, ma w znacznej mierze charakter cykliczny, to wpłynął on także na obniżenie poziomu produktu potencjalnego. Kryzys może ponadto negatywnie wpłynąć na wzrost potencjalny w średniej perspektywie za sprawą zmniejszenia inwestycji, ograniczeń w dostępie do kredytów i wzrostu bezrobocia strukturalnego. Skutki kryzysu gospodarczego potęgują ponadto negatywny wpływ starzenia się społeczeństwa na produkt potencjalny i finanse publiczne. W tej sytuacji niezbędne będzie przyspieszenie tempa reform strukturalnych z myślą o zwiększeniu wzrostu potencjalnego. Duże znaczenie dla Portugalii ma w szczególności podjęcie dalszych reform w dziedzinie kształcenia i szkolenia, konkurencji w usługach i sektorach sieciowych oraz zajęcie się problemami rynku pracy w szerokim ujęciu, w tym segmentacją tego rynku, a także zwiększenie zdolności dostosowawczej w kontekście UGW.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1. Dokumenty przytoczone w niniejszym tekście są dostępne na następującej stronie internetowej: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/index_pl.htm

⁽²⁾ Opóźnione przedstawienie programu było głównie związane z powołaniem nowego rządu w wyniku wyborów parlamentarnych pod koniec września 2009 roku i przyjęciem ustawy budżetowej na rok 2010 dopiero w marcu 2010 roku. Program był przedmiotem debaty w portugalskim parlamencie w dniu 25 marca 2010 r.

