

A TANÁCS VÉLEMÉNYE

(2006. március 14.)

Portugália 2005–2009-re szóló aktualizált stabilitási programjáról

(2006/C 82/08)

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre,

tekintettel a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról 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,

A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT FOGALMAZTA MEG:

- (1) 2006. március 14-én a Tanács megvizsgálta Portugália aktualizált stabilitási programját, amely a 2005–2009. közötti időszakra vonatkozik.
- (2) A portugál gazdasági növekedés az 1995–2000. közötti időszakban prociklikus költségvetési expanzió mellett évente átlagosan 4 % volt, majd 2001–2005. között jelentős mértékben, évi ½ %-ra csökkent, ami elmarad az euró-övezet átlagától. A vásárlóerő-egyenértéken számított egy főre eső GDP 2005-ben várhatóan az övezet átlagának 70 %-a alá esett. A hátrányos külső ciklikus hatások mellett ez a csökkent teljesítmény a gyenge versenyhelyzetet tükrözi, amely felel a jelentős méretű külső hiányért és az alacsony potenciális növekedésért. A költségvetési egyenleg az ezredforduló óta gyenge, a strukturális hiány folyamatosan magas.
- (3) 2005. szeptember 20-án a Tanács úgy határozott, hogy a hiány Portugáliában túlzott. A 104. cikk (7) bekezdése szerinti – ugyanezen a napon kelt – tanácsi ajánlásnak megfelelően ezt a túlzott hiányt 2008-ig ki kell igazítani. Az ajánlásban meghatározott hat hónap hosszú időszak elteltét követően a Bizottság értékeli a portugál hatóságok azon intézkedéseit, amelyeket a 2006-ra tervezett hiány elérése érdekében hoztak. A stabilitási program – 2005–2009. közötti időszakot felölelő – megelőző aktualizálásáról szóló, 2005. július 12-i véleményében a Tanács felkérte Portugáliát, hogy 2005-ben tartsa korlátok között a költségvetési egyenleg romlását; valósítsa meg a túlzott hiány fenntartható kiigazítását, és 2006-ban tegyen jelentős lépést ebben az irányban; állítsa a bruttó adósság arányát határozottan csökkenő pályára; tartsa ellenőrzés alatt a kiadásokat, javítsa az államháztartás minőségét és biztosítsa annak hosszú távú fenntarthatóságát; valamint javítsa tovább az államháztartási adatok feldolgozását.
- (4) Az államháztartási hiány a Bizottság szolgálatai 2005. őszi előrejelzéseinek becslése szerint 2005-ben elérte a GDP 6 %-át, míg a megelőző, 2005. júniusi aktualizálásban a GDP 6,2 %-át tűzték ki célul. Ez a kis különbség teljes mértékben annak köszönhető, hogy a GDP adatsorokat felfelé módosították. Az előző évekhez képesti éles romlást a kiadások emelkedése mellett jelentősrészt az magyarázza, hogy a kormány már nem jutott olyan bevételekhez, amelyek egyszeri, jelentős intézkedésből származnak.

⁽¹⁾ HL L 209., 1997.8.2., 1. o. Az 1055/2005/EK rendelettel (HL L 174., 2005.7.7., 1. o.) módosított rendelet. Az e szövegben említett dokumentumok megtalálhatók a következő internetes oldalon: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

