STELLUNGNAHME DES RATES

vom 27. Februar 2007

zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Portugals für 2006-2010

(2007/C 71/02)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken ([1]), insbesondere auf Artikel 5 Absatz 3,

auf Empfehlung der Kommission,

nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses —

GIBT FOLGENDE STELLUNGNAHME AB:

(1) Am 27. Februar 2007 hat der Rat das aktualisierte Stabilitätsprogramm Portugals für den Zeitraum 2006 bis 2010 geprüft.

(2) Nach dem makroökonomischen Ausgangsszenario des Programms soll das reale BIP-Wachstum von 1,4 % im Jahr 2006 auf 1,8 % im Jahr 2007, 2,4 % im Jahr 2008 und im verbleibenden Programmzeitraum auf jährlich 3 % anziehen. Nach aktuellem Kenntnisstand scheinen diese Wachstumsannahmen für 2008 und die letzten Programmjahre, in denen sich die Produktionslücke rasch schließt, optimistisch. Die Inflationsprojektionen des Programms erscheinen realistisch.

(3) Für das Jahr 2006 wird das gesamtstaatliche Defizit sowohl in der Herbstprognose 2006 der Kommissionsdienststellen als auch in der neuen Programmfortschreibung auf 4,6 % des BIP geschätzt, was dem in der letzten Programmaktualisierung gesteckten Ziel entspräche. Der neuen Aktualisierung zufolge wurden sowohl bei den gesamtstaatlichen Einnahmen als auch den gesamtstaatlichen Ausgaben die Ziele im Großen und Ganzen erreicht. In Prozent des BIP sind beide Quoten etwas niedriger als in der Herbstprognose 2006 der Kommissionsdienststellen.

(4) Die mittelfristige Haushaltsstrategie des Programms zielt in erster Linie darauf ab, die hohen Ungleichgewichte der öffentlichen Finanzen dauerhaft zu korrigieren. So soll insbesondere im Jahr 2008 eine Rückführung des gesamtstaatlichen Defizits unter den Referenzwert von 3 % des BIP erreicht und in den Folgejahren die Haushaltskonsolidierung fortgesetzt werden. Im gesamten Programmzeitraum sollen bei der Haushaltskonsolidierung erhebliche Fortschritte erzielt werden: so soll das öffentliche Defizit allmählich von 4,6 % des BIP im Jahr 2006 auf 0,4 % im Jahr 2010 zurückgehen; für den Primärsaldo ist ein ähnlicher Anpassungspfad geplant: das Defizit von 1,7 % des BIP im Jahr 2006 soll bis 2010 in einen Überschuss von 2,5 % übergehen. Erreicht werden soll dieser Defizitabbau in erster Linie durch Eindämmung der Primärausgaben, deren Gesamthöhe im Programmzeitraum durch strukturelle Korrekturmaßnahmen, deren Schwerpunkt auf Umstrukturierungsmaßnahmen bei der Zentralregierung, den Bediensteten und den öffentlichen Dienstleistungen sowie auf der Begrenzung der Sozial- und Gesundheitsausgaben liegt, real abnehmen soll. In den ersten Jahren des Programmzeitraums werden auch höhere Steuereinnahmen zur Haushaltskonsolidierung beitragen, die in erster Linie aus Steuererhöhungen und dem Abbau von Steuervergünstigungen sowie aus den anhaltenden Bemühungen um eine Bekämpfung von Betrug und Steuerumgehung resultieren. Die in der Aktualisierung des Stabilitätsprogramms vom Dezember 2005 geplante Anpassung wird in der vorliegenden Programmfortschreibung bei weitgehend unverändertem makroökonomischen Szenario bestätigt.

([1]) ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1. Geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1055/2005 (ABl. L 174 vom 7.7.2005, S. 1). Die Dokumente, auf die in diesem Text verwiesen wird, finden sich auf folgender Website: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

(5) Der nach der gemeinsamen Methodik berechnete strukturelle Saldo (d.h. der konjunkturbereinigte Saldo ohne Anrechnung einmaliger und sonstiger befristeter Maßnahmen) soll sich von einem Defizit von rund 3½ % des BIP im Jahr 2006 bis zum Jahr 2010 auf ½ % des BIP verbessern. Im gesamten Programmzeitraum soll er jährlich um durchschnittlich etwa ¾ % des BIP abnehmen. Als mittelfristiges Ziel für die Haushaltslage wird im Programm ein strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP angestrebt, das bis 2010, d.h. ein Jahr früher als in der letzten Aktualisierung unterstellt, erreicht werden soll. Da das mittelfristige Ziel über den Richtwert für die Mindestanstrengung (schätzungsweise ein Defizit von rund 1½ % des BIP) hinausgeht, dürfte seine Erreichung die erforderliche Sicherheitsmarge beim Referenzwert schaffen. Das mittelfristige Ziel liegt innerhalb der Spanne, die im Stabilitäts- und Wachstumspakt und im Verhaltenskodex für Mitgliedstaaten des Eurogebiets und des WKM II festgelegt ist, und spiegelt die Schuldenquote und das langfristige durchschnittliche Potenzialwachstum adäquat wider.

