

VÉLEMÉNYEK

TANÁCS

A TANÁCS VÉLEMÉNYE

(2009. március 10.)

Portugáliának a 2008–2011-es időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programjáról

(2009/C 71/02)

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 2009. március 10-én megvizsgálta Portugáliának a 2008–2011 közötti időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programját.
- (2) A portugál gazdaság ebben az évtizedben az euroövezet átlaga és saját növekedési potenciálja alatti mértékben növekedett. A GDP 2008-ban stagnált, főként a pénzügyi válságot és a fő kereskedelmi partnerek gyenge gazdasági helyzetét tükröző, gyenge külső kereslet hatására. A külső egyensúlyhiány nőtt, ami az eladósodás növekedéséhez és ezzel a külföld felé fizetett kamatok emelkedéséhez vezetett. Ezenkívül – főként a termelékenység gyenge növekedése következtében, amely továbbra is a portugál gazdaság egyik fő problémája – nem csökkent a versenyképességbeli hátrány. A belföldi kereslet növekedése a magánfogyasztás és különösen a bruttó állóeszköz-felhalmozás gyengébb teljesítménye következtében szintén visszaesett. A lassú növekedés azonban az elmúlt években nem akadályozta az államháztartási hiány csökkentését, amely így 2008-ban a GDP 2,2 %-át tette ki. A portugál hatóságok az európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban különböző intézkedéseket hoztak a gazdasági tevékenység 2009-ben történő ösztönzésére, amelyek összesen a GDP 1,3 %-át teszik ki, amelyből 0,8 % a költségvetési hatással rendelkező intézkedések aránya. Az államháztartást érintő diszkrecionális intézkedések korlátozzák a további költségvetési ösztönzőknek az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságának veszélyeztetése nélküli alkalmazására vonatkozó mozgásteret.
- (3) A program alapjául szolgáló makrogazdasági forgatókönyv előrejelzései szerint 2009-ben a GDP reálértéken 0,8 %-kal fog csökkenni, majd 2010-ben és 2011-ben fellendül, a reál-GDP 0,5 %-os, illetve 1,3 %-os növekedésével. Ezek az előrejelzések tekintetbe veszik a gazdasági válságra válaszul elfogadott ösztönző intézkedéseket. A jelenleg rendelkezésre álló információk fényében ⁽²⁾ úgy tűnik, hogy a forgatókönyv a programidőszak egésze tekintetében kedvező növekedési feltételezéseken alapul, amelyek 2009 és 2010 tekintetében főként a programban foglalt, a belföldi keresletre – különösen a

⁽¹⁾ HL L 209., 1997.8.2., 1. o. 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 figyelembe veszi a Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzését, és az azóta rendelkezésre bocsátott egyéb információkat is.

bruttó állóeszköz-felhalmozás mérsékelt csökkenésére – vonatkozó, viszonylag optimista előrejelzéseket tükröznek. A program inflációs előrejelzése valószerűnek tűnik. A 2009-re vonatkozó költségvetési ösztönző csomag elsősorban a beruházások előmozdítását célzó intézkedések révén várhatóan fellendíti majd a GDP-t. Az áru- és szolgáltatásegyenleg hiányának csökkentése alapján a program a nettó külföldi hitelfelvételnek a GDP 10,5 %-át kitevő 2008-as szintjéről 2011-re a GDP 7,5 %-ára történő csökkenését irányozza elő.

