

I

(Informácie)

RADA

STANOVISKO RADY

z 12. júla 2005

k aktualizovanému programu stability Portugalska na obdobie rokov 2005 – 2009

(2005/C 228/01)

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o založení Európskeho spoločenstva,

so zreteľom na nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii ⁽¹⁾, a najmä na jeho článok 5 ods. 3,

so zreteľom na odporúčanie Komisie,

po porade s Hospodárskym a finančným výborom,

ZAUJALA TOTO STANOVISKO:

1. Rada 12. júla 2005 preskúmala aktualizovaný program stability Portugalska na obdobie rokov 2005 až 2009. Program zodpovedá požiadavkám na údaje podľa „kódexu pravidiel pre obsah a formu programov stability a konvergenčných programov“ ⁽²⁾. Program však neposkytuje odhad dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Preto sa Portugalsko vyzýva, aby dosiahlo úplný súlad s kódexom pravidiel, pokiaľ ide o požiadavky na údaje.
2. Aktualizácia programu stability je vypracovaná s ohľadom na potrebu upraviť schodok verejných financií, ktorý je na rok 2005 plánovaný vo výške 6,2 % HDP, a teda výrazne presiahne úroveň 3 % HDP. Ako nedávno oznámili portugalské orgány po diskusiách s Eurostatom, toto číslo nasleduje po schodku na úrovni 2,9 % HDP v rokoch 2002 až 2004 ⁽³⁾ a je výrazne horšie v porovnaní s cieľom na úrovni 2,2 % HDP na rok 2005, ktorý bol stanovený v predchádzajúcej aktualizácii programu. Toto zhoršenie sa vysvetľuje nižším rastom oproti očakávaniam, prehodnotením rastu výdavkov, prekračovaním rozpočtu a nezavedením jednorazových opatrení plánovaných v predchádzajúcom programe, ako aj balíkom opatrení na úrovni 0,6 % HDP, ktorý prijala nová vláda v júni 2005. S cieľom znížiť schodok načrtáva aktualizácia stratégie, ktorá počíta skôr s vykonaním štrukturálnych opatrení, než by sa výraznejšie spoliehala na jednorazové a dočasné opatrenia, čo naznačuje zmenu, pokiaľ ide o rozpočtovú stratégiu načrtnutú v predchádzajúcich aktualizáciach. Očakáva sa, že počas nadchádzajúcich rokov sa schodok verejných financií bude naďalej zlepšovať, ale až do roku 2007 bude prekračovať referenčnú hodnotu 3 % HDP.

⁽¹⁾ Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Portugalské orgány predložili aktualizovaný program v decembri 2004, čo je v súlade s oficiálne požadovaným dátumom predloženia. Vzhľadom na nadchádzajúce všeobecné voľby v Portugalsku, sa však vtedy prijalo rozhodnutie program nehodnotiť, ale počkať na jeho aktualizáciu predloženú novou vládou.

⁽³⁾ V rokoch 2002, 2003 a 2004 dosiahol schodok postupne hodnoty 4,1 %, 5,4 % a 5,2 % HDP pri vylúčení významnejších jednorazových a dočasných opatrení.