(6) Für die Haushaltsergebnisse bestehen Abwärtsrisiken, die insbesondere auf die Auswirkungen der zur Eindämmung der Staatsausgaben getroffenen Maßnahmen zurückzuführen sind. Angesichts der schwierigen makroökonomischen Rahmenbedingungen hat die Regierung zusätzlich zum neuen rechtlichen Rahmen zur Verbesserung der Steuerdisziplin der Gebietskörperschaften kürzlich entscheidende Maßnahmen zur Eindämmung des Ausgabenwachstums insbesondere in der öffentlichen Verwaltung, dem Gesundheitswesen und bei den Sozialleistungen getroffen. Weitere Maßnahmen, die zum Teil ebenfalls den Staatssektor betreffen, sind in Vorbereitung. Hinsichtlich der davon zu erwartenden Haushaltsentlastung bestehen jedoch Unsicherheiten, insbesondere für die Zeit ab 2008. Da sich die Haushalts-konsolidierung in hohem Maße auf Ausgabenkürzungen stützt, werden weitere Fortschritte bei der Verbesserung des Haushaltsrahmens und der Umsetzung der Mechanismen zur Bewertung und Kontrolle des Haushaltsvollzugs ebenfalls zur Erreichung der Haushaltsziele beitragen. Das makroökonomische Szenario birgt das Risiko, dass die konjunkturelle Erholung und damit auch die Entlastung der öffentlichen Finanzen schwächer ausfallen als erwartet. Die angenommene Elastizität der Steuereinnahmen in Bezug auf die Wirtschafts-entwicklung hängt für das Jahr 2007 von der geplanten weiteren Verbesserung der Steuer-erhebung ab.

(7) In Anbetracht dieser Risikoeinschätzung ist der im Programm vorgezeichnete haushaltspolitische Kurs im Großen und Ganzen mit der vom Rat empfohlenen Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2008 vereinbar, sofern die im Programm angekündigten Maßnahmen vollständig und wirksam umgesetzt und für den Fall, dass das Wirtschaftswachstum hinter den Projektionen zurückbleibt, intensiviert werden. Die Anpassung, die das Programm nach der Korrektur des übermäßigen Defizits anstrebt, steht mit dem Pakt in Einklang. Unter Berücksichtigung der Risiken für die Haushaltsziele dürfte der im Programm skizzierte haushaltspolitische Kurs jedoch keine ausreichende Sicherheitsmarge bieten, damit das Defizit bis zum Ende des Programmzeitraums bei normalen Konjunkturschwankungen die Schwelle von 3 % des BIP nicht überschreitet. Daher könnten die Risiken für die Haushalts-ziele das Erreichen des mittelfristigen Ziels bis 2010, wie dieses im Programm vorgesehen ist, gefährden. Um dem Stabilitäts- und Wachstumspakt zu entsprechen, wonach die jährliche Verbesserung des strukturellen Haushaltssaldos bei Mitgliedstaaten des Euro-gebiets und des WKM II einem Richtwert von 0,5 % des BIP entsprechen sollte, wobei in Zeiten günstiger Konjunktur stärkere Anpassungsanstrengungen unternommen werden sollen, während die Anpassung in Zeiten ungünstiger Konjunktur geringer ausfallen kann, könnte die Annäherung an das mittelfristige Ziel des Programms in den Jahren nach der Korrektur des übermäßigen Defizits damit eine Intensivierung der getroffenen Maßnahmen erfordern.

(8) Der öffentliche Bruttoschuldenstand lag 2006 bei schätzungsweise 67½ % des BIP und damit über dem im EG-Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 60 % des BIP. Die Schuldenquote soll dem Programm zufolge 2007 ansteigen und im restlichen Programm-zeitraum dann um annähernd sechs Prozentpunkte sinken. Für die Entwicklung der Schuldenquote bestehen die gleichen Risiken wie für die Haushaltsziele (s.o.) und herrscht in Bezug auf die Bestandsanpassung, die in der Vergangenheit tendenziell umfangreich und zumeist schuldenstandserhöhend ausfiel, anhaltende Ungewissheit. Mittelfristig schließlich stellt das Ergebnis der öffentlichen Unternehmen ein Risiko für den Haushalt dar. Ange-sichts dieser Risiken ergäbe sich am Ende des Programmzeitraums erstmals ein Rückgang der Schuldenquote und deren Annäherung an den Referenzwert.

