



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 144 (1892), 16 października 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Patrycja Sasnal ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik ● Justyna Szczudlik ● Daniel Szeligowski ● Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski ● Karol Wasilewski ● Szymon Zaręba ● Tomasz Żornaczuk

Socjaliści umacniają władzę w Portugalii

Maciej Pawłowski

6 października rządząca Portugalią od 2015 r. Partia Socjalistyczna (PS) wygrała wybory, zwiększając swoją reprezentację w parlamencie. Sukces PS wynika ze skuteczności polityki ekonomicznej rządu António Costy i słabości opozycyjnej Partii Socjaldemokratycznej (PSD). PS będzie rządzić samodzielnie dzięki poparciu mniejszych partii. Polskę i Portugalię będzie łączyła wizja silnych relacji transatlantyckich i roli tradycyjnych polityk budżetowych UE. Jednak stanowiska obydwu państw pozostaną rozbieżne w zakresie polityki klimatycznej, migracyjnej i integracji ekonomicznej UE.

PS zdobyła 36,65% głosów i zwiększyła liczbę deputowanych z 86 do 106 w 230-osobowym parlamencie. Pozostałe mandaty uzyskały: centroprawicowa (wbrew nazwie) PSD (77), Blok Lewicy (BE, 19), komunistyczna Unitarna Koalicja Demokratyczna (CDU, 12), chadeckie Centrum Demokratyczno-Społeczne – Partia Ludowa (CDS–PP, 5), partia ekologów „Ludzie, Zwierzęta, Natura” (PAN, 4) i mniej znaczące partie.

Przyczyny zwycięstwa socjalistów. Kluczowym czynnikiem wzrostu popularności PS było zbudowanie wizerunku partii gwarantującej, że nie dojdzie do powrotu polityki oszczędności prowadzonej w latach 2011–2015 przez rząd PSD. Podczas apogeum globalnego kryzysu finansowego w 2012 r. PKB spadło o 4%, stopa bezrobocia wzrosła do 15,8%, a dług publiczny – do 126,2% PKB. Centroprawicowy rząd w zamian za unijny pakiet pomocowy zmniejszył wówczas wydatki na służbę zdrowia, edukację i administrację publiczną, obniżył emerytury, zamroził płacę minimalną oraz podwyższył podatki. Dzięki temu deficyt budżetowy spadł z 11,2% PKB w 2011 r. do 4,5% w 2014, ale dług publiczny rósł dalej, by osiągnąć 130% PKB w 2014 r. Równocześnie bezrobocie wzrosło do poziomu 17% w 2013 r. (40% wśród osób poniżej 25 roku życia).

Po dojściu do władzy w 2015 r. rząd Costy zdecydował się na odejście od polityki oszczędności. Mimo to zredukował deficyt budżetowy i dług publiczny. Obniżono VAT na produkty rolno-spożywcze z 23% do 13%, dokonano waloryzacji emerytur i podwyższono płacę minimalną (z 505 w 2015 do 600 euro w 2019 r.). Przywrócono też zlikwidowane przez PSD cztery dni wolne od pracy oraz 35-godzinny tydzień pracy w administracji publicznej. Wprowadzono też ulgi podatkowe dla start-upów i zagranicznych inwestorów. Przyniosło to wzrost konsumpcji i bezpośrednich inwestycji zagranicznych (m.in. utworzenie oddziału Google w Lizbonie). Czynniki te wraz ze zwiększonym popytem na portugalską turystykę i eksport napędziły wzrost gospodarczy (po 2,5% rocznie w 2017 r. i 2018 r.) i doprowadziły do spadku bezrobocia (do 6,2% w 2019 r.). Wzrost PKB, zatrudnienia i płacy minimalnej spowodował zwiększenie wpływów podatkowych państwa i redukcję deficytu budżetowego, który na koniec 2019 r. ma wynieść zaledwie 0,2%. Rząd wykorzystał też dobrą koniunkturę na rynkach finansowych do zrefinansowania długu publicznego, co zmniejszyło go do poziomu 118,8% PKB.

Rząd Costy zachował popularność pomimo afer, protestów i nierozwiązanych problemów społecznych. Wyborcom PS nie przeszkadzają rodzinne powiązania członków rządu, w którym zasiadają José Vieira (minister pracy) i jego córka Mariana (szefowa prezydium rządu) oraz małżonkowie Eduardo Cabrita (MSW) i Ana Vitorino (minister spraw morskich). Notowaniami gabinetu nie zachwiały też strajki płacowe nauczycieli i pielęgniarek z lat 2018–2019 ani nieskuteczność w walce z pożarami lasów, w których latem

2017 r. zginęło ponad 100 osób. Wyborcy uznali, że problemy niedofinansowania służby zdrowia, edukacji i straży pożarnej wynikają z zaniedbań wszystkich poprzednich rządów.

Wyzwania dla nowego rządu. Costa chce utworzyć rząd mniejszościowy PS z poparciem BE i CDU, tak jak to miało miejsce w poprzedniej kadencji. Jednak wobec niespełnienia postulatów strajkujących grup zawodowych CDU w trakcie kampanii wyborczej wycofało poparcie dla rządu. Z kolei BE podtrzymuje współpracę z PS, oczekując zwiększenia wydatków publicznych. Jeśli do tego nie dojdzie, w trakcie kadencji partia ta może przejść do opozycji. Wówczas obalenie rządu będzie wymagało uchwalenia wotum nieufności z prawicą, co dyskredytowałoby BE w oczach elektoratu. Partnerem dla PS może być też PAN, dla którego poparcie rządu za cenę realizacji ekologicznych postulatów, jak zakaz wykorzystania dzikich zwierząt w cyrku czy ograniczenie dostępu do uprawnień myśliwskich, może być korzystniejsze niż trwanie w opozycji.