- (5) A program biztosítja a stabilitási és konvergenciaprogramokra nézve az új magatartási kódexben előírt kötelező adatokat, bár lényeges pontokon eltér a programok felépítésére vonatkozóan meghatározott mintától ⁽¹⁾.
- (6) Az aktualizálásban bemutatott makrogazdasági forgatókönyv előrejelzése szerint a reál GDP növekedés a programidőszak során gyorsulni fog, a 2005-ös 0,5 %-ról 2006-ban 1,1 %-ra, 2007-ben 1,8 %-ra, majd végül 2009-re 3 %-ra. A feltételezések szerint a növekedést a belföldi kereslet és a kivitel generálja, bár a külső hozzájárulás hatása várhatóan majdnem semleges lesz a programidőszak során. A negatív kibocsátási rés a tervek szerint a GDP -2½ %-ának megfelelő 2006–2007-es értékről kevesebb, mint -1 %-ra csökken a programidőszakban. A jelenleg rendelkezésre álló információk alapján a program növekedési feltételezései kedvezőek, különösen a program utolsó éveinek esetében. Az inflációs nyomások előreláthatóan alacsonyak maradnak, de 2006-ot, valamint a programidőszak végét kockázatok övezik. A nagymértékű külső hiány várhatóan nagyjából változatlan marad.
- (7) A program a jelentős költségvetési egyensúlytalanság tartós kiigazítására törekszik, 2008-ban a GDP 3 %-ában megadott referenciaérték alá kívánják csökkenteni az államháztartási hiányt, majd ezt követően további költségvetési konszolidáció folytatása a cél. Az államháztartás konszolidációját a program szerint strukturális intézkedések segítik elő, minden évben jelentős lépésekre kerül sor. Az államháztartási hiányra nézve, amely 2005-ben a GDP 6 %-ára nőtt, azt tervezik, hogy az 2006-ban a GDP 4,6 %-ára, 2007-ben a GDP 3,7 %-ára, 2008-ban a GDP 2,6 %-ára, majd 2009-ben a GDP 1,5 %-ára csökken. Az elsődleges egyenleg az előrejelzések szerint időben hasonlóan alakul, 2005–2009. között a GDP 3,2 %-ának megfelelő hiányról a GDP 1,5 %-ának megfelelő többletre javul. A költségvetési kiigazítást a bevételi és a kiadási oldal egyaránt támogatja. Rövidtávon a konszolidáció elsősorban a magasabb adókulcsok és a javított adóbeszedés által generált pótlólagos bevételekre támaszkodik. A valamennyi lényeges elsődleges kiadási kategóriára kiterjedő kiadáskorlátozás várhatóan progresszív módon támogatja a költségvetési konszolidációt a programidőszak során, a legjelentősebb megtakarítások az államigazgatást (ideértve az alkalmazottakat is), valamint a szociális védelmi rendszereket érintő változtatásokból adódnak. A stabilitási program 2005. decemberi aktualizálása a megelőző aktualizáláshoz képest kisebb, bár a jelenleg rendelkezésre álló információk alapján még mindig kedvező növekedési feltételezések mellett összességében megerősíti a tervezett kiigazítást.
- (8) A közösen megállapított módszertan használatával a Bizottság szolgálatai által a program adatai alapján számított strukturális egyenleg (azaz a ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg az egyszerű és egyéb átmeneti intézkedések figyelmen kívül hagyása után) várhatóan mintegy 3½ százalékponttal javul a programidőszak során. A szigorú költségvetési irányvonal – amelynek súlypontja az időszak elejére esik – előreláthatóan a teljes programidőszakra nézve jellemző marad: a strukturális hiány a GDP 5 %-ának megfelelő 2005-ös értékről a tervek szerint 2006-ra a GDP kb. 3½ %-ára, 2007-ben majdnem 2½ %-ára, 2008-ban 1¾ %-ára, 2009-ben pedig 1¼ %-ára csökken. A tervezett költségvetési erőfeszítésekre az előrejelzések szerint szűkülő negatív kibocsátási rés mellett kerül sor. A Stabilitási és Növekedési Paktumban előírtak szerint a program a költségvetési egyenlegre nézve a „GDP legalább -0,5 %-ának megfelelő” középtávú célkitűzést azonosít, amelyet nem kívánnak a programidőszakban elérni. Mivel a program középtávú célkitűzése meghaladja a minimálisan szükséges értéket (a becslések szerint a GDP kb. 1 %-ának megfelelő hiány), annak megvalósítása biztosítja a szükséges biztonsági sávot a túlzott hiány felmerülésével szemben. A program középtávú célkitűzése megfelelő szintű a jelenlegi értékelés szerint, mert az a Stabilitási és Növekedési Paktumban és a magatartási kódexben az euró-övezet és az ERM II-ben résztvevő tagállamok vonatkozásában javasolt értéktartományon belülre esik és megfelelően tükrözi az adóssághányadot és az átlagos potenciális kibocsátás hosszú távú növekedését.
- (9) A költségvetés akár rosszabban is alakulhat a programban előrejelzettnél. Bár a gazdasági tevékenység adóintenzitására vonatkozó program-feltételezések nagyjából valószínűnek tűnnek, a költségvetési célkitűzések alapját képező növekedési kilátás kedvező, különösen a program utolsó éveiben. Az aktualizálás emellett ambiciózus középtávú tervet mutat be a kiadások növekedésének megfékezésére és számos intézkedést nemrégiben életbe is léptettek, azonban számos fontos, a stratégiához kapcsolódó intézkedést még definiálni kell és végre kell hajtani (itt elsősorban az államigazgatást érintő változtatásokról van szó), amelyek várhatóan 2007-től eredményeznek jelentős megtakarításokat. Ezek teljes körű végrehajtása elengedhetetlen lesz a költségvetési célkitűzések eléréséhez.

