Με βάση τις σημερινές πολιτικές, το Συμβούλιο εκτιμά ότι η κατάσταση των δημόσιων οικονομικών στο Λουξεμβούργο είναι επαρκώς καλή και επιτρέπει να αντιμετωπιστεί το προβλεπόμενο κόστος της γήρανσης του πληθυσμού. Ωστόσο, το Συμβούλιο σημειώνει ότι η εκτίμηση της διατηρησιμότητας των δημόσιων οικονομικών στο Λουξεμβούργο επηρεάζεται σε σημαντικό βαθμό από την εξέλιξη του αριθμού των διασυνοριακών εργαζομένων. Το Συμβούλιο κρίνει ότι η δέσμευση για διατήρηση ισοσκελισμένης δημοσιονομικής θέσης τα επόμενα έτη είναι γενικά κατάλληλη εάν ληφθεί υπόψη η προβλεπόμενη δημοσιονομική επίπτωση της γήρανσης του πληθυσμού, και καλωσορίζει τα μέτρα για την αύξηση του ενδιαφέροντος που παρουσιάζουν τα ιδιωτικά συστήματα συνταξιοδότησης του τρίτου πυλώνα.

ΓΝΩΜΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

της 7ης Μαρτίου 2003

σχετικά με το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας της Πορτογαλίας, 2003-2006

(2003/C 64/02)

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη:

τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης,

τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 1997, για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών [1], και ιδίως το άρθρο 5 παράγραφος 3,

τη σύσταση της Επιτροπής,

Μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή,

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΑΚΟΛΟΥΘΗ ΓΝΩΜΗ:

Στις 7 Μαρτίου 2003, το Συμβούλιο εξέτασε το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας της Πορτογαλίας, το οποίο καλύπτει την περίοδο 2003-2006. Το επικαιροποιημένο πρόγραμμα προβλέπει μια σταθερή βελτίωση των λογαριασμών της γενικής κυβέρνησης, από έλλειμμα 2,8 % του ΑΕΠ το 2002 σε έλλειμμα 0,5 % του ΑΕΠ το 2006. Το ακαθάριστο δημόσιο χρέος αναμένεται να μειωθεί από 58,8 % του ΑΕΠ το 2002 σε 52,7 % του ΑΕΠ το 2006.

Το Συμβούλιο σημειώνει ότι το επικαιροποιημένο πρόγραμμα είναι γενικά σύμφωνο με τον αναθεωρημένο «κώδικα δεοντολογίας για το περιεχόμενο και τη μορφή των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης». Το επικαιροποιημένο πρόγραμμα εγκρίθηκε από την κυβέρνηση στις 20 Δεκεμβρίου και υποβλήθηκε στο Κοινοβούλιο, το οποίο το εξέτασε και το ενέκρινε επίσημα στις αρχές Ιανουαρίου με μεγάλη πλειοψηφία και με την υποστήριξη του μεγαλύτερου κόμματος της αντιπολίτευσης. Στη συνέχεια, το επικαιροποιοιημένο πρόγραμμα υποβλήθηκε επίσημα στην Επιτροπή. Συνεπώς, οι πορτογαλικές αρχές τήρησαν τη δέσμευση που ανέλαβαν στο Συμβούλιο της 5ης Νοεμβρίου, στο πλαίσιο της σύστασης δυνάμει του άρθρου 104 παράγραφος 7, να υποβάλουν επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας πριν από τα τέλη του έτους. Το Συμβούλιο κρίνει ότι οι σχεδιαζόμενες οικονομικές πολιτικές, όπως αντικατοπτρίζονται στα μέτρα που προβλέπει το πρόγραμμα, είναι γενικά σύμφωνες με τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών του 2002.

Το μακροοικονομικό σενάριο του επικαιροποιημένου προγράμματος προβλέπει μια ελαφρά επιτάχυνση της αύξησης του ΑΕΠ στο 1,3 % το 2003 (από ένα εκτιμώμενο ρυθμό ανάπτυξης 0,7 % το 2002) η οποία φαίνεται κάπως αισιόδοξη υπό το φως των τελευταίων διαθέσιμων πληροφοριών, οι οποίες δείχνουν ότι η οικονομική δραστηριότητα επιβραδύνθηκε εκ νέου στο δεύτερο εξάμηνο του 2002. Για την περίοδο 2004-2006, το μακροοικονομικό σενάριο του επικαιροποιημένου προγράμματος φαίνεται εφικτό ως προς το ρυθμό ανάπτυξης (μέσος ετήσιος ρυθμός σχεδόν 3 %). Οι προγραμματισθείσες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις θα έχουν κατά πάσα πιθανότητα θετικές επιπτώσεις από την πλευρά της προσφοράς και θα επιτρέψουν στην οικονομία να επωφεληθεί από υψηλότερο επίπεδο εξαγωγών.

