

I

(Tájékoztatók)

TANÁCS

A TANÁCS VÉLEMÉNYE

(2005. július 12.)

Portugália aktualizált, 2005–2009-re szóló stabilitási programjáról

(2005/C 228/01)

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre,

tekintettel a költségvetési egyenleg felügyeletének, valamint a gazdaságpolitikák felügyeletének és összehangolásának megerősítéséről szóló, 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendeletre ⁽¹⁾, és különösen annak 5. cikke (3) bekezdésére,

tekintettel a Bizottság ajánlására,

a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal folytatott konzultációt követően,

ELFOGADTA EZT A VÉLEMÉNYT:

- (1) A Tanács 2005. július 12-én megvizsgálta Portugáliának a 2005–2009 közötti időszakra vonatkozó, aktualizált stabilitási programját. A program megfelel „a stabilitási és konvergenciaprogramok tartalmáról és formátumáról szóló magatartási kódex” ⁽²⁾ adatkövetelményeinek. Ugyanakkor nem tartalmaz előrejelzéseket az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságára vonatkozóan. Ezért a Tanács felszólítja Portugáliát, hogy teljes mértékben feleljen meg a magatartási kódex adatkövetelményeinek.
- (2) A stabilitási program aktualizálása arra épül, hogy ki kell igazítani a 2005-ben a GDP 6,2 %-ára tervezett költségvetési hiányt, amely jelentősen meghaladja a GDP 3 %-át. A portugál hatóságoknak – az Eurostattal folytatott megbeszéléseket is tükröző – jelentése szerint a 2002 és 2004 közötti időszakban ⁽³⁾ a GDP 2,9 %-át tette ki a költségvetési hiány, a jelenlegi adat pedig lényegesen rosszabb az előző aktualizálásban 2005-re tervezett, a GDP 2,2 %-ában meghatározott értéknél. Ez az eltérés a vártnál gyengébb növekedéssel, a kiadások növekedésének újraértékelésével, a költségvetés túllépésével és az előző programban tervezett egyszeri intézkedések elmaradásával, valamint az új kormány által 2005 júniusában elfogadott, a GDP mintegy 0,6 %-át kitevő korrekciós csomaggal magyarázható. A hiány csökkentése érdekében az aktualizálás olyan stratégiát vázol fel, amely – az egyszeri és átmeneti intézkedések széles körű alkalmazása helyett – inkább a strukturális intézkedések végrehajtását részesíti előnyben, ami változást jelent a korábbi aktualizálásokban ismertetett költségvetési stratégiákhoz képest. A költségvetési hiány az elkövetkező évek során várhatóan folyamatosan csökken, de 2007-ig túllépi a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaértéket.

⁽¹⁾ HL L 209., 1997.8.2., 1. o.

⁽²⁾ 2004 decemberében benyújtottak a portugál hatóságok egy naprakésszé tett programot, ezáltal megfeleltek a benyújtás hivatalosan meghatározott dátumának. A portugál országos választásokra tekintettel azonban az a döntés született, hogy a beadott program értékelésétől eltekintenek és megvárják, hogy az új kormány benyújtsa naprakésszé tett változatát.

⁽³⁾ A 2002., 2003. és 2004. évi hiány a GDP 4,1 %-a, 5,4 %-a, illetve 5,2 %-a volt, nem számítva a jelentősebb egyszeri és átmeneti intézkedéseket.

