

A TANÁCS VÉLEMÉNYE

(2008. március 4.)

Portugália 2007–2011-es időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programjáról

(2008/C 73/02)

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) A Tanács 2008. március 4-én megvizsgálta Portugáliának a 2007–2011 közötti időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programját.
- (2) A kilencvenes évek második felének erőteljes növekedése után a portugál gazdaságban 2000 után a GDP növekedésének lanygulása volt jellemző, amely a munkanélküliség növekedésével együtt hozzájárult a költségvetés sebezhetőségéhez. A gazdasági teljesítménynek ez a szembetűnő változása a jelentős külső és költségvetési hiány felhalmozódásában gyökerezett, ciklikus költségvetési politikával, amely növelte a magánszektor egyensúlyhiányát és a bizonytalanságot.

A mostani évtized elején a hazai magánkereslet mérséklődött, ezáltal erőteljesen tükrözte, hogy a kiadások jobban igazodtak a jövedelemszintekhez. Ugyanakkor az elsődleges állami kiadások növekedésének le kellett lassulnia a korábbi nem fenntartható trendről, miközben a versenyhelyzet érzékeny maradt, tükrözve a bérek és a termelékenység növekedése között tartósan fennálló eltolódást. Miközben a jelenlegi gazdasági növekedés húzóereje a külgazdaság, és egyes ágazatokat a fokozódó külső verseny jelentős szerkezetváltásra ösztönzött, addig az alapvetően strukturális jellegű problémák gátolják a gazdasági teljesítmény tartós javulását. Különösen az általános termelékenység csekély, főként a humán tőke viszonylag alacsony szintje miatt, és külön figyelmet kell fordítani az állami szektor hatékonyságára és eredményességére. Az utóbbi években komoly előrelépés történt a helyzet megoldására, különösen az államháztartás egyensúlyhiányának visszafogása terén. Összességében a költségvetési konszolidáció folytatása, az államháztartás minőségének javítása és tekintettel a potenciális GDP-növekedés javítására, a strukturális reformok folytatása marad a fő kihívás ahhoz, hogy a portugál gazdaságot visszaállítsák a fenntartható és dinamikus felzárkózás pályájára.

- (3) A program alapjául szolgáló makrogazdasági forgatókönyv a gazdasági tevékenység folytatódó fennmaradását vetíti előre, a reál-GDP növekedésnek a 2007-es 1,8 %-ról 2008-ban 2,2 %-ra történő emelkedésével, amely 2009-ben 2,8 %-ra, majd 2010-ben és 2011-ben 3 %-ra emelkedik tovább. A jelenleg rendelkezésre álló információk ⁽²⁾ fényében úgy tűnik, hogy a 2008 utáni időszak gazdasági kilátásai kedvező növekedési feltételezéseken alapulnak. Különösen a magánkereslet növekedési rátájának összetevői tűnnek magasnak, főként a beruházások. A program tervei szerint a munkaerőpiac a programidőszakban fokozatosan javul, de a foglalkoztatási kilátások optimistának tűnnek.

A fogyasztói inflációval kapcsolatos előrejelzések az élelmiszer- és olajárak világpiacon tapasztalható újabb emelkedése fényében alacsonynak bizonyulhatnak. A várakozások szerint a következő években javul a gazdaság versenyképessége, mivel a fajlagos munkaerőköltségek lassabban növekednek, mint

⁽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 ebben a szövegben említett dokumentumok az alábbi weboldalon érhetők el: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Az értékelés mindenekelőtt a Bizottság szolgálatainak őszi előrejelzését és a Bizottságnak a nemzeti reformprogram 2007. októberi végrehajtási jelentéséről szóló értékelését veszi figyelembe.

az ország legtöbb kereskedelmi partnerénél. A program a jelentős mértékű külső hiány szembetűnő csökkentését tervezi, a GDP 2006-os 8,8 %-áról és a 2007-re előre jelzett 7 %-áról 2011-ben a GDP 4,7 %-ára. A jelenlegi információk alapján azonban előfordulhat, hogy az aktualizált változatban előre jelzett, ezt alátámasztó javulást a folyó transferek hiánya és az elsődleges jövedelmek terén nehéz lesz elérni.