- (4) Scenariusz makroekonomiczny, na którym opiera się program, przewiduje stopniowe zwiększanie się tempa wzrostu realnego PKB z 0,7 % w 2010 roku do 1,7 % w roku 2013. Przyspieszenie aktywności gospodarczej będzie stymulowane głównie przez ożywienie popytu krajowego przy dodatkowym wsparciu ze strony sektora handlu zagranicznego. Z dostępnych obecnie informacji ⁽¹⁾ wynika, że scenariusz ten oparty jest na dość optymistycznych założeniach, zwłaszcza w odniesieniu do końcowych lat okresu objętego programem. Prognozuje się jednak niskie tempo wzrostu i utrzymanie się ujemnej luki produktowej przez cały okres objęty programem. W perspektywie średnioterminowej może się okazać, że perspektywy dotyczące dochodów, a tym samym popytu krajowego, będą znacznie bardziej ograniczone niż przewidziano w programie ze względu na potrzebę dokonania dostosowań w bilansach zarówno gospodarstw domowych, jak i przedsiębiorstw, głównie w związku z rosnącym poziomem ich zadłużenia. Przewidziane wyniki eksportu są w znacznym stopniu uzależnione od trwałego ożywienia popytu po stronie głównych partnerów handlowych (głównie gospodarek należących do strefy euro) oraz od poprawy konkurencyjności portugalskich eksporterów. Zawarte w programie prognozy dotyczące inflacji wydają się realistyczne, jeśli chodzi o rok 2010, lecz mogą okazać się zawyżone w odniesieniu do kolejnych lat. Przewiduje się, że zagraniczne potrzeby pożyczkowe netto ulegną jedynie niewielkiemu zmniejszeniu, utrzymując się na poziomie około 8,5 % PKB w końcowych latach okresu objętego programem, co wskazuje na dalsze pogorszenie się ujemnej międzynarodowej pozycji inwestycyjnej, która w okresie objętym programem może zbliżyć się do poziomu około 130 % PKB za sprawą „efektu kuli śniegowej” spowodowanego niewielkim wzrostem potencjalnego PKB.
- (5) W programie deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2009 roku oszacowano na 9,3 % PKB ⁽²⁾. Znaczący wzrost deficytu z poziomu 2,8 % PKB w 2008 roku odzwierciedla w dużej mierze wpływ kryzysu na finanse publiczne poprzez swobodne działanie automatycznych stabilizatorów, ale wynika również z zastosowania środków stymulacyjnych o wartości odpowiadającej około 0,75 % PKB, które rząd przyjął zgodnie z Europejskim planem naprawy gospodarczej, oraz innych działań dyskrecjonalnych ⁽³⁾. Wzrost wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych był w największym stopniu odpowiedzialny za wzrost deficytu budżetowego, jednak w połączeniu z również wysokim spadkiem dochodów doprowadził do znacznie gorszego wyniku budżetowego (o prawie 1,5 % PKB) niż oczekiwano w momencie wydania przez Radę zalecenia przyjętego w grudniu 2009 roku na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).
- Zgodnie z programem planuje się, że w roku 2010 kurs polityki budżetowej przybierze charakter restrykcyjny, zgodnie z zatwierdzoną przez Radę strategią wyjścia oraz w celu dokonania korekty nadmiernego deficytu do roku 2013 i przywrócenia stabilnej sytuacji finansów publicznych.
- (6) Zgodnie z programem docelowy poziom deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2010 roku wynosi 8,3 % PKB, co jest w pełni zgodne z ustawą budżetową na 2010 rok przyjętą w dniu 12 marca 2010 r. (zob. przypis 2). Planuje się, że docelowa wartość redukcji deficytu wynosząca 1 punkt procentowy PKB w 2010 roku będzie wynikała z 0,75 ze wzrostu dochodów (mianowicie dochodów pozapodatkowych), a w 0,25 – ze spadku wydatków (mianowicie wydatków kapitałowych). W ustawie budżetowej nie przedstawiono nowych znaczących działań konsolidacyjnych poza zaprzestaniem stosowania tymczasowych środków stymulacyjnych przyjętych na rok 2009 i zamrożeniem wynagrodzeń w sektorze publicznym w ujęciu nominalnym. Planuje się, że kurs polityki budżetowej w 2010 roku, mierzony zmianą salda strukturalnego, tj. salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, będzie restrykcyjny, co spowoduje poprawę salda o nieco ponad 0,75 punktu procentowego PKB, poniżej średniego rocznego wysiłku fiskalnego wynoszącego 1,25 % PKB, który Rada zaleciła na podstawie art. 126 ust. 7, pomimo znacznie gorszego wyniku w zakresie deficytu w 2009 roku.
- (7) Głównym celem średniookresowej strategii budżetowej jest obniżenie deficytu do poziomu poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB do 2013 roku zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 2 grudnia 2009 r. przyjętym na podstawie art. 126 ust. 7 TFUE. W aktualizacji programu docelowy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosi 6,6 %, 4,6 % oraz 2,8 % PKB odpowiednio w latach 2011, 2012 i 2013. Podobnie przewiduje się stopniową poprawę salda pierwotnego – z deficytu wynoszącego szacunkowo 6,4 % PKB w 2009 roku do deficytu wynoszącego 0,6 % PKB w 2012 roku oraz do nadwyżki wynoszącej 1,3 % PKB w 2013 r. Planuje się, że w latach 2011–2013 saldo strukturalne ulegnie poprawie średnio o prawie 1,75 % PKB rocznie. Planowane zmniejszenie deficytu oparte jest na działaniach konsolidacyjnych o łącznej wartości odpowiadającej 3,5 % PKB do 2013 roku. Działania obejmują wiele obszarów, przy czym największe oszczędności budżetowe dotyczyć będą transferów socjalnych (około 1 % PKB), wydatków kapitałowych (0,75 % PKB), systemu wynagrodzeń w sektorze publicznym (0,5 % PKB) oraz podatku dochodowego od osób fizycznych (0,5 % PKB). Ograniczeniu wydatków wydają się dodatkowo sprzyjać działania wprowadzone w ostatnich latach, w szczególności związane z reformami systemu wynagrodzeń w sektorze publicznym i systemu emerytalnego. Zakłada się natomiast, że w roku 2012 i 2013 wydatki z tytułu odsetek wzrosną do 4,1 % PKB z 2,9 % PKB w 2009 roku ze względu na prognozowany wzrost relacji długu do PKB o około 25 punktów procentowych od końca 2008 roku do końca 2012 roku. Biorąc również pod uwagę stopniowe przyspieszenie tempa wzrostu PKB oraz stopniowe przywrócenie dochodów podatkowych do poziomu bliskiego ich udziałowi w PKB przed kryzysem, zakłada się, że trzy piąte wartości redukcji deficytu w latach 2011–2013 będzie wynikiem spadku udziału wydatków w PKB, a dwie piąte będzie wynikiem wzrostu udziału

⁽¹⁾ Ocena ta uwzględnia w szczególności prognozę służb Komisji z jesieni 2009 roku. Od tego czasu uzyskano także inne informacje (w szczególności wyniki dotyczące PKB i inflacji), które również uwzględniono w ocenie ryzyka.

