

OPINIA RADY**z dnia 27 lutego 2007 r.****w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2006–2010 przedstawionego przez Portugalię**

(2007/C 71/02)

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⁾, a w szczególności jego art. 5 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 27 lutego 2007 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności przedstawiony przez Portugalię i obejmujący lata 2006–2010.
- (2) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że wzrost realnego PKB zwiększy się z 1,4 % w 2006 r. do 1,8 % w 2007 r. oraz 2,4 % w 2008 r., a następnie do 3 % rocznie w pozostałej części okresu objętego programem. Z obecnie dostępnych informacji wynika, że scenariusz jest oparty na optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego na rok 2008 i następné lata, kiedy to luka produktowa ma się szybko zmniejszać. Przedstawione w programie prognozy dotyczące inflacji wydają się realistyczne.
- (3) W odniesieniu do 2006 r. w prognozie służb Komisji z jesieni 2006 r. oraz w zaktualizowanej wersji programu deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych oszacowano na 4,6 % PKB, co jest zgodne z celem ustanowionym w poprzedniej aktualizacji programu stabilności. Zgodnie ze zaktualizowaną wersją programu cele dotyczące zarówno całkowitych dochodów budżetowych, jak i poziomu wydatków zostały w dużej mierze zrealizowane. W relacji do PKB oba te wskaźniki są nieznacznie niższe od prognozy służb Komisji z jesieni 2006 r.
- (4) Głównym celem przedstawionej w programie średniookresowej strategii budżetowej jest trwała korekta znacznej nierównowagi budżetowej, a zwłaszcza zmniejszenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej wartości odniesienia, czyli 3 % PKB, w 2008 r., a następnie kontynuowanie konsolidacji budżetowej. Podczas całego okresu objętego programem przewiduje się podjęcie następujących istotnych działań w kierunku konsolidacji budżetowej: stopniowe obniżanie deficytu budżetowego z 4,6 % PKB w 2006 r. do 0,4 % w 2010 r.; realizacja podobnej ścieżki korekty salda pierwotnego od deficytu wynoszącego 1,7 % PKB w 2006 r. do nadwyżki w wysokości 2,5 % w 2010 r. Planowane zmniejszenie deficytu ma zostać osiągnięte głównie poprzez ograniczanie wydatków pierwotnych, których ogólny poziom ma się realnie obniżyć w okresie objętym programem dzięki wprowadzeniu środków korygujących o charakterze strukturalnym, skoncentrowanych na restrukturyzacji administracji centralnej i kadr oraz usług użyteczności publicznej, a także na kontroli wydatków na zabezpieczenie społeczne i opiekę zdrowotną. W pierwszych latach okresu objętego programem do konsolidacji fiskalnej przyczynią się również wyższe dochody podatkowe wynikające głównie ze wzrostu niektórych stawek i obniżenia ulg podatkowych oraz dalsze działania służące zwalczaniu nadużyć finansowych i zjawiska uchylania się od podatków. Program potwierdza planowaną korektę przedstawioną w aktualizacji programu stabilności z grudnia 2005 r. przy zasadniczo niezmiennym scenariuszu makroekonomicznym.