Το Συμβούλιο εκτιμά ότι η ανάκτηση κατάλληλου επιπέδου εξωτερικής ανταγωνιστικότητας έχει πρωταρχική σημασία για την Πορτογαλία εάν ληφθούν υπόψη το επίπεδο του πληθωρισμού και η εξέλιξη των πραγματικών αποδοχών κατά τα τελευταία έτη. Αυτό προϋποθέτει την εξασφάλιση συγκρατημένων μισθολογικών αυξήσεων κι υψηλών αυξήσεων παραγωγικότητας, μεταξύ άλλων ως μέσων για να επιτευχθεί μείωση του πληθωρισμού. Στο πλαίσιο αυτό, το Συμβούλιο εκφράζει την ικανοποίησή του για την κατευθυντήρια γραμμή της κυβέρνησης να χρησιμοποιήσει, από το 2003 και μετά, την πρόβλεψη για το μέσο ρυθμό του πληθωρισμού στη ζώνη ευρώ ως βάση για τις μισθολογικές διαπραγματεύσεις, καθώς και το πάγωμα των περισσότερων αποδοχών στο δημόσιο τομέα το 2003. Το δεύτερο αυτό μέτρο θα έχει θετικές επιπτώσεις και στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας.

Στις 5 Νοεμβρίου 2002, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι, το 2001, το δημοσιονομικό έλλειμμα στη Πορτογαλία ανήλθε στο 4,1 % του ΑΕΠ, το Συμβούλιο αποφάσισε ότι υπάρχει υπερβολικό έλλειμμα στην Πορτογαλία και απηύθυνε σύσταση στη χώρα αυτήν σύμφωνα με το άρθρο 104 παράγραφος 7 της συνθήκης. Σύμφωνα με τους όρους της σύστασης αυτής, οι πορτογαλικές αρχές παροτρύνθηκαν:

i) να εφαρμόσουν με αποφασιστικότητα το δημοσιονομικό τους πρόγραμμα για το 2002, το οποίο αποσκοπεί στη μείωση του ελλείμματος στο 2,8 % του ΑΕΠ το έτος αυτό. Το Συμβούλιο όρισε την προθεσμία της 31ης Δεκεμβρίου 2002 για τη λήψη από την πορτογαλική κυβέρνηση όλων των αναγκαίων μέτρων για να τεθεί τέρμα στην κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος·

ii) να λάβει και να εφαρμόσει τα αναγκαία δημοσιονομικά μέτρα για να εξασφαλίσει ότι το δημοσιονομικό έλλειμμα θα μειωθεί το 2003 σαφώς κάτω από το επίπεδο του 3 % του ΑΕΠ και ότι ο δείκτης δημόσιου χρέους θα παραμείνει κάτω από την τιμή αναφοράς του 60 % του ΑΕΠ.

[1] ΕΕ L 209 της 2.8.1997, σ. 1.

Το Συμβούλιο σημειώνει με ικανοποίηση ότι, σύμφωνα με τα προσωρινά στοιχεία που είναι διαθέσιμα, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης μειώθηκε κάτω του 3 % του ΑΕΠ το 2002, παρά τη βραδύτερη της αναμενόμενης οικονομική ανάπτυξη. Το Συμβούλιο αναγνωρίζει την αποφασιστική δέσμευση της πορτογαλικής κυβέρνησης να συνεχίσει τη δημοσιονομική εξυγίανση. Οι δημοσιονομικές εξελίξεις στη διάρκεια του 2002 ήταν λιγότερο ευνοϊκές σε σύγκριση με τις προβλέψεις του διορθωτικού προϋπολογισμού του Ιουνίου, κυρίως λόγω της περαιτέρω εξασθένησης της οικονομικής δραστηριότητας, αλλά και λόγω των χαμηλότερων των αναμενόμενων εσόδων από τις πωλήσεις κρατικών περιουσιακών στοιχείων. Για τους λόγους αυτούς, και προκειμένου να επιτύχουν τη μείωση του ελλείμματος σύμφωνα με τις στάσεις του Συμβουλίου, οι πορτογαλικές αρχές έλαβαν μια σειρά εφάπαξ μέτρων στο τέλος του έτους, χάρη στα οποία εκτιμάται ότι θα αντληθούν πρόσθετα έσοδα της τάξης του 1,5 % του ΑΕΠ.