⁽²⁾ Zgodnie z danymi zawartymi w zgłoszeniu w ramach procedury nadmiernego deficytu, które należy przedłożyć do dnia 1 kwietnia 2010 r. i które zostały ogłoszone przez Portugalski Urząd Statystyczny po przedłożeniu programu, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosił 9,4 % PKB.

⁽³⁾ Działania te dotyczą w szczególności zmniejszenia podstawowej stawki VAT o jeden punkt procentowy w lipcu 2008 roku oraz środków mających na celu wsparcie dochodów gospodarstw domowych.

dochodów w PKB. Oparcie się głównie na działaniach po stronie wydatków należy przyjąć z zadowoleniem. W ujęciu nominalnym w okresie objętym programem dochody i wydatki mają wzrosnąć odpowiednio o około 4,5 % i 1 % rocznie (wartość wydatków pierwotnych w latach 2011–2013 ma pozostawać średnio na niezmiennym poziomie). Zgodnie z informacjami przekazanymi przez władze średniookresowym celem budżetowym dla sytuacji budżetowej Portugalii jest deficyt strukturalny na poziomie 0,5 % PKB. Biorąc pod uwagę najnowsze prognozy i poziom zadłużenia, średniookresowy cel budżetowy jest jak najbardziej zgodny z celami paktu; jego osiągnięcia nie przewiduje się jednak w okresie objętym programem.

- (8) Wyniki budżetowe mogą okazać się gorsze niż przewidywane w programie. Wpływ niektórych przedstawionych w programie działań konsolidacyjnych dotyczących wydatków i dochodów, w szczególności dochodów pozapodatkowych, wydatków kapitałowych i transferów społecznych, może nie przynieść oczekiwanych rezultatów, w tym już w roku 2010. Począwszy od 2011 roku wystąpią również zagrożenia związane ze strategiami konsolidacji skoncentrowanymi w końcowych latach okresu objętego programem, co wiąże się z niepewnością wynikającą z faktu, że działania konsolidacyjne przedstawione w programie trzeba jeszcze przyjąć i zrealizować. Dodatkowe zagrożenia wiążą się z faktem, że niektóre zapowiedziane działania, zwłaszcza w odniesieniu do cięć w wydatkach kapitałowych, nie są doprecyzowane i że scenariusz makroekonomiczny, zwłaszcza na końcowe lata okresu objętego programem, jest dość optymistyczny. Ponadto przewidziany szybki wzrost poziomu dochodów po ich dotkliwym niedoborze odnotowanym w roku 2009 i optymistyczne założenia dotyczące wpływu elastyczności dochodów podatkowych na popyt krajowy sprawiają, że możliwy jest również scenariusz, w którym wzrost dochodów będzie mniejszy, a tym samym osiągnięcie celów budżetowych będzie zagrożone.
- (9) Ze średniookresowych prognoz dotyczących długu do 2020 roku, w których uwzględnia się ostatnie zmiany w sytuacji gospodarczej i prognozy dotyczące potencjalnego wzrostu, wynika, że przewidziana w programie strategia budżetowa – w obecnej formie – jest wystarczająca, aby ustabilizować relację długu do PKB w terminie do 2020 roku.
- (10) Szacuje się, że na koniec 2009 roku ⁽¹⁾ dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 77,2 % PKB, wzrastając z poziomu 66,3 % w 2008 roku, co odzwierciedla zarówno znaczny wzrost deficytu, jak i spadek nominalnego PKB. Prognozuje się, że wskaźnik zadłużenia wzrośnie o kolejne 12½ punktu procentowego w okresie objętym programem i w roku 2012 osiągnie poziom 90,7 % PKB, a następnie nieznacznie spadnie do poziomu 89,8 % PKB w roku 2013. Tendencja ta odzwierciedla wysoki, choć zmniejszający się, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w połączeniu z przyspieszeniem wzrostu nominalnego PKB. Oczekuje się jednak, że w okresie objętym programem wystąpi pozytywny „efekt kuli śniegowej”, jako że zakładana średnia stopa procentowa (średnio na poziomie 4,5 %

rocznie w latach 2010–2013) przekracza stopę wzrostu nominalnego PKB (średnio na poziomie 3 %). Tendencja wzrostowa zadłużenia jest natomiast ograniczona dzięki dochodom z prywatyzacji odpowiadającym około 3 % PKB łącznie w całym okresie objętym programem. Biorąc pod uwagę zagrożenia dla realizacji celów budżetowych oraz scenariusz makroekonomiczny, wskaźnik zadłużenia może się kształtować mniej korzystnie niż przewidziano w programie. W 2009 roku wskaźnik zadłużenia brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych przekraczał określoną w Traktacie wartość referencyjną i zgodnie z programem tendencja wzrostowa tego wskaźnika utrzyma się do 2012 roku.