⁽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) Przewiduje się poprawę salda strukturalnego (tj. salda dostosowanego cyklicznie z wyłączeniem środków jednorazowych i tymczasowych) — obliczanego zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką — z deficytu na poziomie około 3,5 % PKB w 2006 r. do 0,5 % do 2010 r. W całym okresie objętym programem planuje się zmniejszenie deficytu strukturalnego średnio o prawie 0,75 % PKB rocznie. Przedstawionym w programie średniookresowym celem budżetowym jest osiągnięcie deficytu strukturalnego na poziomie 0,5 % PKB do 2010 r., czyli rok wcześniej niż pośrednio zakładano w poprzedniej aktualizacji programu. Ponieważ cel ten jest bardziej ambitny, niż minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około 1,5 % PKB), jego osiągnięcie powinno zapewnić margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem wystąpienia nadmiernego deficytu. Wyznaczony cel średniookresowy mieści się w zakresie wyznaczonym dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II w pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz w kodeksie postępowania i odpowiednio uwzględnia wskaźnik zadłużenia i średni wzrost produktu potencjalnego w perspektywie długoterminowej.
- (6) Istnieje ryzyko niezrealizowania celów budżetowych związane w szczególności z wpływem na budżet środków ograniczających wydatki rządowe. W kontekście trudnej sytuacji makroekonomicznej rząd — poza uchwaleniem nowych ram prawnych w celu poprawy dyscypliny finansowej władz regionalnych i lokalnych — wprowadził w ostatnim czasie również zdecydowane środki ograniczające wzrost wydatków, zwłaszcza w zakresie administracji publicznej, opieki zdrowotnej i socjalnej. Inne środki związane częściowo z sektorem instytucji rządowych i samorządowych są nadal przygotowywane. Przewidywane odciążenie budżetu, które ma nastąpić w wyniku tych działań, jest jednak niepewne, szczególnie w 2008 r. i w kolejnych latach. Biorąc pod uwagę, że konsolidacja fiskalna w zasadniczy sposób zależy od ograniczenia wydatków, do osiągnięcia celów budżetowych przyczynią się również dalsze postępy trwającego obecnie procesu polepszania ram budżetowych i wprowadzania mechanizmów oceny i kontroli wykonania budżetu. Wspomniany scenariusz makroekonomiczny wiąże się z ryzykiem mniejszego ożywienia gospodarczego, co oznacza ograniczone odciążenie finansów rządowych. Założenia dotyczące elastyczności dochodów podatkowych stosownie do ożywienia gospodarczego w 2007 r. zależą od przyszłej poprawy skuteczności poboru podatków.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka nakreślony w programie kurs polityki budżetowej jest zasadniczo zgodny z zaleconą przez Radę korektą nadmiernego deficytu do 2008 r., pod warunkiem pełnego i skutecznego wdrożenia środków przewidzianych w programie oraz ich wzmocnienia w przypadku niższego niż zakładano wzrostu gospodarczego. Po dokonaniu korekty nadmiernego deficytu celem programu jest przeprowadzenie zgodnych z paktem działań dostosowawczych. Jeśli jednak wziąć pod uwagę zagrożenia dla celów budżetowych, wydaje się, że nakreślony w programie kierunek polityki budżetowej może nie zapewnić do samego końca okresu objętego programem wystarczającego marginesu bezpieczeństwa chroniącego przed naruszeniem 3-procentowego progu deficytu przy normalnych wahaniami makroekonomicznych. W związku z powyższym zagrożenia dla celów budżetowych mogą uniemożliwić osiągnięcie celu średniookresowego do roku 2010, jak przewiduje program. W latach po korekcie nadmiernego deficytu określone w programie działania dostosowawcze służące osiągnięciu celu średniookresowego mogą wymagać wzmocnienia, tak by doprowadzić do zgodności z paktem na rzecz stabilności i wzrostu, który stanowi, że dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II roczna poprawa salda strukturalnego, rozumiana jako wartość odniesienia, powinna wynieść 0,5 % PKB, przy czym dostosowanie powinno być większe w okresach dobrej koniunktury gospodarczej, natomiast w okresach gorszej koniunktury może być mniejsze.
- (8) Szacuje się, że w 2006 r. dług publiczny brutto osiągnął 67,5 % PKB, czyli powyżej przewidzianej w Traktacie wartości odniesienia, która wynosi 60 %. Program przewiduje wzrost wskaźnika zadłużenia w 2007 r. oraz jego spadek o około 6 punktów procentowych w pozostałym okresie objętym programem. Zmiany wskaźnika zadłużenia zależą od wspomnianych powyżej zagrożeń dla celów budżetowych i od utrzymującej się niepewności związanej z korektą przepływów kapitału, która w przeszłości zazwyczaj była znaczna i wiązała się z powiększeniem zadłużenia. Poza tym w perspektywie średniookresowej istnieje ryzyko dla budżetu związane z wynikami przedsiębiorstw publicznych. W kontekście tych zagrożeń wskaźnik zadłużenia zacznie się obniżać do wartości odniesienia pod koniec okresu objętego programem.
- (9) Celem uchwalonych ostatnio w Portugalii reform systemu emerytalnego jest zwiększenie stabilności finansów publicznych. Szacunkowe wartości podane w programie wskazują, że w wyniku przeprowadzenia reform całkowity wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa będzie w nadchodzących dekadach znacznie niższy, choć nadal istotny. Mimo wyraźnej poprawy w stosunku do roku 2005 wyjściowa sytuacja budżetowa nadal stanowi zagrożenie dla stabilności finansów publicznych, nawet bez uwzględnienia długoterminowego wpływu na budżet związanego ze starzeniem się społeczeństwa. Ponadto obecny poziom zadłużenia brutto przekracza określoną w Traktacie wartość odniesienia. Generalnie wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych w Portugalii kształtują się na wysokim poziomie. Planowana konsolidacja budżetowa wraz z przewidywanym obniżaniem — dzięki toczącym się reformom — wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa znacznie przyczynią się do ograniczenia tych zagrożeń.