Το Συμβούλιο σημειώνει ότι οι προκλήσεις θα είναι σημαντικές και το 2003 όσον αφορά την επίτευξη του στόχου για έλλειμμα 2,4 % του ΑΕΠ και την ενίσχυση της πτωτικής του τάσης. Δύο ιδίως παράγοντες φαίνεται ότι έχουν κρίσιμη σημασία από την άποψη αυτήν. Πρώτον, υπό το φως των πρόσφατων οικονομικών δεδομένων που επιβεβαιώνουν την αισθητή επιβράδυνση της οικονομικής δραστηριότητας στο δεύτερο εξάμηνο του 2002, η παραδοχή του προγράμματος για αύξηση του ΑΕΠ της τάξης του 1,25 % το 2003 φαίνεται κάπως αισιόδοξη, καθώς ενδέχεται να καταστεί αναγκαία η εφαρμογή ακόμα πιο περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής. Δεύτερον, ενδέχεται να χρειαστεί να ληφθούν πρόσθετα μέτρα το 2003, καθώς θα εξασθενούν οι ευεργετικές επιπτώσεις των εφάπαξ μέτρων που ελήφθησαν το 2002. Συνεπώς, το Συμβούλιο καλεί τις πορτογαλικές αρχές να εξασφαλίσουν ότι το έλλειμμα παραμένει αισθητά χαμηλότερο από το επίπεδο του 3 % του ΑΕΠ το 2003. Μια μακροχρόνια διόρθωση των δημοσιονομικών ανισορροπιών θα συμβάλει στην ανάκαμψη της εμπιστοσύνης των οικονομικών φορέων. Επιπλέον, το Συμβούλιο εκτιμά ότι η έγκαιρη και αποφασιστική εφαρμογή του εκτεταμένου και φιλόδοξου προγράμματος διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που προβλέπει το επικαιροποιημένο πρόγραμμα σταθερότητας θα ενισχύσει περαιτέρω την εμπιστοσύνη και θα επιτρέψει έτσι την ταχύτερη ανάκαμψη της οικονομικής δραστηριότητας.

Το Συμβούλιο σημειώνει την προβλεπόμενη βελτίωση του διαρθρωτικού δημοσιονομικού πλεονάσματος κατά περισσότερο από 0,5 % του ΑΕΠ ετησίως, χάρη στην οποία το διαρθρωτικό έλλειμμα θα μειωθεί από 3,5 % περίπου του ΑΕΠ το 2002 σε μια ισοσκελισμένη σχεδόν θέση το 2005, σύμφωνα με τις δεσμεύσεις που ανέλαβε η Πορτογαλία στη σύσταση που εξέδωσε το Συμβούλιο στις 5 Νοεμβρίου 2002. Το 2003, ωστόσο, η βελτίωση στο διαρθρωτικό έλλειμμα ανέρχεται σε περίπου 2 εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ, δεδομένου ότι η προσπάθεια προσαρμογής καθίσταται σημαντικότερη λόγω της ανάγκης να αντικατασταθούν τα εφάπαξ μέτρα που ελήφθησαν το 2002. Η στρατηγική δημοσιονομικής εξυγίανσης επικεντρώνεται συνεπώς στα πρώτα χρόνια του προγράμματος και είναι σύμφωνη με τους στόχους του συμφώνου σταθερότητας και ανάπτυξης.