(9) Portugal hat kürzlich Rentenreformen durchgeführt, die die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen erhöhen sollen. Den Schätzungen des Programms zufolge wird der Gesamtanstieg der alterungsbedingten Ausgaben in den kommenden Jahrzehnten durch die Reform zwar bedeutend geringer ausfallen, aber nach wie vor erheblich sein. Trotz der merklichen Verbesserung gegenüber 2005 stellt die budgetäre Ausgangsposition nach wie vor ein Risiko für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dar, selbst wenn man den langfristigen Haushaltseffekt der Bevölkerungsalterung noch außer Acht lässt. Hinzu kommt, dass der Bruttoschuldenstand schon heute über dem EGV-Referenzwert liegt. Alles in allem besteht für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen Portugals ein hohes Risiko. Gekoppelt mit der aufgrund der eingeleiteten Reformen erwarteten Eindämmung der alterungsbedingten Ausgaben würde die geplante Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung erheblich dazu beitragen, diese Risiken abzumildern.

(10) Im Stabilitätsprogramm wird qualitativ bewertet, wie sich der im Oktober 2006 vorgelegte Bericht über die Umsetzung des nationalen Reformprogramms im Rahmen der mittelfristigen finanzpolitischen Strategie insgesamt auswirkt. Darüber hinaus enthält es systematische Angaben zu den direkten Kosten bzw. Einsparungen, die sich aus den wichtigsten Reformvorhaben des nationalen Reformprogramms für den Staatshaushalt ergeben, und trägt in seinen Haushaltsprojektionen den finanzpolitischen Konsequenzen der darin skizzierten Maßnahmen ausdrücklich Rechnung. Die laut Stabilitätsprogramm geplanten Maßnahmen im Bereich öffentliche Finanzen scheinen mit den im nationalen Reformprogramm vorge-sehenen Aktionen in Einklang zu stehen. So gehen beide Programme insbesondere auf die Verbindungen zwischen der Reform der öffentlichen Verwaltung und der Strategie für die Haushaltskonsolidierung ein und liefern zu verschiedenen Politikmaßnahmen ergänzende Informationen.

(11) Die im Programm dargelegte Haushaltsstrategie entspricht im Großen und Ganzen den in den integrierten Leitlinien für den Zeitraum 2005–2008 enthaltenen Grundzügen der Wirtschaftspolitik.

(12) Das Programm enthält alle im Verhaltenskodex für die Stabilitäts- und Konvergenz-programme vorgeschriebenen Daten und die meisten der darin vorgesehenen fakultativen Angaben ([1]). In einigen wesentlichen Punkten weicht das Programm allerdings von der im Verhaltenskodex vorgegebenen Gliederung ab ([2]).

Nach Auffassung des Rates ist das Programm im Großen und Ganzen mit einer Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2008 vereinbar, doch müssen zu diesem Zweck die darin angekündigten Maßnahmen vollständig und wirksam umgesetzt und für den Fall, dass das Wirtschaftswachstum hinter den Projektionen zurückbleibt, intensiviert werden. Zudem soll durch die Haushaltskonsolidierung auch die Strategie zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum unterstützt werden. Im Anschluss an die Korrektur des übermäßigen Defizits sieht das Programm zwar angemessene Fortschritte in Richtung auf das mittelfristige Ziel vor, doch bestehen für die Erreichung der Haushaltsziele Risiken. Angesichts der vorstehenden Bewertung und der Empfehlung nach Artikel 104 Absatz 7 vom 20. September 2005 fordert der Rat Portugal auf,

i) die im Programm vorgesehenen strukturellen Maßnahmen rigoros umzusetzen, um sein übermäßiges Defizit bis 2008 zu korrigieren, und jederzeit bereit zu sein, diese Maßnahmen zu intensivieren, um Auswirkungen auf den Haushalt abzufedern, sollte das Wirtschaftswachstum hinter den Projektionen zurückbleiben;

ii) nach der Korrektur seines übermäßigen Defizits die geplante Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel zu vollziehen und diese erforderlichenfalls durch verstärkte Maßnahmen zu stützen sowie einen entsprechenden Rückgang der Schuldenquote zu gewährleisten;

iii) die derzeitige Reform der öffentlichen Verwaltung fortzusetzen und seinen haushaltspolitischen Rahmen, einschließlich der Bewertung und Kontrolle des Haushaltsvollzugs auf allen Ebenen des Gesamtstaats weiter zu stärken, um insbesondere die geplante Ausgabendämpfung zu erreichen,

iv) in Anbetracht des Schuldenstands und des projizierten Anstiegs der alterungsbedingten Ausgaben die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu erhöhen, indem das mittelfristige Ziel erreicht und gegebenenfalls durch weitere Maßnahmen sichergestellt wird, dass die Rentenreform ihren vollen Nutzen entfaltet.