- (3) A program alapjául szolgáló makrogazdasági forgatókönyv előrejelzése szerint a reál GDP növekedése a 2005. évi 0,8 %-ról 2009-re fokozatosan 3,0 %-ra nő, a közbeeső években 1,4 %, 2,2 % és 2,6 % növekedési ütemmel. A jelenlegi információk alapján a programidőszak első részére vonatkozó növekedési előrejelzések valószínűek, a későbbi évek tekintetében azonban nagyobb a kockázat. A tervezett növekedési pálya megvalósítása érdekében alapvető fontosságúak a termelékenység és a versenyképesség javítását, valamint a bizalom helyreállítását szolgáló strukturális intézkedések.
- (4) A program célja, hogy 2008-ra a költségvetési hiány a GDP 3 %-os referenciaértéke alá csökkenjen. A költségvetési hiány mértéke várhatóan a 2005-ben a GDP 6,2 %-át kitevő értékről 2006-ban 4,8 %-ra, 2007-ben 3,9 %-ra, 2008-ban 2,8 %-ra és 2009-ben 1,6 %-ra csökken. A Bizottság szolgálatainak – az általánosan elfogadott módszert alkalmazva a programban található információra – számításai azt mutatják, hogy a ciklikusan kiigazított hiány a 2005. évi 5,3 %-os értéket követően 2009-re fokozatosan 1,4 %-ra esik vissza. A konszolidációt célzó erőfeszítések a program teljes időtartamára kiterjednek, különös tekintettel a kezdeti szakaszra, ugyanis 2006-ban jelentős konszolidációra kerül sor. A programidőszak korai szakaszában a konszolidáció elsősorban a bevételnövelésen alapul – magasabb adókulcsok (nevezetesen az általános HÉA-kulcs 19 %-ról 21 %-ra történő emelése), illetve alacsonyabb adóhitelek és hatékonyabb adóbehajtás révén, ami részben ellensúlyozza az elmaradt egyszeri bevételeket. A későbbi évekre a kiadások megszorításából eredő hozzájárulás növekedését tervezik, tartós intézkedések – például a közigazgatás reformja, a bérköltségek visszafogása, illetve a szociális biztonsági nyugdíjrendszerek megváltoztatása – révén, amelyeknek a költségvetésre gyakorolt hatása elsődlegesen középtávon jelentős. A beruházások aránya az összes költségvetési kiadáson belül várhatóan csak kis mértékben csökken.
- (5) A programban jelzett költségvetési eredményre számos kockázati tényező gyakorol hatást. Először is, a gazdasági tevékenység bővülése – a költségvetési konszolidációs intézkedések tényleges hatásától függően és a portugál exportpiacokon fennálló nemzetközi verseny várható erősödésének figyelembevételével – elmaradhat a várakozásoktól. Másodsorban, előfordulhat, hogy a bevételnövelő és kiadás-megszorító intézkedések az előrejelzésnél kevésbé hatékonyak, illetve a kívánt eredmények hosszabb idő után jelentkeznek. A magasabb adókulcsok – függetlenül az adózási fegyelem érdekében hozott jelentős intézkedésektől, beleértve a határokon átnyúló HÉA-csalásra összpontosító szorosabb igazgatási együttműködést is – növelik az adókijátszás kockázatát. Ezen kívül a bejelentett kiadás-megszorító intézkedések többségét még jogszabályba kell foglalni. Ezen értékelést figyelembe véve a kormány felszólítást kaphat arra, hogy teljesítse vállalt kötelezettségét, azaz hozzon kiegészítő intézkedéseket annak érdekében, hogy elkerülje a GDP 3 %-át meghaladó hiánynak a tervezettnél hosszabb távon történő fennállását. Mindamellett, a program költségvetési stratégiája a szokásos makrogazdasági ingadozások mellett legalább 2009-ig még a tervezett pálya betartása esetén sem jelent elegendő biztonsági sávot a felső határ átlépésének elkerülésére. Nem biztosítja továbbá azt sem, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktumnak az egyensúlyközeli költségvetési egyenlegre vonatkozó középtávú célkitűzése a programidőszakban teljesüljön, akkor sem, ha 2005 és 2009 között a deficit mintegy 4 százalékponttal csökken. Érzékenységi elemzés szerint kedvezőtlen makrogazdasági fejlemények esetén a költségvetési hiány 2009-ben még mindig 3 %-os vagy ahhoz közeli lesz.
- (6) A GDP-arányos adósságráta 2003-ban meghaladta a Szerződésben meghatározott 60 %-os referenciaértéket, 2004-ben pedig 61,9 %-ra emelkedett. Az aktualizálás szerint az adósságráta 2005-ben a GDP 66,5 %-át teszi ki, ezt követően 2007-ben eléri legmagasabb értékét, azaz a GDP 67,8 %-át, majd 2009-ig 64,5 %-ra csökken. A bruttó adósságráta alakulása az előrejelzettnél kedvezőtlenebbül is alakulhat, tekintettel a gazdasági tevékenységhez és a költségvetési célokhoz kapcsolódó kockázatokra, valamint a már a múltban is előfordult, adósságnövelő hatású esetleges stock-flow kiigazításokra, különös tekintettel a pénzügyi eszközök felhalmozására.
- (7) Portugáliában a népesség előregedésével összefüggő, előrejelzett költségvetési kiadások veszélyeztetik az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságát. Az eddig végrehajtott strukturális reformok – különösen a nyugdíj és az egészségügy terén – csökkenthetik az előregedésnek a költségvetésre gyakorolt hatásait. Úgy tűnik azonban, hogy ezek a reformok nem elegendőek a fenntarthatóság biztosításához. Az aktualizálásban bemutatott reformok – nevezetesen a közszolgáltatásra vonatkozó nyugdíjrendelkezések – megfelelő végrehajtásuk esetén javíthatnak a helyzeten. A kormány megbízást adott a szociális biztonsági rendszer hosszú távú fenntarthatóságát értékelő jelentés elkészítésére.

