

## I

(Informacje)

## RADA

## OPINIA RADY

z dnia 12 lipca 2005 r.

w sprawie zaktualizowanego programu stabilności Portugalii na lata 2005–2009

(2005/C 228/01)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską,

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

uwzględniając zalecenie Komisji,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

WYDAJE NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) Dnia 12 lipca 2005 r. Rada zbadała zaktualizowany program stabilności Portugalii, obejmujący lata 2005–2008. Program ten spełnia odnoszące się do danych wymogi „kodeksu postępowania dotyczącego treści i formy programów stabilności i konwergencji”<sup>(2)</sup>. Program nie przedstawia jednak propozycji zapewniających długoterminową stabilność finansów publicznych. W związku z tym wzywa się Portugalię do osiągnięcia pełnej zgodności z wymaganiami dotyczącymi danych zawartymi w kodeksie postępowania.
- (2) Aktualizacja programu stabilności koncentruje się wokół potrzeby korekty deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, który, osiągając poziom 6,2 % PKB w 2005 r., w znaczny sposób przekracza wartość referencyjną 3 % PKB. Ostatnio władze portugalskie po rozmowach z Eurostatem sporządziły sprawozdanie, z którego wynika, że wartość ta jest skutkiem deficytu wynoszącego 2,9 % PKB w latach 2002–2004<sup>(3)</sup> i jest też dużo gorsza od zamierzonej w poprzedniej aktualizacji programu: 2,2 % PKB na 2005 r. Wspomniane pogorszenie jest uzasadnione słabszym niż oczekiwano wzrostem, ponowną oceną wzrostu wydatków, przekroczeniem kosztów w stosunku do budżetu oraz niewprowadzeniem środków jednorazowych planowanych w poprzednim programie, jak również pakietem korekcyjnym wynoszącym około 0,6 % PKB przyjętym przez nowy rząd w czerwcu 2005 r. W celu zmniejszenia deficytu aktualizacja określa strategię przewidującą zastosowanie środków strukturalnych, a nie opieranie się w znacznym stopniu na środkach jednorazowych i tymczasowych, co wskazuje na zmianę w stosunku do strategii budżetowej określonej w poprzednich aktualizacjach. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych ma ulegać stopniowej poprawie w nadchodzących latach, nie osiągnie jednak wartości referencyjnej 3 % PKB przed 2007 r.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, str. 1.

<sup>(2)</sup> Władze Portugalii przekazały zaktualizowany program w grudniu 2004 r., stosując się tym samym do oficjalnie wymaganego terminu składania aktualizacji. Jednakże w związku ze zbliżającymi się wyborami powszechnymi w Portugalii, postanowiono o wstrzymaniu się z oceną programu do momentu przedstawienia aktualizacji przez nowy rząd.

<sup>(3)</sup> Deficyt wynosił 4,1 %, 5,4 % oraz 5,2 % PKB odpowiednio w 2002, 2003 i w 2004 r., bez uwzględnienia znacznych środków jednorazowych i tymczasowych