⁽¹⁾ A program ugyanis az új magatartási kódex szerinti mintától eltérve négy szakaszra oszlik: Összefoglalás; Gazdasági és költségvetési háttér; Gazdasági és költségvetési kitekintés, valamint az államháztartás fenntarthatósága. A program biztosítja az új magatartási kódexben előírt valamennyi kötelező és a legtöbb opcionális adatot.

A program végezetül körvonalazza a költségvetésvégrehajtás és -ellenőrzés keretét javítani hivatott intézkedéseket, amelyek megfelelő végrehajtásuk esetén várhatóan elősegítik a költségvetési célkitűzések megvalósítását.

- (10) Figyelembe véve a kockázatok egyenlegét, a túlzott hiánynak a Tanács által kitűzött határidőre, azaz 2008-ra való kiigazítása attól függ, hogy eredményesen végrehajtják-e a programban 2006-ra nézve bejelentett valamennyi intézkedést, illetve, hogy 2007-ben és azt követően eredményesen végrehajtanak-e jelentős kiigazítási intézkedéseket. Amennyiben a költségvetési célkitűzéseket övező, az előbbieken megvilágított kockázatokat megfelelően kezelik, úgy a program középtávú célkitűzése irányában történő kiigazítás üteme teljes mértékben megfelel a Stabilitási és Növekedési Paktumnak. A program középtávú célkitűzése azonban nem teljesül a programidőszak végére. Elegendően széles biztonsági sáv biztosítása ahhoz, hogy szokásos makrogazdasági ingadozások mellett ne lépjenek túl a GDP 3 %-ában meghatározott hiány-határértéket a túlzott hiány tervezett kiigazítását követő évben, azt igényli, hogy a költségvetési célkitűzések kockázatait megfelelően figyelembe vegyék .
- (11) Az adóssághányad a becslések szerint 2005-ben elérte a GDP 65,5 %-át, amely a Szerződésben a GDP 60 %-ában meghatározott referenciaérték felett van. Az adóssághányad a program előrejelzése szerint 2007-ben tovább, a GDP mintegy 69 %-ára nő, majd ezt követően csökken, és 2009-re kicsivel a GDP 66 %-a feletti értéket ér el. Az adóssághányad a programban előrejelzettnél kedvezőtlenebbül is alakulhat, figyelembe véve a költségvetési célkitűzéseket övező, korábban már említett kockázatokat, az állományalkalmazkodással kapcsolatos bizonytalanságot, valamint a vártnál esetleg alacsonyabb gazdasági növekedést. E kockázatértékelés fényében el kell érni a programban meghatározott költségvetési célokat ahhoz, hogy az adóssághányad a referenciaérték irányában elegendő mértékben csökkenjen.
- (12) Az államháztartás fenntarthatóságának tekintetében Portugália magas kockázattal szembesül a népességelöregedés becsült költségvetési terhei miatt. A bruttó adósság jelenlegi magas szintje és a gyenge költségvetési pozíció azt jelzi, hogy az államháztartás középtávon tervezett konszolidációját szigorúan végre kell hajtani, az államháztartás fenntarthatósága kockázatainak csökkentésére pedig biztosítani kell a költségvetési célkitűzések elérését. A nyugdíj- és az egészségügyi kiadások programidőszakra előrejelzett növekedése egyértelműen azt jelzi, hogy a népességelöregedés jelentette kihívás kezelésére olyan átfogó stratégiára van szükség, amely túlmutat a jelenleg gyenge költségvetési pozíció egyszerű javításán. A nyugdíj- és egészségügyi rendszerek aktuális változtatásai előrelépést jelentenek e rendszerek fenntarthatóbbá tételének irányában. További reformokra van szükség azonban a népességelöregedéssel kapcsolatos kiadások előrejelzett növekedésének megfékezésére.
- (13) Az államháztartás terén tervezett intézkedések nagyjából összhangban vannak a 2005–2008. közötti időszakra vonatkozó integrált iránymutatásokban szereplő átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokkal. Ezek az intézkedések a túlzott hiány strukturális kiigazítására irányulnak, ahogy azt a 104. cikk (7) bekezdése szerinti 2005. szeptember 20-i tanácsi ajánlás közelebbről is ismerteti, a körvonalazott költségvetési politika pedig várhatóan segíti majd a külső hiány kiigazítását. Megjegyzendő, hogy az államadósságnak a programidőszak első felében való tervezett alakulása azonban eltérést jelent az iránymutatásokban elvártakhoz képest.
- (14) Portugália 2005. október 21-én – a növekedést és foglalkoztatást szolgáló megújult lisszaboni stratégiával összefüggésben – benyújtott nemzeti reformprogramja a következő kihívásokat azonosítja az államháztartás terén: i. a gazdasági növekedés fokozása, az államháztartás fenntarthatóságának előmozdítása; valamint ii. az államigazgatás reformja. A stabilitási program tervezett intézkedései összhangban vannak a nemzeti reformprogramban az államháztartás területén tervezett intézkedésekkel. A nemzeti reformprogram ugyanis teljes mértékben átvette a 2005. júniusi aktualizálás lényegi részeit. Az ott szereplő stratégiát a stabilitási program legutóbbi aktualizálása megerősíti, nem részletezi azonban a nemzeti reformprogramban körvonalazott különféle szakpolitikai intézkedések költségvetési hatásait.