- (11) Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest wyraźnie poniżej średniej UE, a wydatki na emerytury wykazują mniejszy wzrost w wyniku uchwalonych już reform systemu emerytalnego. Sytuacja budżetowa w 2009 roku, która zgodnie z informacjami zawartymi w programie uległa znacznemu pogorszeniu, potęguje wpływ starzenia się społeczeństwa na zachwianie stabilności finansów publicznych w perspektywie długoterminowej. Do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych w długim okresie, które w sprawozdaniu Komisji z 2009 roku na temat długoterminowej stabilności finansów publicznych ⁽²⁾ oceniono jako średnie, przyczyniłoby się zapewnienie większych nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej.
- (12) W programie zapowiedziano zamiar przeprowadzenia reformy ram budżetowych. Jednym z jej zasadniczych elementów jest rozpoczęcie stosowania wieloletnich ram budżetowych z rocznymi pułapami wydatków. Nie przedstawiono jednak zbyt wielu szczegółowych informacji na temat nowych ram budżetowych, na przykład dotyczących terminów, instytucji i kategorii wydatków objętych tymi ramami, formy, jaką przybiorą reguły wydatkowe, ani mechanizmów egzekwowania i mechanizmów naprawczych w przypadku odchyień. Oprócz tych zmian w planowaniu budżetowym *ex ante* przewidziano także pewne dodatkowe zmiany ukierunkowane na bardziej zintegrowaną sprawozdawczość w zakresie wykonania budżetu. Zasadniczo działania te dotyczą dwóch aspektów, pod względem których portugalskie ramy budżetowe wymagają ciągłych ulepszeń, mianowicie planowania polityki budżetowej w szerszej perspektywie średnioterminowej oraz kontrolowania zmian w wydatkach w sposób bardziej szczegółowy.
- (13) W programie potwierdza się, że oprócz konsolidacji budżetowej istnieje szereg ważnych wyzwań dotyczących polityki na nadchodzące lata, takich jak zwiększenie wzrostu potencjalnego PKB oraz ograniczenie nierównowagi zewnętrznej. Program obejmuje szeroko zakrojony przegląd przeszłych i przyszłych działań zmierzających do zaradzenia wyżej wymienionym problemom i innym, ściśle z nimi związanym kwestiom, takim jak zmniejszenie zależności od ropy naftowej, przeprowadzenie reformy rynku pracy, ulepszenie otoczenia biznesowego,

⁽¹⁾ Zgodnie z danymi zawartymi w zgłoszeniu w ramach procedury nadmiernego deficytu, które należy przedłożyć do dnia 1 kwietnia 2010 r. i które zostały ogłoszone przez portugalski urząd statystyczny po przedłożeniu programu, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 76,8 % PKB.

⁽²⁾ W konkluzjach Rady z dnia 10 listopada 2009 r. w sprawie stabilności finansów publicznych „Rada apeluje do państw członkowskich o to, by w przygotowywanych programach stabilności i konwergencji skupiły swoją uwagę na strategiach ukierunkowanych na stabilność” oraz „wzywa Komisję, by wraz z Komitetem Polityki Gospodarczej i Komitetem Ekonomiczno-Finansowym kontynuowała opracowywanie metod służących ocenie długoterminowej stabilności finansów publicznych, tak aby były one gotowe na czas przed przygotowaniem kolejnego sprawozdania na temat stabilności”, które jest przewidziane na rok 2012.