3. Makroekonomický scenár tvoriaci základ tohto programu predpokladá, že sa rast reálneho HDP plynulo zvýši z 0,8 % v roku 2005 na 3,0 % v roku 2009 pri hodnotách rastu za jednotlivé roky v medziobdobí na úrovni 1,4 % 2,2 % a 2,6 %. Zatiaľ čo na základe súčasných informácií je odhad rastu pre prvú časť programu reálny, v posledných rokoch realizácie programu existujú viaceré riziká. Štrukturálne opatrenia zamerané na produktivitu a konkurencieschopnosť a obnovujúce dôveru majú kľúčový význam pre realizáciu odhadovaného rastu.
4. Cieľom programu je dosiahnuť schodok verejných financií pod úrovňou referenčnej hodnoty 3 % HDP do roku 2008. Očakáva sa pokles v miere schodku verejných financií zo 6,2 % HDP v roku 2005 na 4,8 % HDP v roku 2006, 3,9 % v roku 2007, 2,8 % v roku 2008 a 1,6 % v roku 2009. Výpočty služieb Komisie, pri ktorých bola uplatnená spoločne dohodnutá metodika na údaje v programe, ukazujú, že cyklicky upravený schodok po náraste na 5,3 % HDP v roku 2005 postupne klesne na 1,4 % v roku 2009. Konsolidačné úsilie bude prebiehať počas celého programového obdobia, ale najmä na jeho začiatku, keďže podstatná konsolidácia sa bude realizovať v roku 2006. Začiatkom programového obdobia sa konsolidácia opiera najmä o zvýšené príjmy prostredníctvom vyšších daňových sadzieb (menovite zvýšenie štandardnej sadzby DPH z 19 % na 21 %), nižších daňových úľav a zlepšeného výberu daní, čo čiastočne kompenzuje predchádzajúce jednorazové príjmy. V ďalších rokoch sa predpokladá zvýšený príspevok z obmedzenia výdavkov pochádzajúci z opatrení trvalého charakteru, akými sú napríklad reforma verejnej správy, kontrola rastu miezd a zmeny v systéme sociálneho a dôchodkového zabezpečenia, ktorých vplyv na rozpočet sa prejaví najmä v strednodobom horizonte. Podiel investícií na celkových výdavkoch verejných financií počas programového obdobia mierne poklesne.
5. Rozpočtový výsledok, ako je naplánovaný v programe, je vystavený niekoľkým rizikám. Po prvé, zrýchlenie ekonomickej aktivity môže byť slabšie, než sa očakávalo, v závislosti od účinného vplyvu fiškálnych konsolidačných opatrení a vzhľadom na očakávaný nárast v medzinárodnej hospodárskej súťaži na portugalských vývozných trhoch. Po druhé, opatrenia na zvýšenie príjmov a obmedzenie výdavkov môžu byť menej účinné, než sa predpokladalo, alebo môžu trvať dlhšie, kým prinesú očakávané výsledky. Zvýšenie daňových sadzieb zvyšuje riziko daňových únikov bez ohľadu na významné opatrenia prijaté s cieľom zvýšiť daňovú poslušnosť vrátane užšej administratívnej spolupráce zameranej na cezhraničné podvody s DPH. Okrem toho sa väčšina ohlásených obmedzení výdavkov ešte musí právne zakotviť. Vzhľadom na toto hodnotenie možno vyzvať vládu, aby si splnila svoje záväzky a prijala dodatočné opatrenia s cieľom zabrániť prekročeniu schodku nad 3 % HDP na obdobie dlhšie, ako bolo plánované. Okrem toho, aj keď sa dodrží naplánovaný postup, rozpočtová pozícia v programe neposkytuje dostatočnú bezpečnostnú rezervu proti prekročeniu stropu pre schodok pri bežných makroekonomických výkyvoch aspoň do roku 2009. Taktiež nestačí na zabezpečenie toho, aby sa strednodobý cieľ takmer vyrovnaného stavu rozpočtu podľa Paktu stability a rastu dosiahol v horizonte programu, napriek zníženiu základného schodku za obdobie rokov 2005 až 2009 na úrovni 4 percentuálnych bodov HDP. Analýza citlivosti ukazuje, že v prípade nepriaznivého makroekonomického vývoja by bol schodok v roku 2009 stále na úrovni 3 % alebo veľmi blízko tejto hodnoty.
6. Pomer dlhu k HDP prekročil referenčnú hodnotu 60 % HDP stanovenú zmluvou v roku 2003 a posunul sa na úroveň 61,9 % v roku 2004. Podľa aktualizácie bude po dosiahnutí 66,5 % HDP v roku 2005 miera zadlženia kulminovať na úrovni 67,8 % HDP a potom bude klesať, až kým nedosiahne úroveň 64,5 % v roku 2009. Aj vývoj miery hrubého zadlženia môže byť oproti plánu menej priaznivý vzhľadom na riziká v hospodárskej činnosti, riziká týkajúce sa rozpočtových cieľov a vzhľadom na pravdepodobnosť, že podobne ako v minulosti dôjde k úpravám kapitálového toku spôsobujúcim prehlbovanie dlhu, najmä k akumulácii finančných aktív.
7. Z hľadiska dlhodobej udržateľnosti verejných financií sa zdá, že Portugalsko je vystavené riziku z dôvodu predpokladaných rozpočtových nákladov vyplývajúcich zo starnutia populácie. Do dnešného dňa prijaté opatrenia štrukturálnych reforiem, najmä v dôchodkovej a zdravotníckej oblasti, by mali zmierniť vplyv starnutia populácie na rozpočet. Tieto reformy sa však nejaví byť dostatočnými na zabezpečenie trvalej udržateľnosti. Reformy načrtnuté v aktualizácii, menovite ustanovenia o dôchodku týkajúce sa štátnej služby, by v prípade ich dôkladnej realizácie mohli prispieť k tomuto cieľu. Vláda si objednala správu na zhodnotenie dlhodobej udržateľnosti systému sociálneho zabezpečenia.

