

Vad betyder Portugals återhämtning för EU:s ekonomiska politik?

Portugals ekonomiska återhämtning och politiska stabilitet används ibland som argument för att överge åtstramningspolitiken och se över EU:s stabilitets- och tillväxtpakt. Även om den portugisiska ekonomin fortfarande har svagheter visar framgången att södra Europa rymmer stora variationer. Det skriver **Katarina Engberg**, fil.dr i freds- och konfliktforskning och senior rådgivare vid Sieps.

Portugal, som drabbades hårt av finans- och eurokriserna, har regeringen lyckats med konststycket att genom stimulanspolitik främja tillväxten samtidigt som statens budgetunderskott sanerats. Portugal används därför som argument inom EU för att överge åtstramningspolitiken och se över EU:s stabilitets- och tillväxtpakt.¹ Den portugisiska finansministern Mário Centeno, som sedan 2017 leder Eurogruppen, ger Portugal en viktig roll i diskussionen om centrala ekonomiska frågor.

Framgångar ...

Framgångarna tillskrivs ibland socialistpartiet som i oktober återvaldes till regeringsmakten med 36 procent av rösterna. Den portugisiska premiärministern António Costa argumenterade inför EU-kommissionen för att stimulanspolitik och budgetsanering kan förenas. Kommissionen gav Portugal extra tid att bevisa att ekvationen går ihop. De offentliganställdas löner höjdes, liksom minimilönen, nu senast till 639 euro, eller 6 773 kronor. Krislånen från IMF och EU återbetalades i förtid, tillväxten på 1,7 procent ligger över genomsnittet för euroområdet, det statliga budgetunderskottet närmar sig noll, arbetslösheten har sedan 2007 halverats till dagens 6,7 procent och BNP ligger på samma nivå som före krisen.

Kritiker hävdar att den nuvarande regeringens stimulanspolitik underlättats av den tidigare centerhögerregeringens åtstramningspolitik och de låga räntekostnader för statsskulden som möjliggjorts av Europeiska centralbankens stödköp och expansiva monetära politik. Den globala ekonomiska återhämtningen har gjort sitt till, liksom turistboomen. Dagens regering kom i det perspektivet till dukat bord.

Den politiska situationen präglas av stabilitet och frånvaro av högerpopulistiska partier, vilket gör att Portugal även i detta avseende framhålls som ett positivt exempel inom EU. Smickrande jämförelser görs ibland med grannlandet Spanien som stappat från regeringskris till regeringskris. Under förra mandatperioden regerade socialistpartiet i Portugal stöttat av en budgetöverenskommelse med vänsterblocket "Bloco Esquerda" och kommunistpartiet. Denna gång saknas en sådan överenskommelse, men regeringen hoppas att den inte ska utmanas på allvar från vänster eller av en försvagad centerhöger. Ett högerpopulistiskt parti, "Chega" (det räcker), har för första gången fått en plats i parlamentet, men någon formation liknande det höger-radikala Vox i grannlandet Spanien, nu tredje största parti, syns inte vid horisonten. Det vore dock för tidigt att helt avskrika riskerna för höger-

¹ International Monetary Fund (2019). *IMF Country Report No 19/221, Portugal*. OECD (2019). *Economic Surveys Portugal, 2019*. <https://www.oecd.org/economy/surveys/Portugal-2019-economic-survey-overview.pdf>
The Editorial Board (2019). Portugal's bright outlook offers Europe some hope. *Financial Times*, 25 augusti. <https://www.ft.com/content/4d36d9cc-bd0f-11e9-b350-db00d509634e>
Wise, Peter och Hall, Ben (2019). Portugal: a European path out of austerity? *Financial Times*, 10 april. <https://www.ft.com/content/66fcb1a-515c-11e9-b401-8d9ef1626294>

populism i Portugal, ett land med kosmopolitiskt sinnelag men också ett kolonialt förflutet.