Το Συμβούλιο σημειώνει επίσης με ικανοποίηση ότι η στρατηγική δημοσιονομικής εξυγίανσης βασίζεται κυρίως στην περικοπή των δημόσιων δαπανών, η οποία θα επιτευχθεί εν μέρει με τον αυστηρότερο έλεγχο των μισθών στο δημόσιο τομέα και εν μέρει χάρη στις επιπτώσεις ενός εκτεταμένου προγράμματος διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Η στρατηγική αυτή είναι σύμφωνη με τις συστάσεις των γενικών προσανατολισμών των οικονομικών πολιτικών. Το Συμβούλιο καλεί τις πορτογαλικές αρχές να εξασφαλίσουν ότι η υλοποίηση της στρατηγικής αυτής αντισταθμίζει την απώλεια εσόδων λόγω της εξαγγελθείσας σταδιακής εφαρμογής μιας σημαντικής μείωσης του φόρου επί των εταιριών, οδηγώντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, σε σχεδόν ισοσκελισμένη δημοσιονομική θέση στο τέλος της περιόδου. Στο πλαίσιο αυτό, το Συμβούλιο εφιστά την προσοχή στους δημοσιονομικούς κινδύνους μιας σημαντικής φορολογικής ελάφρυνσης που δεν συνοδεύεται από αυστηρό έλεγχο των κρατικών δαπανών, τον οποίο θα διευκόλυνε η επιβολή ανώτατων ορίων στις δαπάνες. Η ανάλυση ευαισθησίας καταδεικνύει ότι, σε περίπτωση επαλήθευσης του σεναρίου βραδείας οικονομικής ανάπτυξης του επικαιροποιημένου προγράμματος, το πραγματικό δημοσιονομικό αποτέλεσμα θα μπορούσε να επιδεινωθεί σημαντικά ελλείψει αντισταθμιστικών διακριτικών μέτρων. Επιπλέον, το Συμβούλιο τονίζει εκ νέου ότι η δέσμευση την οποία ανέλαβαν οι πορτογαλικές αρχές να συνεχίσουν τη βελτίωση της συγκέντρωσης κρατικών στοιχείων έχει βασική σημασία για την εξασφάλιση ουσιαστικής δημοσιονομικής εποπτείας.

Το Συμβούλιο σημειώνει ότι, παρόλο που παρέμεινε κάτω από την τιμή αναφοράς του 60 % του ΑΕΠ, ο δείκτης δημόσιου χρέους αυξήθηκε τα τελευταία χρόνια. Το Συμβούλιο καλωσορίζει την πρόθεση των πορτογαλικών αρχών να μειώσουν το δείκτη δημόσιου χρέους στο 52,7 % του ΑΕΠ έως το 2006, αντισταθμίζοντας έτσι την απότομη επιδείνωση που σημειώθηκε στην περίοδο 2000-2002. Η μείωση του δείκτη δημόσιου χρέους στην περίοδο του προγράμματος θα επιτευχθεί χάρη στη σταδιακή βελτίωση του πρωτογενούς πλεονάσματος, υπό την προϋπόθεση ότι στα επόμενα χρόνια δεν θα πραγματοποιηθεί καμία σημαντική χρηματοοικονομική πράξη.

Με βάση τις τρέχουσες πολιτικές, δεν είναι δυνατό να αποκλεισθεί ο κίνδυνος να διαμορφωθούν τα δημόσια οικονομικά σε μη βιώσιμο επίπεδο εξαιτίας της πληθυσμιακής γήρανσης. Για να συμβάλει η μείωση του χρέους ουσιαστικά στην κάλυψη του δημοσιονομικού κόστους της πληθυσμιακής γήρανσης, είναι ζωτικής σημασίας η μέχρι το 2006 επίτευξη ισοσκελισμένης δημοσιονομικής θέσης· αυτό θα πρέπει να εντάσσεται σε μια φιλόδοξη τριχιδή στρατηγική για την αντιμετώπιση των μακροπρόθεσμων δημοσιονομικών συνεπειών της γήρανσης του πληθυσμού, και ενδέχεται να χρειαστεί να περιλαμβάνει τη συσσώρευση πλεονασμάτων. Η διατήρηση υγιών δημόσιων οικονομικών θα επιτρέψει μακροπρόθεσμα να επιτευχθεί ουσιαστική μείωση του δείκτη χρέους πριν εκδηλωθεί ο δημοσιονομικός αντίκτυπος της γήρανσης του πληθυσμού. Συνεπώς, η αποφασιστική εφαρμογή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για να αναστραφεί η αύξηση των δαπανών που συνδέονται με τη γήρανση του πληθυσμού, να διευρυνθεί η φορολογική βάση, και να αυξηθεί το συνολικό αναπτυξιακό δυναμικό της οικονομίας, έχει ουσιώδη σημασία για την επίτευξη μακροπρόθεσμης σταθερότητας.