- (8) Összegezve, az államháztartás terén az aktualizálásban ismertetett gazdaságpolitikák részben összhangban vannak az országspecifikus átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokkal. Az ajánlásoknak megfelelően a program az államháztartás konszolidációját jórészt a kiadási oldallal kívánja megoldani, és nem támaszkodik egyszeri vagy átmeneti intézkedésekre. Az előrejelzések – amennyiben megvalósulnak – a ciklikus hatásoktól megtisztított elsődleges egyenlegnek (az egyszeri és átmeneti intézkedések nélkül) évente a GDP több mint 0,5 %-át kitevő javulását is magukban foglalják. Mindazonáltal a program 2008-ig nem irányozza elő a deficitnek a GDP 3 %-a alá történő csökkentését, és a tervezett kiadás-megszorítások nem lesznek elegendőek ahhoz, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktumnak az egyensúlyközeli költségvetési egyenlegre vonatkozó középtávú célkitűzése a programidőszak végéig teljesüljön.
- (9) Az aktualizált stabilitási programban bemutatott, a 2005. és az utána következő évekre vonatkozó költségvetési hiányt és adósságot tükröző számadatok alapján a Bizottság június 22-én kezdeményezte Portugália esetében a túlzott hiány esetén követendő eljárást. A Tanács – a Portugáliában fennálló túlzott költségvetési hiányról szóló határozatának meghozatalakor – a túlzott hiány kiigazítására vonatkozó ajánlást is közzétesz; ez az ajánlás többek között a túlzott költségvetési hiány kiigazítására megszabott határidőt is tartalmazza.

A fenti értékelést figyelembe véve a Tanács véleménye szerint Portugáliának a következőket kell tennie:

- i. korlátozni a 2005. évi költségvetési helyzet romlását – a bejelentett helyesbítő intézkedések szigorú végrehajtásának biztosításával;
- ii. elérni a túlzott költségvetési hiány mihamarabbi tartós kiigazítását, a 2006. évi első komoly lépést követően minden évben további jelentős csökkenéssel, valamint a kormányzati kiadások csökkentését célzó tervezett intézkedések határozott végrehajtásával; megragadni minden lehetőséget a költségvetési hiány csökkentésének felgyorsítására, különösen tekintettel az előrejelzetnél esetlegesen alacsonyabb növekedés költségvetési hatásainak kezelésére szolgáló sávok létrehozására;
- iii. kifejezetten csökkenő pályára állítani a bruttó adósságrátát, biztosítva, hogy az adósság alakulása tükrözze a hiány csökkentésében tett előrehaladást, és elkerülve a hiányt növelő pénzügyi tranzakciókat;
- iv. ellenőrizni a kiadások alakulását, lehetőleg az egyes kiadási kategóriákra vonatkozó kötelező felső határok bejelentésével, egy olyan átfogó reformprogram keretein belül, amely hozzájárul az államháztartás minőségének javításához, illetve hosszú távú fenntarthatóságának biztosításához;
- v. továbbfejleszteni az államháztartási adatok feldolgozását.

A főbb makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Reál GDP (változás, %)	SP 2005. június	1,0	0,8	1,4	2,2	2,6	3,0
	COM 2005. április	1,0	1,1	1,7	—	—	—
	SP 2004. január	1,0	2,5	2,8	3,0	—	—
HICP infláció (%)	SP 2005. június	2,5	2,5	2,9	2,5	2,5	2,4
	COM 2005. április	2,5	2,3	2,1	—	—	—
	SP 2004. január	2,0	2,0	2,0	2,0	—	—
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2005. június	- 2,9	- 6,2	- 4,8	- 3,9	- 2,8	- 1,6
	COM 2005. április	- 2,9	- 4,9	- 4,7	—	—	—
	SP 2004. január (*)	- 2,8	- 2,2	- 1,6	- 1,1	—	—

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2005. június	- 0,1	- 3,3	- 1,6	- 0,5	0,7	1,8
	COM 2005. április	- 0,1	- 2,0	- 1,6	—	—	—
	SP 2004. január	0,1	0,9	1,5	2,0	—	—
Ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2005. június ⁽¹⁾	- 2,2	- 5,3	- 3,8	- 3,1	- 2,3	- 1,4
	COM 2005. április	- 2,0	- 3,9	- 3,7	—	—	—
	SP 2004. január ⁽¹⁾	- 1,7	- 1,3	- 0,9	- 0,7	—	—
Egyszeri intézkedések (a GDP %-ában)	SP 2005. június	2,3	0,2	0	0	0	0
	COM 2005. április	2,3	0,3	0	—	—	—
Ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg, az egyszeri intézkedések nélkül (a GDP %-ában)	SP 2005. június ⁽¹⁾	- 4,5	- 5,5	- 3,8	- 3,1	- 2,3	- 1,4
	COM 2005. április	- 4,3	- 4,2	- 3,7	—	—	—
Bruttó államadóság (a GDP %-ában)	SP 2005. június	61,9	66,5	67,5	67,8	66,8	64,5
	COM 2005. április	61,9	66,2	68,5	—	—	—
	SP 2004. január ^(*)	60,0	59,7	58,6	57,0	—	—

Megjegyzés:

⁽¹⁾ A Bizottság szolgálatainak számításai, a programban megadott információk alapján.

^(*) Beleértve az egyszeri, valamint átmeneti intézkedéseket

Források:

Stabilitási programok (SP); A Bizottság szolgálatainak 2005. tavaszi gazdasági előrejelzései (COM); A Bizottság szolgálatainak számításai.