- (4) Az aktualizált program és a Bizottság szolgálatainak 2007. őszi előrejelzése szerint az államháztartási hiány 2007-ben a GDP 3 %-a lesz, szemben a stabilitási program előző változatában foglalt, a GDP 3,7 %-ának megfelelő céllal. A költségvetés végrehajtására vonatkozó újabb, előzetes adatok szerint a hiány 2007-ben valószínűleg a GDP 3 %-ánál alacsonyabb. Ez a fejlemény összhangban van az előző változatról szóló, 2007. február 27-i tanácsi vélemény arra vonatkozó felkérésével – illetve tovább meg annál – hogy hajtsanak végre intézkedéseket a túlzott hiány megszüntetésére 2008-ig ⁽¹⁾. A Tanács megállapítása szerint összhangban van az eurocsoportnak a költségvetési politikákra vonatkozó 2007. áprilisi iránymutatásaival is, mivel a vártnál jobb 2006-os eredmény alapján 2007-ben ambiciózusabb költségvetési célokat követtek.
- (5) Az aktualizált stabilitási program célja középtávon a költségvetési konszolidáció folytatása ahhoz, hogy költségvetési célkitűzésként a GDP 0,5 %-át jelentő strukturális hiányt (ciklikus hatásoktól megtisztítva, egyszeri és átmeneti intézkedések nélkül) érjenek el 2010-ig. A tervek szerint az államháztartás hiánya fokozatosan csökken, a GDP 3 %-át kitevő 2007-es hiány 2008-ban 2,4 %-ra, 2009-ben 1,5 %-ra, 2010-ben 0,4 %-ra és 2011-ben esetleg a GDP 0,2 %-ára. Az elsődleges egyenleg pályája hasonló, a csekély mértékű hiány 2011-re a GDP 2,5 %-át kitevő többleté válik. A közös módszertannal összhangban számított strukturális hiány az előrejelzések szerint 2010-ig évente átlagosan körülbelül a GDP 0,5 százalékpontjával szűkül, és 2011-ben nagyjából stabilizálódik a GDP 0,5 %-a körül. A tervezett költségvetési konszolidációt várhatóan a kiadások további mérséklésével érik el, az állami foglalkoztatás költségeinek visszafogását célzó korrekciós intézkedéseknek (a közigazgatás reformjának szélesebb összefüggésében), és csekélyebb mértékben a szociális juttatások csökkentésének köszönhetően. A tervek szerint a költségvetési konszolidációhoz a bevételi hányad emelkedése is hozzájárul. A tervezettnél jobb 2006-os és 2007-es hiányra építve a program némileg módosított makrogazdasági forgatókönyv mellett nagyjából megerősíti a stabilitási program 2006. decemberi változatában tervezett strukturális kiigazítási pályát. A bruttó államadósság a becslések szerint 2007-ben a GDP 64,4 %-a, és az előrejelzések szerint a csökkenése felgyorsul, és az időszak során a GDP majdnem 8 százalékpontja lehet, így 2010-re a Szerződésben meghatározott 60 %-os referenciaérték alá kerül.
- (6) A költségvetés a program aktualizált változatában előre jelzettnél rosszabbul is alakulhat. Különösen azért, mert a fentieknek megfelelően a makrogazdasági forgatókönyv a következő évekre vonatkozóan a GDP feltételezett kedvező növekedésén alapul. Az újabbban végrehajtott intézkedések eredményeként középtávon jelentkező kiadásmegtakarításokkal összefüggésben is felmerül némi bizonytalanság. Ezeknek a kockázatoknak egy részét azonban részben ellensúlyozhatja az előre jelzettnél jobb 2007-es eredmény, amely 2008-ra igen kedvező kiindulási helyzetet teremthet. Tekintettel a költségvetési célkitűzések negatív kockázataira, az adóssághányad alakulása a programban előre jelzettnél kedvezőtlenebb is lehet.
- (7) E kockázatértékelés alapján a programban szereplő költségvetési irányvonal alkalmasnak tűnik a túlzott hiánynak – a Tanács ajánlásának megfelelően – legkésőbb 2008-ig történő tartós korrekciójára. A 2006-os és 2007-es csökkenést követően az aktualizált változat célja 2008-ban a strukturális hiánynak a GDP 0,5 százalékaival történő csökkentése. A Tanács megállapítása szerint ez összhangban van az eurocsoportnak a költségvetési politikákra vonatkozó 2007. áprilisi iránymutatásaival. A program alapján a normál makrogazdasági ingadozások esetén a GDP 3 %-ában rögzített hiánykülönbözet át lépésével szembeni megfelelő mértékű biztonsági tartalékot 2009-ben érik el. Tekintettel azonban a költségvetési célokkal kapcsolatos kockázatokra előfordulhat, hogy ezt 2010 előtt nem teljesítik. Ezenkívül lehetséges, hogy a programban szereplő költségvetési irányvonal nem lesz elegendő ahhoz, hogy a programban tervezettek szerint 2010-re megvalósítsák a középtávú költségvetési célkitűzést. Bár a középtávú költségvetési célkitűzés irányába ható tervezett kiigazítás üteme összhangban van a Stabilitási és Növekedési Paktummal, a fent említett kockázatok alapján a kiigazítás további erőfeszítéseket igényelhet. Végül, az adósságra vonatkozó fenti előrejelzések kockázatait figyelembe véve az adóssághányad a programidőszak végén kellő mértékben csökkenhet a referenciaérték felé.