Słaba kondycja strefy euro, amerykańskie cła na produkty spożywcze z UE i brexit mogą zmniejszyć dochody państwa. Eksport stanowi 40% portugalskiego PKB, a jego głównymi odbiorcami są Hiszpania (20,9%), Francja (13,4%), Niemcy (10,7%), Wielka Brytania (9,5%) i USA (5,5%). Wśród produktów, które od 18 października mają zostać objęte przez USA 25-procentowymi cłami, znajdują się ważne dla portugalskiej gospodarki wino i oliwa z oliwek.

Długofalowym wyzwaniem jest kryzys demograficzny wynikający z emigracji i starzenia się społeczeństwa oraz wyludnianie się terenów wiejskich. Ludność Portugalii zmniejszyła się w latach 2012–2017 z 10,5 mln do 10,3 mln, a liczba mieszkańców wsi w latach 2013–2018 – z 3,9 mln do 2,77 mln. Migrację ludności z terenów wiejskich wzmacnia likwidacja infrastruktury społecznej (szkół, posterunków policji, przychodni) na tych obszarach. Jednocześnie, w połączeniu z turystyką, zwiększa ona niedobory mieszkaniowe w aglomeracjach Lizbony i Porto. Problemów demograficznych nie rozwiązuje imigracja. Rocznie do kraju przybywa zaledwie o ok. 5 tys. więcej osób, niż z niego emigruje.

Priorytety polityki europejskiej socjalistów. Rząd PS popiera francuskie i hiszpańskie koncepcje integracyjne, zgłaszając własne, zbliżone do nich propozycje. Opowiada się za przyspieszeniem dekarbonizacji unijnych gospodarek i proponuje utworzenie Europejskiego Funduszu na rzecz Przemian Środowiska (EUPŚ), wspierającego przedsiębiorstwa w tym procesie. Transformację ekologiczną ma sfinansować opodatkowanie przez UE firm zanieczyszczających środowisko i gigantów cyfrowych. W zakresie polityki migracyjnej jest za utworzeniem mechanizmu solidarnościowego w celu rozdzielenia [osób ubiegających się o ochronę międzynarodową](#) pomiędzy państwa członkowskie UE. W kwestiach ekonomicznych opowiada się za utworzeniem budżetu strefy euro i odejściem od kar w ramach procedury nadmiernego deficytu (EDP) na rzecz nagradzania państw zachowujących dyscyplinę budżetową. Finalizacja wspólnego rynku ma ułatwić ekspansję portugalskich firm, m.in. Jeronimo Martins, będącego jednym z największych inwestorów w Polsce. PS zabiega też o wysokie nakłady na wspólną politykę rolną i politykę spójności. Socjaliści popierają też rozwój polityki bezpieczeństwa UE, ale podkreślają, że musi być ona komplementarna wobec NATO, nie zaś konkurencyjna. Jednocześnie jednak, ze względu na wysoką wartość inwestycji chińskich w Portugalii (10 mld w 2018 r.), rząd Costy będzie zwolennikiem intensyfikacji współpracy gospodarczej UE z Chinami.

Wnioski i perspektywy. Poparcie BE i PAN oraz rozbieżności między partiami opozycji zapewnią rządowi PS stabilność, mimo jego mniejszościowego charakteru. Jeżeli w dalszym ciągu będzie on w stanie łączyć aktywną politykę społeczną z równowagą budżetową, może utrzymać wysokie poparcie przez kolejne lata. Jeśli jednak dochody państwa spadną, wymuszając powrót do polityki oszczędności, rząd straci poparcie wyborców na rzecz BE lub CDU.

Przykład Portugalii, w której udało się poprawić sytuację gospodarczą mimo odejścia od polityki oszczędności, będzie wykorzystywany przez państwa południa Europy w dążeniu do złagodzenia polityki fiskalnej UE. Sprzyjać będzie temu powołanie Włocha Paolo Gentiloniego na stanowisko komisarza UE do spraw ekonomicznych, a także utrzymująca się niska inflacja i [niski wzrost gospodarczy w strefie euro](#).

Stanowiska rządów Polski i Portugalii pozostaną sprzeczne w kwestiach tempa dekarbonizacji gospodarki UE, reformy polityki migracyjnej i azylowej oraz utworzenia budżetu strefy euro. Jednak samo utworzenie EUPŚ może być korzystną dla Polski formą kompensacji kosztów odejścia od węgla. Jednocześnie Polska i Portugalia mają zbliżone stanowisko w odniesieniu do relacji transatlantyckich. Obszarami współpracy mogą być też finalizacja wspólnego rynku i negocjacje budżetowe. Obydwa państwa będą walczyć o przyznanie możliwie jak największych środków na wspólną politykę rolną i politykę spójności. Warto też, by Polska i Portugalia, mające zbliżone problemy społeczne i poziom życia, współpracowały w zakresie tworzenia unijnych polityk na rzecz poprawy jakości mieszkalnictwa, służby zdrowia, edukacji i rozwoju obszarów wiejskich.