A fenti értékelés fényében a Tanács megállapítja, hogy a program nagyjából összhangban van a túlzott hiány 2008-ra való kiigazításával, feltéve, hogy teljes mértékben végrehajtják a programban bejelentett intézkedéseket, melyeket meg kell erősíteni 2007-re és az utána következő évekre annak érdekében, hogy a költségvetési célokat érintő kockázatok csökkenjenek. A 104. cikk (7) bekezdése szerinti 2005. szeptember 20-i ajánlások fényében a Tanács felkéri Portugáliát, hogy:

- i. fogadja el és hajtsa szigorúan végre a programban tervezett strukturális intézkedéseket, hogy biztosítani lehessen a túlzott hiány 2008-ra való, hiteles és fenntartható módon történő kiigazítását; mikor a túlzott hiányt már kijavították, biztosítsa a program középtávú célkitűzéseivel való igazodást a Stabilitási és Növekedési Paktumban előírtak szerint; és hozzon létre biztonsági sávot az előrejelzetnél esetleg alacsonyabb gazdasági növekedés költségvetési hatásának kezelésére;
- ii. határozott módon léptesse életbe a tervezett kiadásellenőrzési intézkedéseket; javítsa a költségvetési eljárást az államháztartás valamennyi szintjén, esetleg a kötelező kiadási plafonok szélesebb körű használatán keresztül, valamint – a programban ismertetettekkel összhangban – a kiadásokkal és bevételekkel kapcsolatos nyomonkövetési, ellenőrzési és jelentési mechanizmusok erősítésén keresztül;
- iii. javítsa az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságát, elsősorban a programban már tervezett intézkedések végrehajtásán, illetve a további nyugdíj- és egészségügyi reformok életbe léptetésén keresztül;
- iv. állítsa a bruttó államadósság arányát határozottan csökkenő pályára annak biztosításával, hogy ez az arány az államháztartási hiány csökkenésének menetét és az előrejelzett privatizációs bevételeket egyaránt tükrözi, valamint azáltal, hogy körültekintően figyelembe veszik a főbb állami beruházási projektek (ideértve a magánszektorral partnerségben végzett projekteket is) adósságra gyakorolt hatását.