⁽¹⁾ HLC 71., 2007.3.28., 5. o.

- (8) Az öregségnyugdíj-rendszer Portugáliában 2006-ban és 2007-ben elfogadott reformja szembevetően hozzájárult a nyugdíjkiadások növekedésének visszafogásához és lehetővé tette, hogy az államháztartás fenntarthatóságának magas kockázata közepessé váljon, ezáltal az előregedés hosszú távú költségvetési hatása közel került az EU átlagához. Mindazonáltal a bruttó adósság jelenlegi szintje meghaladja a Szerződésben foglalt referenciaértéket. Ugyanakkor a program szerint a 2007-es költségvetési egyenleg – noha egyértelműen javult az előző változatban levő kiindulási helyzethez képest – a népesség előregedése okozta hosszú távú költségvetési hatások nélkül is további kockázatot jelent az államháztartás fenntarthatóságára nézve. A programban tervezett további államháztartási konszolidáció ezért hozzájárulhatna az államháztartás fenntarthatóságával kapcsolatos kockázatok csökkentéséhez.
- (9) A stabilitási program teljes mértékben összhangban van a nemzeti reformprogram 2007. októberi végrehajtási jelentésével. A nemzeti reformprogramba, amely a költségvetési konszolidációt az államháztartás fenntarthatóságának javításával együtt kulcsfontosságúnak tekinti, kifejezetten belefoglalták a középtávú költségvetési konszolidációra vonatkozó terveket. Ezzel párhuzamosan a stabilitási program részletesen kidolgozza a nemzeti reformprogramban levő néhány intézkedés végrehajtásához szükséges előrelépést és az államháztartásra gyakorolt hatásukat, valamint a szélesebb gazdasági kilátásokat. A két program egymást kiegészítő és következetes információt nyújt a közös szakpolitikai intézkedésekről.
- (10) A programban szereplő költségvetési stratégia nagyjából megfelel az integrált iránymutatásokban foglalt, országspecifikus átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásoknak, és az euroövezet tagállamainak szülő, a lisszaboni stratégia keretében a költségvetési politikák területén meghatározott iránymutatásoknak.
- (11) Ami a stabilitási és konvergenciaprogramok magatartási kódexében meghatározott adatszolgáltatási követelményeket illeti, a program minden előírt adatot megad, és a nem kötelező adatok legtöbbjét is tartalmazza ⁽¹⁾.

Általános következtetésként megállapítható, hogy a program biztosítja a túlzott hiány 2008-ig történő megszüntetését. Amennyiben a költségvetési végrehajtás a vártnál jobban alakul, a hiány már 2007-ben a GDP 3 %-a alatt lesz. A program középtávon további költségvetési konszolidációt céloz meg, ideértve a középtávú költségvetési célkitűzés elérését 2010-ig, és az egész programidőszakban az államadósság hányadának csökkenő pályáját irányozza elő. Ezeknek a célkitűzéseknek az elérése azonban a programban bejelentett intézkedések hatékony végrehajtásától függ és további erőfeszítéseket igényelhet, nevezetesen az előre jelzettel alacsonyabb gazdasági növekedés kockázatának fényében.

A terveknek megfelelően a költségvetési konszolidáció terén tett további előrelépés szintén segíthet a külső egyensúlyhiány kezelésében és javíthatja az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságának kilátásait, amelyekkel összefüggésben Portugália a nyugdíjrendszer jelentős mértékű reformja után közepes kockázattal szembesül. Végül az állami kiadások minőségének és hatékonyságának tervezett javítása, beleértve a közigazgatást és a költségvetési keretet, kedvező hatással járhat a potenciális GDP-növekedésre és ezáltal segíti a felzárkózási folyamat folytatását.

A fenti értékelés alapján és a 2005. szeptember 20-i, a 104. cikk (7) bekezdése szerinti ajánlás fényében Portugáliát a következők megvalósítására kéri fel:

- i. kellő határozottsággal hajtsa végre a programban előirányzott költségvetési konszolidációt a túlzott hiány megszüntetésének érdekében;
- ii. hajtsa végre a középtávú költségvetési célkitűzés irányába ható tervezett kiigazítást, szükség esetén megerősített intézkedésekkel alátámasztva; és, tekintettel az államháztartás fenntarthatóságával kapcsolatos kockázatokra is, biztosítsa az adósság/GDP arány gyors csökkentését, nevezetesen a vártnál jobb költségvetési eredmény hiánycsökkentést célzó elosztásával;
- iii. tartósan tartsa fenn a kiadások mérséklését és a jelenleg zajló közigazgatási reform folytatásával és a költségvetési keretnek a programban körvonalazott javításával is erősítse az állami kiadások minőségét.