- (10) Program stabilności zawiera jakościową ocenę ogólnego wpływu sprawozdania — przedstawionego w październiku 2006 r. — dotyczącego realizacji krajowego programu reform, w ramach średniookresowej strategii budżetowej. Podano w nim również systematyczne informacje o bezpośrednich kosztach lub oszczędnościach budżetowych wynikających z najważniejszych reform przewidzianych w krajowym programie, a w przedstawionych prognozach budżetowych bezpośrednio uwzględniono skutki dla finansów publicznych, jakie niosą działania nakreślone w krajowym programie reform. Przedstawione w programie stabilności środki w dziedzinie finansów publicznych wydają się zgodne z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. W szczególności w obu programach uwzględniono kwestie powiązań między reformą administracji publicznej a strategią konsolidacji fiskalnej oraz przedstawiono dodatkowe informacje na temat różnych środków prowadzenia polityki.
- (11) Strategia budżetowa określona w programie jest zasadniczo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005–2008.
- (12) Jeśli chodzi o wymagania związane z danymi określone w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie przedstawiono wszystkie dane obowiązkowe i większość opcjonalnych ⁽¹⁾. Jednak program w niektórych zasadniczych punktach odbiega od wzoru określonego w kodeksie postępowania ⁽²⁾.

Rada uważa, że program zasadniczo spełnia warunki korekty nadmiernego deficytu do 2008 r., pod warunkiem pełnej i skutecznej realizacji środków w nim wskazanych oraz ich wzmocnienia w przypadku niższego niż zakładany wzrostu gospodarczego. Także konsolidacja fiskalna będzie służyć strategii stymulowania konkurencyjności i wzrostu gospodarczego. Po korekcie nadmiernego deficytu program przewiduje właściwe postępy na drodze do osiągnięcia celu średniookresowego, jednak istnieje ryzyko niezrealizowania celów budżetowych. Biorąc pod uwagę powyższą ocenę oraz w świetle zalecenia wydanego zgodnie z art. 104 ust. 7 w dniu 20 września 2005 r., Rada wzywa Portugalię do:

- i) rygorystycznego wprowadzenia określonych w programie środków strukturalnych w celu zapewnienia korekty nadmiernego deficytu do 2008 r. i przygotowania się do wzmocnienia tych środków, po to by zrównoważyć skutki budżetowe ewentualnego niższego niż zakładano wzrostu gospodarczego;
- ii) przeprowadzenia — po dokonaniu korekty nadmiernego deficytu — przewidzianych działań dostosowawczych prowadzących do osiągnięcia celu średniookresowego i wsparcia ich w miarę potrzeby wzmocnionymi środkami, jak również zapewnienia odpowiedniej redukcji wskaźnika zadłużenia względem PKB;
- iii) kontynuowania przeprowadzanej obecnie reformy administracji publicznej; dalszego udoskonalania ram budżetowych, w tym oceny i kontroli wykonania budżetu na wszystkich poziomach sektora instytucji rządowych i samorządowych, przede wszystkim w celu osiągnięcia planowanego ograniczenia wydatków;
- iv) poprawy długoterminowej stabilności finansów publicznych poprzez osiągnięcie celu średniookresowego oraz zapewnienie i ewentualną poprawę korzyści płynących z uchwalonych reform systemu emerytalnego — w związku z poziomem zadłużenia oraz z przewidywanym wzrostem wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Realny PKB (zmiana w %)	PS grudzień 2006	0,4	1,4	1,8	2,4	3,0	3,0
	KOM listopad 2006	0,4	1,2	1,5	1,7	nd.	nd.
	PS grudzień 2005	0,5	1,1	1,8	2,4	3,0	nd.