A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Reál GDP (%-os változás)	SP 2005. dec.	1,2	0,5	1,1	1,8	2,4	3,0
	COM 2005. nov.	1,2	0,4	0,8	1,2	nincs adat	nincs adat
	SP 2005. jún.	1,0	0,8	1,4	2,2	2,6	3,0
HICP-infláció (%)	SP 2005. dec. (*)	2,4	2,3	2,3	2,2	2,2	2,1
	COM 2005. nov.	2,5	2,2	2,7	2,2	nincs adat	nincs adat
	SP 2005. jún.	2,5	2,5	2,9	2,5	2,5	2,4
Kibocsátási rés (a potenciális GDP %-ában)	SP 2005. dec. (1)	- 1,5	- 2,3	- 2,7	- 2,5	- 1,8	- 0,7
	COM 2005. nov. (6)	- 1,3	- 2,0	- 2,4	- 2,6	nincs adat	nincs adat
	SP 2005. jún. (1)	- 2,1	- 2,7	- 2,8	- 2,3	- 1,6	- 0,7
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2005. dec.	- 3,0	- 6,0	- 4,6	- 3,7	- 2,6	- 1,5
	COM 2005. nov.	- 3,0	- 6,0	- 5,0	- 4,8	nincs adat	nincs adat
	SP 2005. jún.	- 2,9	- 6,2	- 4,8	- 3,9	- 2,8	- 1,6
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2005. dec.	- 0,3	- 3,2	- 1,7	- 0,6	0,6	1,5
	COM 2005. nov.	- 0,3	- 3,1	- 2,0	- 1,6	nincs adat	nincs adat
	SP 2005. jún.	- 0,1	- 3,3	- 1,6	- 0,5	0,7	1,8

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2005. dec. ⁽¹⁾	- 2,3	- 5,0	- 3,4	- 2,6	- 1,8	- 1,2
	COM 2005. nov.	- 2,4	- 5,1	- 3,8	- 3,6	nincs adat	nincs adat
	SP 2005. jún. ⁽¹⁾	- 2,2	- 5,3	- 3,8	- 3,1	- 2,3	- 1,4
Strukturális egyenleg ⁽²⁾ (a GDP %-ában)	SP 2005. dec. ⁽³⁾	nincs adat	- 5,0	- 3,4	- 2,6	- 1,8	- 1,2
	COM 2005. nov. ⁽⁴⁾	- 4,6	- 5,5	- 4,2	- 3,7	nincs adat	nincs adat
	SP 2005. jún. ⁽⁵⁾	- 4,5	- 5,5	- 3,8	- 3,1	- 2,3	- 1,4
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	SP 2005. dec.	59,4	65,5	68,7	69,3	68,4	66,2
	COM 2005. nov.	59,4	65,9	69,8	72,1	nincs adat	nincs adat
	SP 2005. jún.	61,9	66,5	67,5	67,8	66,8	64,5

Megjegyzések:

⁽¹⁾ A Bizottság szolgálatainak számításai a program információi alapján.

⁽²⁾ Ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg (ugyanúgy, mint a megelőző sorokban) az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések figyelmen kívül hagyása után.

⁽³⁾ A programban nincsenek egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések.

⁽⁴⁾ Egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések a Bizottság szolgálatainak 2005. őszi előrejelzései alapján: 2004-ben a GDP 2,2 %-a, 2005-ben a GDP 0,4 %-a, 2006-ban a GDP 0,4 %-a és 2007-ben a GDP 0,1 %-a; valamennyi hiánycsökkentő hatású.

⁽⁵⁾ A 2005. júniusi program egyszeri műveletei: 2004-ben a GDP 2,3 %-a, 2005-ben a GDP 0,2 %-a; valamennyi hiánycsökkentő hatású.

⁽⁶⁾ A 2004–2007. közötti időszak lehetséges becült növekedési értékei alapján (rendre 1,3 %, 1,1 %, 1,2 % és 1,4 %).

^(*) A magánfogyasztás deflátor

Forrás:

Stabilitási program (SP); a Bizottság szolgálatainak 2005. őszi gazdasági előrejelzései (COM); a Bizottság szolgálatainak számításai