- (4) A Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzése szerint a 2008-as államháztartási hiány a GDP 2,2 %-át teszi ki, ami valamivel jobb, mint az előző változatban szereplő, a GDP 2,4 %-ának megfelelő hiánycél. A 2008-as költségvetés végrehajtása szempontjából kedvező volt a vártnál jobb 2007-es eredmény, mivel a hiány ebben az évben majdnem a GDP 0,5 %-ával alacsonyabb volt a tervezettnél. Emellett a 2008-as eredményt befolyásolta a gazdasági tevékenységek terén mutatkozó lassulás és az általános héakulcs egy százalékponttal történő csökkentése 2008 júliusában, ami 2008 végén visszafogta az adóbevételek növekedését. Ezt részben ellensúlyozta egyes – főként vízerőművek és autópályák építésére és hasznosítására irányuló – koncessziók kormány általi egyszeri, előre nem látott értékesítése, összesen körülbelül a GDP 0,75 %-át kitevő értékben.
- (5) Az aktualizált program 2009-ben a GDP 3,9 %-át kitevő államháztartási hiányt tervez. A költségvetési egyenleg romlása főként a diszkrecionális intézkedések hatásával magyarázható. Ezeknek az intézkedéseknek egy részét – így a háztartások és a vállalkozások támogatását célzó lépéseket, illetve az általános héakulcs egy százalékponttal történő csökkentését 2008 júliusától – már 2008 elején bejelentették, és ezek a 2009-es költségvetés végrehajtására is hatással lesznek. A program azonban bejelenti, hogy e két hatást enyhíti majd a kiadások – különösen az állami alkalmazottak bére és a szociális juttatások – visszafogására irányuló, a korábbi években hozott konszolidációs intézkedések hatása. Az európai gazdaságélénkítési terv keretében a kiadások növelése és az adómentességek összekapcsolása révén a GDP 0,8 %-át kitevő, költségvetési hatással rendelkező intézkedéseket hoztak. Ezenkívül az egyenleg romlása a koncessziók 2008-ban történt egyszeri értékesítése hatásának elmúlását, valamint az automatikus stabilizátorok hatását is tükrözni fogja. Összességében a strukturális egyenleg körülbelül egy százalékponttal történő romlásával a költségvetési politika irányvonala 2009-ben várhatóan expanzív lesz, ami összhangban áll az európai gazdaságélénkítési tervvel ⁽¹⁾.
- (6) Az államháztartási hiány 2010-ben várhatóan a GDP 2,9 %-ára csökken, 2011-ben pedig 2,3 %-ára. A tervek szerint az elsődleges egyenleg is fokozatosan javul majd, a 2009-es, a GDP 0,6 %-át kitevő hiányról a GDP 0,4 %-ának, majd 1,1 %-ának megfelelő többletre 2010-ben, illetve 2011-ben. 2009 után a programban vázolt költségvetési stratégia célja a középtávú költségvetési célkitűzés felé történő közelítés, amely a GDP 0,5 %-ának megfelelő strukturális hiány (vagyis ciklikusan kiigazított, egyszeri és átmeneti intézkedések nélkül számított hiány) elérésére irányul. Ennek ellenére a strukturális hiány a program utolsó évében még mindig a középtávú költségvetési célkitűzés fölött lenne. A költségvetési egyenleg 2010-re előre jelzett javulása főként a 2009-re elfogadott átmeneti ösztönző csomag visszavonásával magyarázható. Emellett a 2010-re és 2011-re kitűzött javulás a feltételezések szerint a kiadások visszafogására irányuló múltbéli konszolidációs erőfeszítéseket is tükrözi, nevezetesen a közigazgatás szintjén hozott, főként az állami alkalmazottak bérének korlátozására irányuló intézkedések, valamint az öregségi nyugdíjrendszer reformjainak késleltetett hatását. Az aktualizált változat nem tartalmaz újabb jelentős költségvetési konszolidációs intézkedéseket. Végetetül a program szerint az államháztartási hiány csökkenését a várható gazdasági fellendülés is eredményezi majd. A bruttó államadósság, amelyet 2008-ban a GDP 65,9 %-ára becsültek, 2010-ben várhatóan tovább nő, és a GDP 70,5 %-ának megfelelő csúcst ér el a hiány emelkedése, az alacsony mértékű GDP-növekedés, valamint egy 2009-ben bekövetkező, főként a kereskedelmi adósságok törlesztését és pénzügyi eszközöknek a portugál hatóságok által elfogadott pénzügyi feltőkésítési csomag keretében történő beszerzését tükröző, jelentős államadósság-változás következtében. E tényezők bizonyos mértékű megfordulása 2011-ben várhatóan lehetővé teszi az adóssághányad kis mértékű, a GDP 70 %-ára történő csökkenését.
- (7) A költségvetési eredmények a teljes programidőszak során lefelé mutató kockázatoknak vannak kitéve. A jelenlegi nemzetközi gazdasági és pénzügyi körülmények között a bizonytalanság egyik fő forrása a makrogazdasági forgatókönyvhöz kapcsolódik, amely úgy tűnik, optimista növekedési feltételezéseken alapul. Így reális lehetőség van olyan forgatókönyv bekövetkezésére, amelyben a vártnál alacsonyabb GDP-növekedés visszafogja a bevételek növekedését és veszélyezteti a GDP-arányos kiadásoknak a programban előirányzott csökkenését. Kisebb mértékben bizonytalanság fenyegeti továbbá a közel-múltban hozott intézkedésekkel a közigazgatás szintjén elérhető további kiadás-megtakarításokat. Az adóssághányad is alakulhat a program előrejelzéseinél kedvezőtlenebbül, tekintettel a makrogazdasági és a költségvetési forgatókönyvet érintő kockázatokra, valamint a pénzügyi mentőcsomag keretében