⁽¹⁾ Nie przedstawiono przede wszystkim danych dotyczących inflacji HICP i wynagrodzeń pracowników sektora publicznego.

⁽²⁾ Program podzielono na pięć części: Streszczenie; Sytuacja makroekonomiczna i budżetowa; Prognozy makroekonomiczne i budżetowe; Długoterminowa stabilność finansów publicznych oraz Instytucje, procedury i zasady budżetowe.

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Inflacja HICP (%)	PS grudzień 2006 ⁽⁶⁾	2,5	3,2	2,2	2,2	2,1	2,1
	KOM listopad 2006	2,1	2,9	2,2	2,1	nd.	nd.
	<i>PS grudzień 2005</i> ⁽⁶⁾	2,3	2,3	2,2	2,2	2,1	<i>nd.</i>
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	PS grudzień 2006 ⁽¹⁾	- 2,5	- 2,6	- 2,4	- 1,8	- 0,7	0,2
	KOM listopad 2006 ⁽⁵⁾	- 2,0	- 2,0	- 1,8	- 1,5	nd.	nd.
	<i>PS grudzień 2005</i> ⁽¹⁾	- 2,3	- 2,7	- 2,5	- 1,8	- 0,7	<i>nd.</i>
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS grudzień 2006	- 6,0	- 4,6	- 3,7	- 2,6	- 1,5	- 0,4
	KOM listopad 2006	- 6,0	- 4,6	- 4,0	- 3,9	nd.	nd.
	<i>PS grudzień 2005</i>	- 6,0	- 4,6	- 3,7	- 2,6	- 1,5	<i>nd.</i>
Saldo pierwotne (% PKB)	PS grudzień 2006	- 3,3	- 1,7	- 0,7	0,4	1,5	2,5
	KOM listopad 2006	- 3,3	- 1,7	- 1,0	- 0,7	nd.	nd.
	<i>PS grudzień 2005</i>	- 3,2	- 1,7	- 0,6	0,6	1,5	<i>nd.</i>
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	PS grudzień 2006 ⁽¹⁾	- 4,9	- 3,4	- 2,6	- 1,8	- 1,2	- 0,5
	KOM listopad 2006	- 5,1	- 3,7	- 3,2	- 3,2	nd.	nd.
	<i>PS grudzień 2005</i> ⁽¹⁾	- 5,0	- 3,4	- 2,6	- 1,8	- 1,2	<i>nd.</i>
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PS grudzień 2006 ⁽³⁾	- 4,9	- 3,4	- 2,6	- 1,8	- 1,2	- 0,5
	KOM listopad 2006 ⁽⁴⁾	- 5,1	- 3,7	- 3,2	- 3,2	nd.	nd.
	<i>PS grudzień 2005</i>	- 5,0	- 3,4	- 2,6	- 1,8	- 1,2	<i>nd.</i>
Dług publiczny brutto (% PKB)	PS grudzień 2006	64,0	67,4	68,0	67,3	65,2	62,2
	KOM listopad 2006	64,0	67,4	69,4	70,7	nd.	nd.
	<i>PS grudzień 2005</i>	65,5	68,7	69,3	68,4	66,2	<i>nd.</i>

Uwagi:

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

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

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

(4) W prognozie służb Komisji z jesieni 2006 r. nie uwzględniono środków jednorazowych ani innych środków tymczasowych.

(5) Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu w wysokości 1,2 % w latach 2005–2007 i 1,4 % w 2008 r.

(6) Deflator spożycia indywidualnego.

Źródło:

Program stabilności (PS); prognoza gospodarcza służb Komisji z jesieni 2006 r. (KOM); obliczenia służb Komisji