A Tanács megállapítása szerint ezek a fellépések összhangban állnak az eurocsoportnak a költségvetési politikákra vonatkozó 2007. áprilisi iránymutatásaival.

⁽¹⁾ Különösen az állami fogyasztás deflátorára és a beruházás deflátorára vonatkozó adatok hiányoznak.

A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Reál-GDP (%-os változás)	SP 2007. december	1,3	1,8	2,2	2,8	3,0	3,0
	BIZ 2007. november	1,3	1,8	2,0	2,1	n.a.	n.a.
	SP 2006. december	1,4	1,8	2,4	3,0	3,0	n.a.
HICP infláció (*) (%)	SP 2007. december	3,0	2,3	2,1	2,1	2,1	2,1
	BIZ 2007. november	3,0	2,4	2,4	2,3	n.a.	n.a.
	SP 2006. december	3,2	2,2	2,2	2,1	2,1	n.a.
Kibocsátási rés (1) (a potenciális GDP %-ában)	SP 2007. december	- 2,4	- 2,2	- 1,8	- 1,1	- 0,2	0,5
	BIZ 2007. november (2)	- 2,1	- 1,7	- 1,2	- 0,8	n.a.	n.a.
	SP 2006. december	- 2,6	- 2,4	- 1,8	- 0,7	0,2	n.a.
A külfölddel szembeni nettó hitelnyújtás/hitelfel- vétel (a GDP %-ában)	SP 2007. december	- 8,8	- 7,0	- 5,8	- 5,6	- 4,9	- 4,7
	BIZ 2007. november	- 8,8	- 7,9	- 7,7	- 7,7	n.a.	n.a.
	SP 2006. december	- 7,5	- 7,3	- 6,9	- 6,3	- 6,0	n.a.
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2007. december	- 3,9	- 3,0	- 2,4	- 1,5	- 0,4	- 0,2
	BIZ 2007. november	- 3,9	- 3,0	- 2,6	- 2,4	n.a.	n.a.
	SP 2006. december	- 4,6	- 3,7	- 2,6	- 1,5	- 0,4	n.a.
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2007. december	- 1,1	- 0,1	0,5	1,3	2,2	2,5
	BIZ 2007. november	- 1,1	- 0,1	0,3	0,5	n.a.	n.a.
	SP 2006. december	- 1,7	- 0,7	0,4	1,5	2,5	n.a.
Ciklikusan kiigazított egyenleg (1) (a GDP %-ában)	SP 2007. december	- 2,8	- 2,0	- 1,6	- 1,0	- 0,3	- 0,4
	BIZ 2007. november	- 2,9	- 2,2	- 2,1	- 2,1	n.a.	n.a.
	SP 2006. december	- 3,4	- 2,6	- 1,8	- 1,2	- 0,5	n.a.
Strukturális egyenleg (3) (a GDP %-ában)	SP 2007. december	- 2,8	- 2,1	- 1,6	- 1,0	- 0,3	- 0,4
	BIZ 2007. november	- 2,9	- 2,3	- 2,1	- 2,1	n.a.	n.a.
	SP 2006. december	- 3,4	- 2,6	- 1,8	- 1,2	- 0,5	n.a.
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	SP 2007. december	64,8	64,4	64,1	62,5	59,7	56,7
	BIZ 2007. november	64,8	64,4	64,7	64,5	n.a.	n.a.
	SP 2006. december	67,4	68,0	67,3	65,2	62,2	n.a.

Megjegyzés:

(1) A programokban szereplő, kibocsátási résre és a ciklikus hatásoktól megtisztított egyenlegekre vonatkozó adatokat a Bizottság szolgálatai a programokban foglalt információk alapján újraszámították.

(2) A 2006–2009 közötti időszakra vonatkozóan 1,5 %-os, 1,5 %-os, 1,6 %-os és 1,6 %-os becsült potenciális növekedés alapján.

(3) Ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg, az egyszeri és más átmeneti intézkedések nélkül. Az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések a legújabb program és a Bizottság szolgálatainak őszi előrejelzése alapján 2007-ben a GDP 0,1 %-át teszik ki (hiánycsökkentők).

(4) A magánfogyasztás deflátorát a stabilitási program 2006. decemberi aktualizálásához.

Forrás:

Stabilitási program (SP); a Bizottság szolgálatainak 2007. őszi gazdasági előrejelzései (BIZ); a Bizottság szolgálatainak számításai.