⁽¹⁾ A program információi, valamint az egyszeri és más átmeneti intézkedéseknek a Bizottság szolgálatai által alkalmazott meghatározása – amely ezen intézkedésekre magasabb értékeket mutat, mint a program, főként 2008-ban – alapján újra-számított, ciklikusan kiigazított egyenleg felhasználásával a strukturális hiány 2007-ben a GDP 2,8 %-át, 2008-ban 2,7 %-át, 2009-ben 3,1 %-át, 2010-ben pedig 1,8 %-át tenné ki.

nyújtott biztosítékok és megszerzett pénzügyi eszközök hatásával összefüggő bizonytalanságra. Ha azonban a támogatási program és a hozzá kapcsolódó pénzügyi műveletek sikeresek lennének, a pénzügyi ágazat támogatását célzó intézkedésekkel járó adósságnövekedés később visszafordítható lehetne.

- (8) Noha a népesség elöregedésének a költségvetésre gyakorolt hosszú távú hatása valamivel meghaladja az uniós átlagot, a nemrég elfogadott nyugdíjreform a következő évtizedekben segít visszafogni a nyugdíjkiadások előre jelzett növekedését. A program becslése szerint a 2008-as költségvetési pozíció – a népesség elöregedése okozta költségvetési hatások figyelembevételétől – majdnem elegendő az adóssághányad hosszú távú stabilizálásához. Ha a Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzésében foglalt 2009-es költségvetési pozíciót tekintenénk kiindulási pontnak, a fenntarthatósági rés rosszabbul alakulna. Sőt, a bruttó adósság jelenlegi szintje meghaladja a Szerződésben foglalt referenciaértéket. A programban tervezettnek megfelelően középtávon magasabb elsődleges többletek elérése hozzájárulna az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságával kapcsolatos közepes kockázatok csökkentéséhez.
- (9) A program a költségvetési keret erősítésére irányuló több intézkedést tartalmaz. A főbb elemek a programszintű költségvetés-tervezés és a többéves ciklusok fokozatos bevezetése, valamint a költségvetési tervek egész törvényhozási ciklusra való készítése, éves kiadási plafonokkal összekapcsolva. Az előzetes költségvetési tervezést érintő e változások mellett a költségvetés utólagos végrehajtására vonatkozó gyorsabb és egységesebb jelentéstételhez vezető további változtatásokat is terveznek. Összességében ezek a törekvések a költségvetési eljárás erősítésének fontosságát mutatják, és két olyan területet is érintenek, ahol a portugál költségvetési keret további javítására van szükség, nevezetesen a költségvetési politika tágabb, középtávú tervezését és a kiadások alakulásának alaposabb ellenőrzését. Emellett a program a kormányzati szolgáltatások eredményességének és hatékonyságának javítását szolgáló intézkedéseket és az állami tulajdonban álló vállalkozások irányítását érintő változtatásokat is tartalmaz.
- (10) A portugál hatóságok a pénzügyi ágazat stabilizálását segítő különböző intézkedéseket fogadtak el. Ezek között szerepel a pénzügyi intézetek adatszolgáltatási kötelezettségeinek erősítése; a banki betétbiztosítás összegének emelése (számlatulajdonosonként és bankonként 25 000 EUR-ról 100 000 EUR-ra); valamint legfeljebb 20 milliárd EUR (a GDP 11,75 %-a) a portugál bankok általi hitelfelvételre vonatkozó biztosítékok 2009 végéig történő nyújtására és a belföldi bankok elsődleges tőkéjének állami beruházás révén történő megerősítésére (az ez utóbbi célra fordítható maximális összeg 4 milliárd EUR).
- (11) A portugál kormány a gazdasági visszaesésre válaszul jelentős diszkrecionális költségvetési intézkedéseket fogadott el. A 2009-re szóló, 2008 decemberében elfogadott ösztönző csomag összhangban van az Európai Tanács által 2008 decemberében elfogadott európai gazdaságélénkítési tervvel, és megfelelő választ jelent a gazdasági visszaesésre. A csomag 2009-re a gazdaság átmeneti támogatását tartalmazza, amely azonban 2010-ben megszűnik. Főként a beruházásokra, a vállalkozások és a kivitel támogatására, valamint a foglalkoztatás erősítésére és a szociális védelemre helyezi a hangsúlyt. Ez a költségvetési törekvés összekapcsolódik a GDP közel 0,5 %-ának megfelelő uniós források felhasználásának előrehozásával, amely a költségvetési egyenleg szempontjából semleges hatással jár. Ezek az intézkedések a háztartások és a vállalkozások támogatására irányuló, 2008 során már bejelentett, a GDP 0,4 %-át kitevő egyéb intézkedéseket egészítik ki. Az ösztönző csomagot kellő időben fogadták el, célzott és átmeneti jellegű, és az intézkedések – a visszaesés jelentette rövid távú kihívások fényében – nagyjából megfelelnek a főbb politikai célkitűzéseknek. Emellett a csomag több, a hosszabb távú politikai reformterveket is alátámasztó strukturális intézkedést tartalmaz, amelyek hozzájárulhatnak a potenciális GDP-növekedés bővítéséhez, a versenyképesség és a foglalkoztatás erősítéséhez, valamint a hátrányos helyzetű csoportok jövedelmének támogatásához, például a fizikai infrastruktúra felújításának finanszírozása vagy a személyzet alkalmazásával összefüggő költségek csökkentése révén. Ezek az intézkedések a növekedést és foglalkoztatást célzó lisszaboni stratégia keretében 2009. január 28-án a Bizottság által javasolt középtávú reformtervhez és országspecifikus ajánlásokhoz kapcsolódnak. A program pénzügyi műveleteket is felvázol, így a vállalkozásoknak biztosított hitelkeretek után nyújtott támogatást és az állam részéről magánszektor felé fennálló kereskedelmi adósságok törlesztésének felgyorsítását (ezt főként pénzügyi adósságok révén finanszírozzák).
- (12) A programban szereplő általános költségvetési irányvonal 2009-ben expanzív, 2010-ben restriktív jellegű. A program 2010-re a 2009-es költségvetési expanzió visszafordítását tervezi oly módon, hogy az államháztartási hiány, amely 2009-ben meghaladja a GDP 3 %-ának megfelelő referenciaértéket, 2010-ben ezen érték alatt legyen. 2010-re és 2011-re strukturális javulást is terveznek. A költségvetési tervek érintő kockázatok negatív egyenlegét figyelembe véve azonban a tendencia 2010-ben történő megfordításához további intézkedésekre lehet szükség annak érdekében, hogy az eredményesség a programnak megfelelő mértékű legyen. Végül, az adósságra vonatkozó fenti előrejelzések kockázatait figyelembe véve a GDP-arányos adósság a programidőszak során végig emelkedhet.