- (3) Scenariusz makroekonomiczny leżący u podstaw tego programu przewiduje, że stopniowy wzrost realnego PKB nastąpi z poziomu 0,8 % w 2005 r. do 3,0 % w 2009 r., ze stopami wzrostu odpowiednio 1,4 %, 2,2 % oraz 2,6 % w okresie pośrednim. Opierając się na aktualnie dostępnych informacjach, scenariusz programu odnośnie do wzrostu w pierwszym okresie programu jest możliwy, podczas gdy w końcowych latach programu istnieje więcej zagrożeń. W celu realizacji zamierzonego tempa wzrostu niezbędne są środki strukturalne odnoszące się do wydajności i konkurencyjności oraz środki ukierunkowane na przywrócenie zaufania.
- (4) Program ma na celu obniżenie do 2008 r. deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej wartości referencyjnej 3 % PKB. Przewiduje się spadek wskaźnika deficytu dla sektora instytucji rządowych i samorządowych od 6,2 % PKB w 2005 r. do 4,8 % w 2006 r., 3,9 % w 2007 r., 2,8 % w 2008 r. i 1,6 % w 2009 r. Z obliczeń dokonywanych przez służby Komisji przy zastosowaniu powszechnie przyjętej metodologii względem danych zawartych w programie wynika, że deficyt strukturalny po wzroście do poziomu 5,3 % PKB w 2005 r., spadnie stopniowo do 1,4 % PKB w 2009 r. Wysiłek na rzecz trwałej konsolidacji będzie podejmowany przez cały czas trwania programu, ze szczególnym naciskiem na początkową część tego okresu, jako że wzmocniona konsolidacja nastąpi w 2006 r. We wczesnym okresie trwania programu konsolidacja opiera się głównie na rosnących dochodach, poprzez podniesienie stawek podatkowych (zwłaszcza podniesienie podstawowej stawki VAT z 19 % do 21 %), obniżeniu ulg podatkowych i usprawnieniu systemu pobierania podatków, co częściowo skompensuje jednorazowe wpływy, z jakich zrezygnowano. Przewiduje się, że w latach końcowych zwiększony udział pochodzący z ograniczenia wydatków będzie wynikał ze stosowania środków o charakterze stałym, takich jak reforma administracji publicznej, zamrożenie płac oraz zmiany w systemie emerytalnym zabezpieczeń społecznych, których wpływ budżetowy będzie odczuwalny głównie w średnim okresie. Udział inwestycji w ogóle wydatków w sektorze instytucji rządowych i samorządowych zmaleje tylko nieznacznie w okresie trwania programu.
- (5) Przewidywany w programie wynik budżetowy narażony jest na liczne zagrożenia. Po pierwsze, wzrost działalności gospodarczej może być wolniejszy niż się spodziewano, zależnie od rzeczywistego wpływu środków podjętych na rzecz konsolidacji budżetowej oraz z uwagi na spodziewany wzrost międzynarodowej konkurencji na portugalskich rynkach eksportowych. Po drugie, środki podejmowane w celu podniesienia dochodów i ograniczenia wydatków mogą się okazać mniej wydajne niż przewidywano lub osiągnięcie zamierzonych rezultatów może potrwać dłużej. Wyższe stawki podatkowe zwiększają niebezpieczeństwo uchylania się od płacenia podatków pomimo znaczących środków podejmowanych w celu zwiększenia ich wzajemnego dostosowania, łącznie ze ściślejszą współpracą administracyjną nakierowaną na zwalczanie przestępstw związanych z rozliczaniem VAT w transakcjach międzynarodowych. Ponadto większość z planowanych ograniczeń wydatków musi być najpierw wdrożona przy zastosowaniu zwyczajowej ścieżki prawnej. W świetle niniejszej oceny rząd może zostać wezwany do wypełnienia swoich zobowiązań odnośnie do podjęcia dodatkowych środków w celu uniknięcia sytuacji, w której deficyt przekracza i utrzymuje się powyżej wartości referencyjnej 3 % PKB przez dłuższy okres niż planowano. Ponadto nawet jeśli będzie utrzymane wyznaczone tempo, przewidziana w programie strategia polityki budżetowej nie zapewnia przynajmniej do 2009 r. wystarczającego marginesu bezpieczeństwa w kontekście ryzyka przekroczenia progu deficytu przy normalnych wahaniami makroekonomicznych. Nie wystarczy również zapewnienie, że z końcem okresu trwania programu osiągnięte zostaną średnioterminowe cele Paktu Stabilności i Wzrostu doprowadzenia sytuacji budżetu do stanu zbliżonego do równowagi, pomimo zmniejszenia w latach 2005 — 2009 istniejącego deficytu o około 4 punkty procentowe PKB. Analiza wrażliwości pokazuje, że w przypadku niekorzystnych tendencji makroekonomicznych deficyt nadal będzie się utrzymywał na poziomie 3 % lub będzie do niego zbliżony w 2009 r.
- (6) Stosunek zadłużenia do PKB przekroczył wartość referencyjną 60 % PKB ustaloną w Traktacie z 2003 r., wzrastając do 61,9 % w 2004 r. Zgodnie z aktualizacją po osiągnięciu 66,5 % PKB w 2005 r. uzyska on wartość najwyższą — 67,8 % PKB, następnie zacznie spadać do 64,5 % w 2009 r. Rozwój wskaźnika zadłużenia brutto może mieć mniej korzystny przebieg niż przewidywano, zważywszy na zagrożenia wobec działalności gospodarczej, realizację celów budżetowych i możliwe pojawienie się, jak to się zdarzało w przeszłości, korekt przepływu kapitału zwiększających zadłużenie, a zwłaszcza akumulacji aktywów finansowych.
- (7) W świetle długoterminowej stabilności finansów publicznych Portugalia zdaje się być w niepewnej sytuacji w związku z przewidywanymi kosztami budżetowymi powodowanymi starzeniem się społeczeństwa. Przyjęte na dzień dzisiejszy środki w zakresie reformy strukturalnej, szczególnie w zakresie emerytur i opieki zdrowotnej, powinny złagodzić wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet. Niniejsze reformy nie wydają się jednak być wystarczające do zapewnienia trwałości. Reformy przedstawione w aktualizacji, w szczególności w zakresie przepisów dotyczących systemu emerytalnego służby cywilnej, mogłyby służyć temu celowi, jeśli zostałyby rzetelnie wdrożone. Rząd zlecił sporządzenie sprawozdania na temat oceny długoterminowej stabilności systemu ubezpieczeń społecznych.

