

I

(Meddelelser)

RÅDET

RÅDETS UDTALELSE

af 12. juli 2005

om Portugals opdaterede stabilitetsprogram, 2005-2009

(2005/C 228/01)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab,

under henvisning til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker ⁽¹⁾, særlig artikel 5, stk. 3,

under henvisning til Kommissionens henstilling,

efter høring af Det Økonomiske og Finansielle Udvalg —

AFGIVET FØLGENDE UDTALELSE:

- (1) Den 12. juli 2005 gennemgik Rådet Portugals opdaterede stabilitetsprogram, der dækker perioden 2005-2009. Programmet opfylder datakravene i adfærdskodeksen for stabilitets- og konvergensprogrammernes indhold og form ⁽²⁾. Programmet indeholder imidlertid ingen fremskrivninger for de offentlige finansers holdbarhed på længere sigt. Portugal opfordres derfor til fuldt ud at opfylde datakravene i adfærdskodeksen.
- (2) Opdateringen af stabilitetsprogrammet bygger på behovet for at korrigere et offentligt underskud, der i 2005 er sat til 6,2 % af BNP, hvilket er væsentligt over 3 % af BNP. Dette tal følger efter et underskud på 2,9 % af BNP i årene fra 2002 til 2004 ⁽³⁾, som de portugisiske myndigheder for nylig indberettede efter drøftelser med Eurostat, hvilket er betydeligt værre end målet om 2,2 % af BNP for 2005 i den tidligere programopdatering. Denne forværring skyldes en vækst, der er lavere end forventet, en nyvurdering af væksten i udgifterne, budgetoverskridelser og manglende indførelse af de engangsforanstaltninger, der var planlagt i det foregående program, og en korrigerende pakke svarende til ca. 0,6 % af BNP, der blev vedtaget af den nye regering i juni 2005. Til mindskning af underskuddet skitseres der i opdateringen en strategi med gennemførelse af strukturforanstaltninger i stedet for omfattende anvendelse af engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger, hvilket tyder på forandringer i den budgetstrategi, der blev skitseret i tidligere opdateringer. Det offentlige underskud forventes at falde konstant i de kommende år, men det vil indtil 2007 overstige referenceværdien på 3 % af BNP.

⁽¹⁾ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ De portugisiske myndigheder havde forelagt et opdateret stabilitetsprogram i december 2004 og overholdt dermed den formelle afleveringsfrist. Da der imidlertid skulle afholdes valg i Portugal, blev det besluttet ikke at vurdere det daværende program, men i stedet at vente på opdateringen fra den nye regering.

⁽³⁾ Underskuddet var på 4,1 %, 5,4 % og 5,2 % af BNP i henholdsvis 2002, 2003 og 2004, når de vigtigste engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger udelukkes.