popobudzenie działalności badawczo-rozwojowej czy też poszerzenie bazy eksportowej. Wdrożenie niektórych z tych działań w kontekście silnej konsolidacji budżetowej uwydatnia potrzebę zapewnienia wydajności i skuteczności wydatków publicznych, a także ustalenia priorytetów w odniesieniu do reform i wydatków publicznych. Program odnosi się także do dwóch aspektów istotnych dla portugalskich finansów publicznych, mianowicie do partnerstw publiczno-prywatnych oraz przedsiębiorstw państwowych. W odniesieniu do partnerstw publiczno-prywatnych zapowiedziano reorganizację jednostki odpowiedzialnej za ich monitorowanie. Wydaje się to sprawą zasadniczą z uwagi na większe wykorzystywanie partnerstw publiczno-prywatnych w ciągu bieżącej dekady, które spowodowało powstanie znacznych ukrytych zobowiązań na nadchodzące lata (w szczególności po okresie objętym programem), co należy uwzględnić w ocenach długoterminowej stabilności budżetowej i w planach długoterminowych. Jeżeli chodzi o przedsiębiorstwa państwowe, w programie przedstawia się zmiany w ich zarządzaniu oraz określa się limit wzrostu długu przedsiębiorstw sektora niefinansowego będących własnością państwa. Celem tych działań jest zmniejszenie obciążenia finansów publicznych, jakie stanowią przedsiębiorstwa przynoszące straty, w tym ograniczenie ukrytych zagrożeń wynikających z dużego i rosnącego stanu długu przedsiębiorstw państwowych. Roczne pułapy nominalnego wzrostu tego długu, chociaż wykazują tendencję spadkową, przekraczają zakładane stopy wzrostu nominalnego PKB, co może doprowadzić do dalszego zwiększenia relacji długu do PKB w przypadku całej grupy przedsiębiorstw państwowych.

- (14) Przedstawiona w programie strategia budżetowa – w obecnej formie – jest zasadniczo zgodna z zaleceniem Rady z dnia 2 grudnia 2009 r. przyjętym na podstawie art. 126 ust. 7. Jeśli jednak wziąć pod uwagę wspomniane wyżej zagrożenia, strategia budżetowa może nie być w pełni zgodna z zaleceniem Rady z dnia 2 grudnia 2009 r. przyjętym na podstawie art. 126 ust. 7. Zapewnienie obniżenia deficytu do poziomu poniżej 3 % PKB do 2013 roku może wymagać bardziej intensywnych działań konsolidacyjnych niż się obecnie planuje. Chociaż przewidziany w programie średni wysiłek fiskalny jest zgodny z zalecanym rocznym poziomem wynoszącym 1,25 % PKB, wysiłek ten może okazać się niewystarczający, biorąc pod uwagę zagrożenia oraz gorszy niż oczekiwano wynik deficytu za rok 2009. Ponadto strategia ta może także nie być wystarczająca do przywrócenia spadkowej tendencji wskaźnika zadłużenia. Zapewnienie korekty nadmiernego deficytu zgodnie z zaleceniem Rady jest konieczne także z uwagi na prognozowane szybkie kumulowanie się długu publicznego oraz stałe wyzwania związane z dokonaniem przez Portugalię korekty, a w szczególności z ograniczeniem dużej nierównowagi zewnętrznej.
- (15) 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⁾. W zaleceniu z dnia 2 grudnia 2009 r., przyjętym na podstawie art. 126 ust. 7 i mającym na celu likwidację nadmiernego deficytu, Rada wezwała także Portugalię do przedstawienia sprawozdania z postępów poczynionych

w realizacji zaleceń Rady w oddzielnym rozdziale aktualizacji programu stabilności⁽²⁾.