- (8) Ogólnie rzecz biorąc, polityka gospodarcza przedstawiona w aktualizacji jest częściowo zgodna z odnoszonymi się do Portugalii ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej w dziedzinie finansów publicznych. Zgodnie z zaleceniem program przewiduje szeroką konsolidację finansów publicznych od strony wydatków, i nie polega tylko na sięganiu do środków jednorazowych lub tymczasowych. Jeśli trzymać się jego przewidywań, ma także nastąpić poprawa cyklicznie korygowanego pierwotnego salda strukturalnego (bez uwzględnienia środków jednorazowych i tymczasowych) o ponad 0,5 % PKB w każdym roku. Nie przewiduje on jednak obniżenia deficytu poniżej 3 % PKB przed 2008 r., a planowane ograniczenie wydatków nie wystarczy, aby z końcem okresu trwania programu osiągnąć średnioterminowy cel Paktu Stabilności i Wzrostu doprowadzenia sytuacji budżetu do stanu zbliżonego do równowagi.
- (9) W obliczu danych dotyczących wysokości deficytu oraz zadłużenia na 2005 r. i następane lata, przedstawionych w zaktualizowanym programie stabilności, w dniu 22 czerwca Komisja wszczęła w sprawie Portugalii procedurę nadmiernego deficytu. W momencie podejmowania przez Radę decyzji odnośnie do faktu zaistnienia nadmiernego deficytu w Portugalii zostanie także wydane zalecenie w sprawie skorygowania tego deficytu; zalecenie takie będzie zawierać między innymi termin jego skorygowania.

W świetle powyższej oceny w opinii Rady Portugalia powinna:

- i) ograniczyć pogarszanie się sytuacji budżetowej w 2005 r. poprzez rygorystyczne wdrożenie zapowiadanych środków naprawczych;
- ii) osiągnąć tak szybko, jak to możliwe trwałe obniżenie nadmiernego deficytu, czyniąc główny krok w tym kierunku w 2006 r. i dalej obniżając wyraźnie deficyt każdego roku oraz zdecydowanie nadać moc prawną planowanym środkom ukierunkowanym na ograniczenie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych; wykorzystać każdą okazję przyspieszenia redukcji deficytu budżetowego, a zwłaszcza stworzenia marginesów reagowania na skutki budżetowe ewentualnego wzrostu poniżej przewidywań;
- iii) nadać wskaźnikowi zadłużenia brutto stałe tempo spadkowe poprzez zagwarantowanie, że sytuacja w zakresie zadłużenia odzwierciedla postęp w zakresie zmniejszenia deficytu oraz unikanie transakcji finansowych zwiększających zadłużenie;
- iv) kontrolować rozwój wydatków, jeśli to możliwe poprzez ogłoszenie wiążących pułapów dla określonych kategorii wydatków w ramach kompleksowego programu reform podnoszącego jakość i gwarantującego długoterminową stabilność finansów publicznych.
- v) dalej usprawniać przetwarzanie danych sektora instytucji rządowych i samorządowych.