Gegenüberstellung zentraler makroökonomischer und budgetärer Projektionen

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Reales BIP (Veränderung in %)	**SP Dez. 2006**	**0,4**	**1,4**	**1,8**	**2,4**	**3,0**	**3,0**
	KOM Nov. 2006	0,4	1,2	1,5	1,7	k. A.	k. A.
	SP Dez. 2005	*0,5*	*1,1*	*1,8*	*2,4*	*3,0*	*k. A.*

([1]) So fehlen insbesondere Angaben zur HVPI-Inflation und zur Vergütung im öffentlichen Dienst.
([2]) So ist das Programm in fünf Abschnitte unterteilt: Zusammenfassung; gesamtwirtschaftliche Situation und Haushaltslage; gesamtwirtschaftliche und budgetäre Prognosen; Langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und Institutionen, Verfahren und haushaltspolitische Vorschriften.

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
HVPI-Inflation (%)	**SP Dez. 2006** (6)	**2,5**	**3,2**	**2,2**	**2,2**	**2,1**	**2,1**
	KOM Nov. 2006	2,1	2,9	2,2	2,1	k. A.	k. A.
	SP Dez. 2005 (6)	*2,3*	*2,3*	*2,2*	*2,2*	*2,1*	*k. A.*
Produktionslücke (% des BIP-Potenzials)	**SP Dez. 2006** (1)	**– 2,5**	**– 2,6**	**– 2,4**	**– 1,8**	**– 0,7**	**0.2**
	KOM Nov. 2006 (5)	– 2,0	– 2,0	– 1,8	– 1,5	k. A.	k. A.
	SP Dez. 2005 (1)	*– 2,3*	*– 2,7*	*– 2,5*	*– 1,8*	*– 0,7*	*k. A.*
Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo (in % des BIP)	**SP Dez. 2006**	**– 6,0**	**– 4,6**	**– 3,7**	**– 2,6**	**– 1,5**	**– 0,4**
	KOM Nov. 2006	– 6,0	– 4,6	– 4,0	– 3,9	k. A.	k. A.
	SP Dez. 2005	*– 6,0*	*– 4,6*	*– 3,7*	*– 2,6*	*– 1,5*	*k. A.*
Primärsaldo (in % des BIP)	**SP Dez. 2006**	**– 3,3**	**– 1,7**	**– 0,7**	**0,4**	**1,5**	**2,5**
	KOM Nov. 2006	– 3,3	– 1,7	– 1,0	– 0,7	k. A.	k. A.
	SP Dez. 2005	*– 3,2*	*– 1,7*	*– 0,6*	*0,6*	*1,5*	*k. A.*
Konjunkturbereinigter Saldo (in % des BIP)	**SP Dez. 2006** (1)	**– 4,9**	**– 3,4**	**– 2,6**	**– 1,8**	**– 1,2**	**– 0,5**
	KOM Nov. 2006	– 5,1	– 3,7	– 3,2	– 3,2	k. A.	k. A.
	SP Dez. 2005 (1)	*– 5,0*	*– 3,4*	*– 2,6*	*– 1,8*	*– 1,2*	*k. A.*
Struktureller Saldo (2) (in % des BIP)	**SP Dez. 2006** (3)	**– 4,9**	**– 3,4**	**– 2,6**	**– 1,8**	**– 1,2**	**– 0,5**
	KOM Nov. 2006 (4)	– 5,1	– 3,7	– 3,2	– 3,2	k. A.	k. A.
	SP Dez. 2005	*– 5,0*	*– 3,4*	*– 2,6*	*– 1,8*	*– 1,2*	*k. A.*
Öffentlicher Bruttoschuldenstand (in % des BIP)	**SP Dez. 2006**	**64,0**	**67,4**	**68,0**	**67,3**	**65,2**	**62,2**
	KOM Nov. 2006	64,0	67,4	69,4	70,7	k. A.	k. A.
	SP Dez. 2005	*65,5*	*68,7*	*69,3*	*68,4*	*66,2*	*k. A.*

Erläuterungen:

(1) Berechnungen der Kommissionsdienststellen anhand von Programmdaten.
(2) Konjunkturbereinigter Saldo (wie in den vorangehenden Zeilen) ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen.
(3) Das Programm enthält keine einmaligen oder sonstigen befristeten Maßnahmen.
(4) Die Herbstprognose 2006 der Kommissionsdienststellen enthält keine einmaligen oder sonstigen befristeten Maßnahmen.
(5) Ausgehend von einem geschätzten Potenzialwachstum von 1,2 % in den Jahren 2005 bis 2007 und 1,4 % im Jahr 2008.
(6) Deflator des privaten Verbrauchs.

Quelle:

Stabilitätsprogramm (SP), Herbstprognose 2006 der Kommissionsdienststellen (KOM), Berechnungen der Kommissionsdienststellen