Podsumowując, należy stwierdzić, że obecny kryzys ma dotkliwy wpływ na finanse publiczne Portugalii. Obecna sytuacja budżetowa odzwierciedla jednak również wcześniejsze trudności budżetowe, w szczególności nadal wysokie, pomimo tendencji zmniejszającej, wartości deficytu strukturalnego przed kryzysem. Celem przedstawionym w aktualizacji programu stabilności jest osiągnięcie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie poniżej 3 % PKB do 2013 roku poprzez konsolidację budżetową realizowaną w całym okresie objętym programem, która ma doprowadzić do ustabilizowania wskaźnika zadłużenia na poziomie około 90 % PKB w latach 2012–2013. Działania konsolidacyjne koncentrują się w końcowych latach okresu objętego programem – ich realizacja przypada głównie na rok 2011 i lata późniejsze. Konsolidacja budżetowa ma zasadnicze znaczenie, ponieważ w perspektywie średnioterminowej rosnące deficyty budżetowe i dług mogą szkodzić wzrostowi gospodarczemu, który już obecnie odczuwa negatywne skutki wysokiego zadłużenia zagranicznego obciążającego dochód krajowy. Realizacja ambitnej ścieżki konsolidacji może jednak wymagać wysiłków wykraczających poza te, które określono w programie. Po pierwsze, osiągnięcie zakładanego poziomu dochodów i ograniczenia wydatków za pomocą zapowiedzianych środków może okazać się trudne już w 2010 roku. Po drugie, istnieje ryzyko, że niższy niż zakładano wzrost PKB spowoduje spowolnienie wzrostu dochodów oraz zagrazi spadkowi udziału wydatków w PKB w nadchodzących latach, które to tendencje zostały przewidziane w programie, przez co narazi na niepowodzenie planowaną ścieżkę konsolidacji budżetowej. W tej sytuacji odpowiednio funkcjonujące średniookresowe ramy budżetowe stanowią zasadniczy instrument służący do ograniczenia zagrożeń związanych z realizacją celów budżetowych, w szczególności do wspierania osiągnięcia prawie całkowitego zamrożenia wydatków pierwotnych. Ponadto poprawa jakości finansów publicznych, także w kontekście szerszego programu reform, ma ogromne znaczenie we wspieraniu niezbędnego zwiększenia wydajności i wzrostu potencjalnego PKB, a także w podejmowaniu innych kluczowych wyzwań stojących przed portugalską gospodarką, takich jak zwiększenie konkurencyjności, ograniczenie dużej nierównowagi zewnętrznej oraz wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy.

W świetle powyższej oceny oraz uwzględniając zalecenie z dnia 2 grudnia 2009 r. przyjęte na podstawie art. 126 ust. 7 TFUE, Portugalię wzywa się do:

- (i) osiągnięcia w 2010 r. docelowego deficytu wynoszącego 8,3 % PKB, przez – jeżeli będzie to konieczne – większą konsolidację obejmującą podjęcie dodatkowych działań; wsparcia strategii obniżania deficytu do poziomu poniżej 3 % do 2013 roku przez wdrożenie w odpowiednim czasie konkretnych działań; gotowości do przyjęcia dodatkowych działań konsolidacyjnych, jeżeli scenariusz makroekonomiczny okaże się bardziej optymistyczny niż scenariusz, na którym opiera się zalecenie wydane na podstawie art. 126 ust. 7, lub jeżeli pojawią się jakiegokolwiek odchylenia od założeń; wykorzystywania wszelkich możliwości wykraczających poza sam wysiłek fiskalny, w tym możliwości wynikających z lepszych warunków gospodarczych, w celu przyspieszenia redukcji wskaźnika zadłużenia brutto do poziomu wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB;

⁽¹⁾ W szczególności nie przedstawiono danych na temat deflatorów spożycia publicznego i inwestycji oraz na temat wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w podziale na funkcje.

⁽²⁾ Portugalia zasadniczo zastosowała się do tych zaleceń, jakkolwiek sprawozdanie zostało zawarte w rozdziale dotyczącym średniookresowej strategii budżetowej, a nie w oddzielnym rozdziale.