- (13) Ami a stabilitási és konvergenciaprogramok magartatási 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 az európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban 2009-ben jelentős átmeneti költségvetési ösztönzésre irányul, ami a gazdasági visszaesésre adott megfelelő választ jelent. A program – helyesen – folytatni tervezi a költségvetési konszolidációt, amint a gazdaság fellendül. A kedvező makrogazdasági feltételezések fényében azonban előfordulhat, hogy a gazdasági növekedés a programban tervezettnél kisebb mértékben támasztja alá a költségvetési konszolidációt. Az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságának erősítéséhez a költségvetési konszolidáció terén tett további előrelépésre is szükség van. Emellett a költségvetési keret további erősítése segítheti a tervezett költségvetési pálya elérését. Végezetül az államháztartás minőségének további javítása – azon egyensúlyhiány fényében, amellyel a gazdaság szembesül – a gazdaság zökkenőmentes alkalmazkodásának alátámasztása szempontjából is fontos szerepet játszik, nevezetesen a potenciális GDP-növekedés ösztönzésével, a versenyképesség javításával és a külső hiány korrekciójának előmozdításával.

A fenti értékelés alapján Portugáliát felkérjük arra, hogy:

- i. hajtsa végre az európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban és a stabilitási és növekedési paktum keretében 2009-re tervezett költségvetési politikát, ezzel párhuzamosan kerülje el az államháztartás további romlását 2009-ben, és kellő határozottsággal hajtsa végre a tervezett kiigazítást 2010-ben és azt követően, a tervezettnél kedvezőbb ciklikus feltételek esetén gyorsítva a költségvetési konszolidációt;
- ii. a tervek szerint erősítse meg a költségvetési keretet és biztosítsa, hogy a költségvetési konszolidációs intézkedések – a fennálló egyensúlyhiány szükséges kiigazításának fényében – továbbra is az államháztartás minőségének javítására irányuljanak.