- (3) I det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for programmet, forudsættes væksten i det reale BNP at stige gradvis fra 0,8 % i 2005 til 3,0 % i 2009 med vækstrater i de mellemliggende år på henholdsvis 1,4 %, 2,2 % og 2,6 %. På grundlag af de nuværende oplysninger er væksthfremskrivningerne for den første del af programmet plausible, mens der er flere risici forbundet med programmets senere år. Det er nødvendigt med strukturforanstaltninger med henblik på at øge produktiviteten og konkurrencedygtigheden samt at genoprette tilliden, hvis den planlagte vækst skal kunne opnås.
- (4) Det er formålet med programmet at bringe det offentlige underskud ned under referenceværdien på 3 % af BNP senest i 2008. Det offentlige underskud forventes at falde til fra 6,2 % af BNP i 2005 til 4,8 % i 2006, 3,9 % i 2007, 2,8 % i 2008 og 1,6 % i 2009. Kommissionens tjenestegrene har efter den i fællesskab aftalte metode foretaget beregninger ud fra oplysningerne i programmet, hvorefter det konjunkturkorrigerede underskud først vil stige til 5,3 % af BNP i 2005 for derefter at falde gradvis til 1,4 % i 2009. Konsolideringsbestrebelse vil finde sted over hele programperioden med vægt på begyndelsen, da der vil ske en væsentlig konsolidering i 2006. I den tidlige del af programperioden baseres konsolideringen overvejende på øgede indtægter gennem højere skattesatser (især en stigning i den almindelige momsats fra 19 % til 21 %), lavere skattecreditter og bedre skatteopkrævning, hvilket til dels opvejer de mistede engangsindtægter. I de senere år forudses det, at det øgede bidrag fra udgiftstilbageholdenheden vil komme fra varige foranstaltninger, f.eks. reformen af den offentlige administration, herunder begrænsninger i lønudgifterne og ændringer i pensionsordningerne, og dette vil mest få væsentlige budgetvirkninger på mellemlang sigt. Investeringernes andel af de samlede offentlige udgifter falder kun en anelse i programperioden.
- (5) Budgetresultatet i programmet er underlagt adskillige risici. For det første kan den økonomiske opgang gå langsommere end forventet, afhængigt af de finanspolitiske konsolideringsbestrebelsers reelle virkning og på baggrund af den forventede stigning i den internationale konkurrence på de portugisiske markeder. For det andet kan foranstaltningerne med henblik på at øge indtægterne og begrænse udgifterne vise sig mindre effektive end forudset eller kun give de ønskede resultater på længere sigt. Skatteforhøjelserne medfører en højere risiko for skatteunddragelse, selv om der træffes vigtige foranstaltninger for at fremme overholdelsen af skattelovgivningen, herunder et tættere administrativt samarbejde, der er fokuseret på grænseoverskridende momsavgift. Desuden skal de fleste af de bebudede foranstaltninger med henblik på udgiftstilbageholdenhed stadig gennemføres retligt. På baggrund af denne vurdering kan det være nødvendigt, at regeringen opfylder sin pligt til at træffe yderligere foranstaltninger, så det undgås, at underskuddet overstiger 3 % af BNP længere end planlagt. Derudover gælder det, at selv hvis den planlagte udvikling opretholdes, giver budgetstillingen i programmet ikke en tilstrækkelig sikkerhedsmargin mod at overskride underskudstærsklen med normale makroøkonomiske udsving indtil som minimum 2009. Den er heller ikke tilstrækkelig til at sikre, at stabilitets- og vækstpagtens mellemfristede målsætning om en budgetstilling tæt på balance nås inden for programmets horisont, selv om det underliggende underskud nedbringes med ca. 4 % af BNP fra 2005 til 2009. En følsomhedsanalyse viser, at underskuddet stadig vil udgøre omkring 3 % i 2009, hvis den makroøkonomiske udvikling er ugunstig.
- (6) Gældskvoten udgjorde over 60 % af BNP i 2003 for derefter at være steget til 61,9 % i 2004. I henhold til opdateringen vil gældskvoten nå 66,5 % af BNP i 2005 og nå et maksimum på 67,8 % af BNP i 2007 for derefter at falde til 64,5 % i 2009. Udviklingen i bruttogældskvoten kan også vise sig at være mindre gunstig end forventet som følge af risiciene for den økonomiske aktivitet og for budgetmålene samt ligesom tidligere eventuelle gældsforøgende stock flow-justeringer, især akkumulering af finansielle aktiver.
- (7) De offentlige finansers holdbarhed på længere sigt synes at være i fare som følge af de fremregnede budgetudgifter til en aldrende befolkning. De strukturreformer, der indtil nu er gennemført, især inden for pensioner og sundhedssektoren, forventes at lette byrden ved en aldrende befolkning. Disse reformer lader imidlertid ikke til at være tilstrækkelige til at sikre holdbarheden. De reformer, der skitseres i opdateringen, især af pensioner for den offentlige administration, kan bidrage hertil, hvis de gennemføres i dybden. Regeringen har bestilt en rapport med en vurdering af det sociale sikringsystems bæredygtighed på lang sigt.

- (8) Alt i alt er den økonomiske politik, der opstilles i opdateringen, delvis forenelig med de landespecifikke overordnede retningslinjer for den økonomiske politik med hensyn til de offentlige finanser. Som anbefalet er der i programmet planer om konsolidering af de offentlige finanser, der overvejende skal drives fra udgiftssiden, og der bygges ikke på engangsforanstaltninger eller midlertidige foranstaltninger. Hvis fremskrivningerne følges, ligger der heri ligeledes en forbedring af den konjunkturkorrigerede primære saldo (ekskl. engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger) på over 0,5 % af BNP pr. år. Der er dog ingen planer om at mindske underskuddet til mindre end 3 % af BNP før 2008, og den planlagte udgiftstilbageholdenhed er ikke tilstrækkelig til at nå stabilitets- og vækstpagtens mellemlange mål om en budgetstilling tæt på balance ved programperiodens udløb.
- (9) På baggrund af underskuds- og gældstallet for 2005 og de efterfølgende år, som fremlægges i det opdaterede stabilitetsprogram, indledte Kommissionen proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud den 22. juni. Hvis Rådet beslutter, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud i Portugal, vil det udsende en henstilling om korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud; en sådan henstilling vil bl.a. indeholde en frist for korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud.