- (ii) wdrożenia skutecznych wieloletnich ram budżetowych w celu zapewnienia stosowania się do celów budżetowych w całym sektorze instytucji rządowych i samorządowych oraz konsekwentnego ograniczenia wydatków w perspektywie średnioterminowej;
- (iii) poprawy jakości finansów publicznych zgodnie z kierunkami przewidzianymi w programie, w szczególności przez zwiększenie wydajności i skuteczności wydatków publicznych w różnych obszarach działalności organów publicznych; zdecydowanego zajęcia się sytuacją przynoszącą straty przedsiębiorstw państwowych; uwzględnienia przy określaniu stanu stabilności budżetowej zobowiązań dotyczących wydatków wynikających z partnerstw publiczno-prywatnych oraz związanych z tymi partnerstwami zagrożeń;
- (iv) określenia ram działań na rzecz konsolidacji budżetowej wraz z działaniami ukierunkowanymi na trwałe zwiększenie wydajności i trwały wzrost potencjalnego PKB w celu poprawy konkurencyjności i ograniczenia dużej nierównowagi zewnętrznej, co pomoże także poprawić stabilność finansów publicznych w długim okresie.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Realny PKB (zmiana w %)	PS marzec 2010	0,0	- 2,7	0,7	0,9	1,3	1,7
	KOM listopad 2009	0,0	- 2,9	0,3	1,0	nd.	nd.
	PS styczeń 2009	0,3	- 0,8	0,5	1,3	nd.	nd.
Inflacja HICP (%)	PS marzec 2010	2,7	- 0,9	0,8	1,9	1,9	2,0
	KOM listopad 2009	2,7	- 1,0	1,3	1,4	nd.	nd.
	PS styczeń 2009	2,6	1,2	2,0	2,0	nd.	nd.
Luka produktowa ⁽¹⁾ (% potencjalnego PKB)	PS marzec 2010	0,5	- 2,2	- 1,9	- 1,6	- 1,3	- 0,8
	KOM listopad 2009 ⁽²⁾	- 0,1	- 2,9	- 3,0	- 2,6	nd.	nd.
	PS styczeń 2009	- 0,4	- 2,1	- 2,5	- 2,5	nd.	nd.
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PS marzec 2010	- 10,3	- 9,4	- 9,3	- 9,1	- 8,7	- 8,3
	KOM listopad 2009	- 10,3	- 8,5	- 8,6	- 8,6	nd.	nd.
	PS styczeń 2009	- 10,5	- 9,2	- 8,4	- 7,6	nd.	nd.
Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS marzec 2010	43,2	39,7	40,5	41,1	41,8	42,6
	KOM listopad 2009	43,2	43,7	43,5	43,3	nd.	nd.
	PS styczeń 2009	43,5	44,1	43,6	43,6	nd.	nd.
Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS marzec 2010	45,9	49,1	48,8	47,7	46,5	45,4
	KOM listopad 2009	45,9	51,6	51,5	52,0	nd.	nd.
	PS styczeń 2009	45,8	48,0	46,5	45,9	nd.	nd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS marzec 2010	- 2,7	- 9,3	- 8,3	- 6,6	- 4,6	- 2,8
	KOM listopad 2009	- 2,7	- 8,0	- 8,0	- 8,7	nd.	nd.
	PS styczeń 2009	- 2,2	- 3,9	- 2,9	- 2,3	nd.	nd.
Saldo pierwotne (% PKB)	PS marzec 2010	0,2	- 6,4	- 5,1	- 2,8	- 0,6	1,3
	KOM listopad 2009	0,2	- 5,0	- 4,9	- 5,2	nd.	nd.
	PS styczeń 2009	0,8	- 0,6	0,4	1,1	nd.	nd.
Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PS marzec 2010	- 2,9	- 8,3	- 7,5	- 5,9	- 4,1	- 2,5
	KOM listopad 2009	- 2,6	- 6,6	- 6,7	- 7,5	nd.	nd.
	PS styczeń 2009	- 2,0	- 3,0	- 1,8	- 1,2	n.a.	n.a.

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Saldo strukturalne ⁽³⁾ (% PKB)	PS marzec 2010	- 2,9	- 8,3	- 7,5	- 5,9	- 4,1	- 2,5
	KOM listopad 2009	- 3,5	- 6,6	- 6,7	- 7,5	nd.	nd.
	PS styczeń 2009	- 2,0	- 3,0	- 1,8	- 1,2	n.a.	n.a.
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS marzec 2010	66,3	77,2	86,0	89,4	90,7	89,8
	KOM listopad 2009	66,3	77,4	84,6	91,1	n.a.	n.a.
	PS styczeń 2009	65,9	69,7	70,5	70,0	nd.	nd.

Uwagi:

- (¹) Podane w programach wartości luki produktowej oraz salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programach.
- (²) W oparciu o szacowany wzrost potencjalny w wysokości – odpowiednio – 0,6 %, 0,0 %, 0,3 % i 0,7 % w latach 2008–2011.
- (³) Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i inne działania tymczasowe. W programie nie przewiduje się żadnych działań jednorazowych ani innych działań tymczasowych, natomiast według prognozy służb Komisji z jesieni 2009 roku działania te mają wartość 0,8 % PKB w 2008 roku (wszystkie te działania przyczyniają się do zmniejszenia deficytu).

Źródło:

Program stabilności (PS); prognozy służb Komisji z jesieni 2009 roku (KOM); obliczenia służb Komisji