A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2007	2008	2009	2010	2011
Reál-GDP (%-os változás)	SP 2009. január	1,9	0,3	- 0,8	0,5	1,3
	BIZ 2009. január	1,9	0,2	- 1,6	- 0,2	n.a.
	SP 2007. december	1,8	2,2	2,8	3,0	3,0
HICP infláció (%)	SP 2009. január	2,4	2,6	1,2	2,0	2,0
	BIZ 2009. január	2,4	2,7	1,0	2,0	n.a.
	SP 2007. december	2,3	2,1	2,1	2,1	2,1
Kibocsátási rés ⁽¹⁾ (a potenciális GDP %-ában)	SP 2009. január	0,2	- 0,4	- 2,1	- 2,5	- 2,5
	BIZ 2009. január ⁽²⁾	0,8	0,2	- 1,7	- 2,5	n.a.
	SP 2007. december	- 2,2	- 1,8	- 1,1	- 0,2	0,5
A külfölddel szembeni nettó hitelnyújtás/hitel- felvétel (a GDP %-ában)	SP 2009. január	- 8,7	- 10,5	- 9,2	- 8,4	- 7,6
	BIZ 2009. január	- 8,7	- 10,2	- 8,2	- 8,7	n.a.
	SP 2007. december	- 7,0	- 5,8	- 5,6	- 4,9	- 4,7

⁽¹⁾ Különösen az állami fogyasztás és a beruházás deflátoraira (1b. táblázat), valamint a kormányzati fogyasztásra (2. táblázat) vonatkozó nem kötelező adatok hiányoznak.

		2007	2008	2009	2010	2011
Államháztartási bevétel (a GDP %-ában)	SP 2009. január	43,2	43,5	44,1	43,6	43,6
	BIZ 2009. január	43,1	44,2	42,6	42,4	n.a.
	SP 2007. december	42,4	42,7	42,8	43,1	43,1
Államháztartási kiadás (a GDP %-ában)	SP 2009. január	45,7	45,8	48,0	46,5	45,9
	BIZ 2009. január	45,7	46,3	47,2	46,8	n.a.
	SP 2007. december	45,4	45,1	44,4	43,5	43,3
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2009. január	- 2,6	- 2,2	- 3,9	- 2,9	- 2,3
	BIZ 2009. január	- 2,6	- 2,2	- 4,6	- 4,4	n.a.
	SP 2007. december	- 3,0	- 2,4	- 1,5	- 0,4	- 0,2
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2009. január	0,2	0,8	- 0,6	0,4	1,1
	BIZ 2009. január	0,2	0,8	- 1,7	- 1,3	n.a.
	SP 2007. december	- 0,1	0,5	1,3	2,2	2,5
Ciklikusan kiigazított egyenleg ⁽¹⁾ (a GDP %-ában)	SP 2009. január	- 2,7	- 2,0	- 3,0	- 1,8	- 1,2
	BIZ 2009. január	- 3,0	- 2,3	- 3,8	- 3,3	n.a.
	SP 2007. december	- 2,0	- 1,6	- 1,0	- 0,3	- 0,4
Strukturális egyenleg ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ (a GDP %-ában)	SP 2009. január	- 2,7	- 2,0	- 3,0	- 1,8	- 1,2
	BIZ 2009. január	- 3,1	- 3,0	- 3,9	- 3,3	n.a.
	SP 2007. december	- 2,1	- 1,6	- 1,0	- 0,3	- 0,4
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	SP 2009. január	63,6	65,9	69,7	70,5	70,0
	BIZ 2009. január	63,6	64,6	68,2	71,7	n.a.
	SP 2007. december	64,4	64,1	62,5	59,7	56,7

Megjegyzések:

(1) Kibocsátási rések és ciklikus hatásoktól megtisztított egyenlegek a programok szerint, ahogy a Bizottság szolgálatai a programokban szereplő adatok alapján újraszámították.

(2) A 2007–2010 közötti időszakra vonatkozóan 0,7 %-os, 0,7 %-os, 0,4 %-os és 0,5 %-os becsült potenciális növekedés alapján.

(3) Ciklikusan kiigazított egyenleg, az egyszeri és más átmeneti intézkedések nélkül. A programban nincsenek egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések; a Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzése szerint az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések 2007-ben a GDP 0,1 %-át, 2008-ban a GDP 0,7 %-át és 2009-ben a GDP 0,1 %-át teszik ki, mind hiánycsökkentő.

(4) A program információi, valamint az egyszeri és más átmeneti intézkedéseknek a Bizottság szolgálatai által alkalmazott meghatározása alapján újraszámított, ciklikusan kiigazított egyenleg felhasználásával a strukturális egyenleg 2007-ben a GDP -2,8 %-át, 2008-ban -2,7 %-át, 2009-ben -3,1 %-át, 2010-ben pedig -1,8 %-át tenné ki.

Forrás:

Stabilitási program (SP); a Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzései (BIZ); a Bizottság szolgálatainak számításai.