På baggrund af ovenstående vurdering finder Rådet, at Portugal bør:

- i) begrænse forværringen af budgetstillingen i 2005 ved at sikre en konsekvent gennemførelse af de bebudede korrigerende foranstaltninger
- ii) opnå en holdbar korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud snarest muligt ved at tage et mærkbart skridt i 2006 efterfulgt af et væsentligt fald hvert år og ved konsekvent at gennemføre de planlagte foranstaltninger med henblik på at mindske de offentlige udgifter; gribe alle muligheder for at øge reduktionen af budgetunderskuddet, især med henblik på at skabe margener for at håndtere budgetkonsekvenserne ved en lavere vækst end forventet
- iii) bringe bruttogældskvoten på en stadigt faldende kurs ved at sikre, at gældsudviklingen afspejler mindskede underskud og ved at undgå gældsforøgende finanstransaktioner
- iv) styre udviklingen i underskuddet, muligvis ved at bebude bindende lofter for specifikke udgiftskategorier inden for et gennemgribende reformprogram, hvorved der rettes op på de offentlige finanser og deres holdbarhed på sigt sikres
- v) fortsat forbedre bearbejdningen af centralregeringens data.

Sammenligning af centrale makroøkonomiske og budgetmæssige fremskrivninger

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Real BNP-vækst (%-ændring)	SP juni 2005	1,0	0,8	1,4	2,2	2,6	3,0
	KOM april 2005	1,0	1,1	1,7	—	—	—
	SP jan 2004	1,0	2,5	2,8	3,0	—	—
HICP-inflation (%)	SP juni 2005	2,5	2,5	2,9	2,5	2,5	2,4
	KOM april 2005	2,5	2,3	2,1	—	—	—
	SP jan 2004	2,0	2,0	2,0	2,0	—	—
Offentlig saldo (% af BNP)	SP juni 2005	- 2,9	- 6,2	- 4,8	- 3,9	- 2,8	- 1,6
	KOM april 2005	- 2,9	- 4,9	- 4,7	—	—	—
	SP jan 2004 (*)	- 2,8	- 2,2	- 1,6	- 1,1	—	—

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Primær saldo (% af BNP)	SP juni 2005	- 0,1	- 3,3	- 1,6	- 0,5	0,7	1,8
	KOM april 2005	- 0,1	- 2,0	- 1,6	—	—	—
	SP jan 2004	0,1	0,9	1,5	2,0	—	—
Konjunkturkorrigeret saldo (% af BNP)	SP juni 2005 ⁽¹⁾	- 2,2	- 5,3	- 3,8	- 3,1	- 2,3	- 1,4
	KOM. april 2005	- 2,0	- 3,9	- 3,7	—	—	—
	SP jan 2004 ⁽¹⁾	- 1,7	- 1,3	- 0,9	- 0,7	—	—
Engangsforanstaltninger (% af BNP)	SP Jun 2005	2,3	0,2	0	0	0	0
	KOM April 2005	2,3	0,3	0	—	—	—
Konjunkturkorrigeret saldo eksl. engangsforanstaltninger (% af BNP)	SP Jun 2005 ⁽¹⁾	- 4,5	- 5,5	- 3,8	- 3,1	- 2,3	- 1,4
	KOM April 2005	- 4,3	- 4,2	- 3,7	—	—	—
Offentlig bruttogæld (% af BNP)	SP Jun 2005	61,9	66,5	67,5	67,8	66,8	64,5
	KOM April 2005	61,9	66,2	68,5	—	—	—
	SP Jan 2004 ^(*)	60,0	59,7	58,6	57,0	—	—

Bemærk:

⁽¹⁾ Beregning foretaget af Kommissionens tjenestegrene på grundlag af oplysningerne i programmet.

^(*) Herunder engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger.

Kilder:

Stabilitetsprogrammer (SP); Kommissionens økonomiske prognoser fra foråret 2005 (KOM); beregninger foretaget af Kommissionens tjenestegrene.