8. Hospodárske politiky načrtnuté v aktualizácii vo všeobecnosti čiastočne zodpovedajú všeobecným usmerneniam hospodárskej politiky špecifickým pre danú krajinu v oblasti verejných financií. Program podľa odporúčaní počíta s konsolidáciou verejných financií, ktorá sa do veľkej miery uskutoční na strane výdavkov a neopiera sa o jednorazové alebo dočasné opatrenia. Ak sa naplnia predpoklady programu, dôjde aj k zlepšeniu cyklicky upraveného primárneho salda (bez jednorazových a dočasných opatrení) o viac ako 0,5 % HDP každý rok. Program však neplánuje znížiť schodok pod úroveň 3 % HDP pred rokom 2008 a plánované obmedzenie výdavkov nebude dostatočné na dosiahnutie strednodobého cieľa takmer vyrovnanej rozpočtovej pozície podľa Paktu stability a rastu do konca programového obdobia.
9. Vzhľadom na číselné údaje o schodku a dlhu za rok 2005 a ďalšie roky predložené v aktualizácii programu stability, Komisia 22. júna začala voči Portugalsku uplatňovať postup pri nadmernom schodku. Rada pri rozhodovaní o existencii nadmerného schodku v Portugalsku tiež vydá odporúčanie na úpravu tohto nadmerného schodku; takéto odporúčanie okrem iného stanoví konečný termín na úpravu nadmerného schodku.

Vzhľadom na uvedené hodnotenie sa Rada domnieva, že by Portugalsko malo:

- i) obmedziť zhoršovanie fiškálnej pozície v roku 2005 tak, že zabezpečí dôkladné vykonanie ohlásených opravných opatrení;
- ii) čím skôr dosiahnuť trvalo udržateľnú úpravu nadmerného schodku, a to zásadným spôsobom predovšetkým v roku 2006, za čím bude každý rok nasledovať významné zníženie, a rozhodným uzákonením plánovaných opatrení na zníženie výdavkov verejných financií; využiť všetky príležitosti na rýchlejšie znižovanie rozpočtového schodku, najmä vytvoriť rezervy pre riešenie rozpočtových dôsledkov nižšieho rastu oproti plánu;
- iii) zabezpečiť trvalý pokles miery hrubého zadlženia tým, že zaistí, aby sa pokrok v znížení schodku odrážal vo vývoji dlhu, a vyhne sa finančným transakciám, ktoré by zvyšovali dlh;
- iv) v rámci komplexného reformného programu pre zlepšenie kvality a zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií kontrolovať vývoj výdavkov podľa možnosti prostredníctvom ohlásenia záväzných stropov pre špecifické kategórie výdavkov;
- v) ďalej zlepšovať spracovanie všeobecných údajov o verejných financiách.

Porovnanie kľúčových makroekonomických a rozpočtových prognóz

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Reálny HDP (zmena v %)	PS jún 2005	1,0	0,8	1,4	2,2	2,6	3,0
	KOM apríl 2005	1,0	1,1	1,7	—	—	—
	PS január 2004	1,0	2,5	2,8	3,0	—	—
Inflácia HISC (%)	PS jún 2005	2,5	2,5	2,9	2,5	2,5	2,4
	KOM apríl 2005	2,5	2,3	2,1	—	—	—
	PS január 2004	2,0	2,0	2,0	2,0	—	—
Saldo verejných financií (v % HDP)	PS jún 2005	- 2,9	- 6,2	- 4,8	- 3,9	- 2,8	- 1,6
	KOM apríl 2005	- 2,9	- 4,9	- 4,7	—	—	—
	PS január 2004 (*)	- 2,8	- 2,2	- 1,6	- 1,1	—	—

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Primárne saldo (v % HDP)	PS jún 2005	– 0,1	– 3,3	– 1,6	– 0,5	0,7	1,8
	KOM apríl 2005	– 0,1	– 2,0	– 1,6	—	—	—
	PS január 2004	0,1	0,9	1,5	2,0	—	—
Cyklicky upravené saldo (v % HDP)	PS jún 2005 ⁽¹⁾	– 2,2	– 5,3	– 3,8	– 3,1	– 2,3	– 1,4
	KOM apríl 2005	– 2,0	– 3,9	– 3,7	—	—	—
	PS január 2004 ⁽¹⁾	– 1,7	– 1,3	– 0,9	– 0,7	—	—
Jednorazové opatrenia (v % HDP)	PS jún 2005	2,3	0,2	0	0	0	0
	KOM apríl 2005	2,3	0,3	0	—	—	—
Cyklicky upravené saldo bez jednorazových opatrení (v % HDP)	PS jún 2005 ⁽¹⁾	– 4,5	– 5,5	– 3,8	– 3,1	– 2,3	– 1,4
	KOM apríl 2005	– 4,3	– 4,2	– 3,7	—	—	—
Hrubý verejný dlh (v % HDP)	PS jún 2005	61,9	66,5	67,5	67,8	66,8	64,5
	KOM apríl 2005	61,9	66,2	68,5	—	—	—
	PS január 2004 ^(*)	60,0	59,7	58,6	57,0	—	—

Poznámka:⁽¹⁾ Výpočty služieb Komisie na základe informácií v programe.^(*) Vrátane jednorazových a dočasných opatrení.Zdroje:

Programy stability (PS); ekonomické prognózy vypracované službami Komisie na jar 2005 (KOM); výpočty služieb Komisie.