Portugal är en gammal nationalstat och portugiserna själva ett migrerande folk, oftast till följd av fattigdom. Det kontinentala Portugal har haft ungefär samma gränser sedan mitten av 1200-talet, med undantag för en period av spansk överhöghet mellan 1580 och 1640, och saknar de olika nationaliteter som skapar spänningar i den spanska statsbildningen. Få migranter har sökt sig till Portugal trots landets beredskap 2015 att ta emot flyktingar. Närmare två och en halv av Portugals drygt 10 miljoner innevånare bor utanför Portugal, EU:s högsta andel. Krisen fick 400 000 portugiser att lämna landet, däribland många unga människor med universitetsexamen, en resurs Portugal väl hade behövt idag. Förlusten av värdefull arbetskraft har framhållits som exempel på åtstramningspolitikens negativa konsekvenser. I det senare avseendet påminner de sydeuropeiska länderna om varandra. Socialistpartiernas starka ställning i såväl Portugal som Spanien gav också båda dessa länder en viktig position inom EU:s socialdemokratiska partigrupp vid förhandlingarna om maktfördelningen inom EU:s centrala organ efter valet till Europaparlamentet.

... och strukturella svagheter

Den ekonomiska återhämtningen är imponerande men naturligtvis inte total. Stimulanspolitiken i kombination med budgetsanering har gått ut över offentliga investeringar, som historiskt till betydande del finansierats av EU:s sammanhållningsfonder. Statsskulden ligger på 120 procent av BNP, en av de högsta inom OECD. Låg produktivitet och en av EU:s högsta ginikoefficienter (ett mått på ekonomisk ojämlikhet) är tecken på strukturella svagheter. Drygt 700 000 av Portugals fem miljoner löntagare lever på minimilön. Premiärministern har framhållit det önskvärda i att gå från statlig styrning till en mer dynamisk arbetsmarknad, vilket kan ses som ett inlägg i den pågående EU-diskussionen om minimilöner, som är vanligare inom EU än kollek-

tivavtal av nordisk typ. Bristen på strukturer som skulle kunna bära upp kollektivavtal pekas ut som en svaghet. Bara 8 procent av löntagarna inom den privata sektorn är organiserade.²

De internationella långgivarna uppmanar Portugal att öka sparandet, göra offentliga investeringar, inte minst i humankapitalet, reformera den offentliga förvaltningen samt effektivisera och höja kvalitén i delar av den offentliga sektorn. Pensionssystemet står inför stora utmaningar med en snabbt åldrande befolkning och EU:s lägsta födelsetal. Banksystemet är trots kriser och omstruktureringar fortsatt belastat av hög skuldsättning och nödlidande lån.

Kinesiskt inflytande

Åtstramningspolitiken har påverkat Portugals utrikesrelationer. Som en del av krispaketen privatiserades offentliga tillgångar och Portugal har mottagit stora kinesiska direktinvesteringar i bank, transport, hälsa, media och energisektorn. Portugals största företag, Energias de Portugal, EDP, ägs till 23 procent av det statliga kinesiska företaget China Three Gorges, CTG. Kina ser Portugal som en stödjepunkt i etableringen av en ”silkesväg” mellan Europa, Afrika och Latinamerika.³ Den portugisiska premiärministern har varnat för att EU:s nya granskningsinstrument av känsliga direktinvesteringar från länder som Kina blir en förevändning för protektionism. Portugal blev i maj i år det första euroland som sålt statsobligationer i den kinesiska valutan renminbi, ”pandaobligationer”.⁴

Exempel eller särfall?

Portugals återhämtning och politiska stabilitet har stärkt landets ställning i diskussionen om unionens ekonomiska politik. Politiska vägval förklarar en del av framgångarna men samtidigt utgör strukturella svagheter en hämsko på utvecklingen. Exemplet Portugal visar att de sydeuropeiska länderna inte utgör någon homogen grupp och att EU inte schablonmässigt kan uppdelas i Syd och Nord.

² Valente, Liliana (2019). OE terá medidas para empresas em troca de aumentos de salários. *Política*, Novembro 14. Lopes, Pedro Marques (2019). Nós e o salário mínimo. *Diário de Notícias*, Sábado 16 de Novembro. Ribeiro, Luís Ries (2019). Subida do salário mínimo beneficia mais trabalhadores de hotéis, cafés e construção. *Dinheiro Vivo*, Sábado 16 de Novembro.

³ Rodrigues, Carlos (2017). *Chinese Investment in Portugal. Gaining Access to Cutting-Edge Knowledge and Extending Global Influence*, i Seaman, Huotari, Otero-Iglesias, *Chinese Investment in Europe. A Country-Level Approach, Report by the European Think-tank network on China (ETNC)*. <https://www.ifri.org/en/publications/publications-ifri/ouvrages-ifri/chinese-investment-europe-country-level-approach>

⁴ Wise, Peter (2019). Portugal raises Rmb2bn from 'Panda bond' sale. *Financial Times*, 30 maj.