#### Porównanie kluczowych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Realny PKB (zmiana w %)	<b>PS czerwiec 2005</b>	<b>1,0</b>	<b>0,8</b>	<b>1,4</b>	<b>2,2</b>	<b>2,6</b>	<b>3,0</b>
	KOM kwiecień 2005	1,0	1,1	1,7	—	—	—
	PS styczeń 2004	1,0	2,5	2,8	3,0	—	—
Inflacja HICP (%)	<b>PS czerwiec 2005</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>	<b>2,9</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>	<b>2,4</b>
	KOM kwiecień 2005	2,5	2,3	2,1	—	—	—
	PS styczeń 2004	2,0	2,0	2,0	2,0	—	—
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PS czerwiec 2005</b>	<b>- 2,9</b>	<b>- 6,2</b>	<b>- 4,8</b>	<b>- 3,9</b>	<b>- 2,8</b>	<b>- 1,6</b>
	KOM kwiecień 2005	- 2,9	- 4,9	- 4,7	—	—	—
	PS styczeń 2004 (*)	- 2,8	- 2,2	- 1,6	- 1,1	—	—

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Saldo pierwotne (% PKB)	<b>PS styczeń 2005</b>	<b>- 0,1</b>	<b>- 3,3</b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 0,5</b>	<b>0,7</b>	<b>1,8</b>
	KOM kwiecień 2005	- 0,1	- 2,0	- 1,6	—	—	—
	PS styczeń 2004	0,1	0,9	1,5	2,0	—	—
Skorygowane o cykl saldo strukturalne (% PKB)	<b>PS czerwiec 2005 <sup>(1)</sup></b>	<b>- 2,2</b>	<b>- 5,3</b>	<b>- 3,8</b>	<b>- 3,1</b>	<b>- 2,3</b>	<b>- 1,4</b>
	KOM kwiecień 2005	- 2,0	- 3,9	- 3,7	—	—	—
	PS styczeń 2004 <sup>(1)</sup>	- 1,7	- 1,3	- 0,9	- 0,7	—	—
Środki jednorazowe (% PKB)	<b>PS czerwiec 2005</b>	<b>2,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
	KOM kwiecień 2005	2,3	0,3	0	—	—	—
Pierwotne saldo strukturalne skorygowane o cykl bez uwzględnienia środków jednorazowych (% PKB)	<b>PS czerwiec 2005 <sup>(1)</sup></b>	<b>- 4,5</b>	<b>- 5,5</b>	<b>- 3,8</b>	<b>- 3,1</b>	<b>- 2,3</b>	<b>- 1,4</b>
	KOM kwiecień 2005	- 4,3	- 4,2	- 3,7	—	—	—
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych brutto (% PKB)	<b>PS czerwiec 2005</b>	<b>61,9</b>	<b>66,5</b>	<b>67,5</b>	<b>67,8</b>	<b>66,8</b>	<b>64,5</b>
	KOM kwiecień 2005	61,9	66,2	68,5	—	—	—
	PS styczeń 2004 <sup>(*)</sup>	60,0	59,7	58,6	57,0	—	—

Uwaga:

<sup>(1)</sup> Obliczenia służb Komisji na podstawie danych zawartych w programie.

<sup>(\*)</sup> Włączając środki jednorazowe i tymczasowe.

Źródła:

Programy stabilności (PS); Prognozy gospodarcze służb Komisji z wiosny 2005 r. (KOM); Obliczenia służb Komisji.