

## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## OPINIE

## RADA

## OPINIA RADY

z dnia 12 lutego 2008 r.

**w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2007–2010 przedstawionego przez Luksemburg**

(2008/C 49/01)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych <sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 5 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 12 lutego 2008 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności Luksemburga obejmujący lata 2007–2010.
- (2) Po okresie osłabienia koniunktury, obejmującym lata 2001–2003, w Luksemburgu rozpoczął się nowy okres, w którym osiągane jest znaczne tempo wzrostu gospodarczego. W latach 2004–2007 wzrost realnego PKB wyniósł średnio 5,25 % rocznie, a wzrost krajowego zatrudnienia — ponad 3 %. W tej sytuacji Luksemburg był w stanie ponownie doprowadzić do powstania nadwyżki finansów publicznych. W omawianym okresie wzrost powinien być nadal znaczący, choć przewiduje się, że jego tempo ulegnie w nadchodzących latach nieznacznemu spowolnieniu. Jednak mimo dobrej obecnie sytuacji gospodarki, a zwłaszcza finansów publicznych, szczególnie istotny stanie się w Luksemburgu problem starzenia się społeczeństwa, wobec czego kwestia długoterminowej stabilności stanowi poważne wyzwanie.
- (3) Program zawiera dwa różne scenariusze prognoz makroekonomicznych i budżetowych: scenariusz „podstawowy” i „alternatywny”. Scenariusz „podstawowy” jest przedstawiony w programie jako scenariusz odniesienia, na którym oparto prognozy budżetowe. Z dostępnych obecnie informacji <sup>(2)</sup> wynika, że scenariusz ten jest oparty na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego. Przewiduje on spadek tempa wzrostu realnego PKB z 6 % w 2007 r. do średnio 4,5 % w latach 2008–2010. Zawarte w programie przewidywania dotyczące inflacji w 2008 r. wydają się dość optymistyczne z uwagi na wzrost cen konsumpcyjnych pod koniec 2007 r. oraz na niedawną podwyżkę cen energii. Od początku obecnej dekady tempo wzrostu kosztów pracy w Luksemburgu znacznie

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, str. 1. Rozporządzenie zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1055/2005 (Dz.U. L 174 z 7.7.2005, str. 1). Dokumenty przywołane w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

<sup>(2)</sup> Ocena uwzględnia w szczególności jesienną prognozę służb Komisji oraz dokonaną przez Komisję ocenę przedstawionego w październiku 2007 r. sprawozdania z realizacji krajowego programu reform.

przekracza średnią UE, a w programie przewiduje się, że koszty te nadal będą dość wysokie w omawianym okresie, co może stopniowo osłabić konkurencyjność kraju.

- (4) Według prognozy służb Komisji z jesieni 2007 r. nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie w 2007 roku 1,2 % PKB, z kolei według aktualizacji programu stabilności z 2007 roku ma ona wynieść 1 % PKB; w poprzedniej aktualizacji zakładano deficyt w wysokości 0,9 % PKB. Głównym powodem tak dużej rozbieżności względem wyznaczonego celu jest poważna korekta danych z zakresu finansów publicznych dokonana w ostatnich latach, która spowodowała znaczącą poprawę wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w okresie od 2005 r. Zmiana ta oznacza, że Luksemburg w ostatnich latach stale osiąga średniookresowy cel budżetowy, jakim jest prognozowany deficyt strukturalny (tj. deficyt w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe) w wysokości 0,75 % PKB. Jest to wynik znacznie lepszy od planowanego w aktualizacji z 2006 r., w której zakładano osiągnięcie celu średniookresowego począwszy od 2007 r. Chociaż wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2007 r. poprawił się tylko o połowę w porównaniu z wartością zakładaną w aktualizacji z 2006 r., a lepszy od oczekiwanego wynik jest prawie w całości skutkiem poważnej korekty danych z zakresu finansów publicznych, wykonanie budżetu w 2007 r. doprowadziło do zrealizowania celów zatwierdzonych przez Radę w opinii z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie aktualizacji programu z 2006 r. <sup>(1)</sup> Rada odnotowuje, że jest to zgodne również z kierunkami polityki budżetowej przyjętymi w kwietniu 2007 r. przez Eurogrupę.
- (5) W świetle tych skorygowanych danych obecny program nie przewiduje już konsolidacji budżetowej, odmiennie niż poprzedni. Głównym celem średniookresowej strategii budżetowej jest obecnie utrzymanie nadwyżki nominalnej wynoszącej średnio około 1 % PKB i dalsze realizowanie w okresie objętym programem celu średniookresowego z odpowiednim marginesem. Przewiduje się spadek nadwyżki nominalnej — w wyniku obniżenia podatku dochodowego od osób fizycznych — z 1,0 % PKB w 2007 r. do 0,8 % w 2008 r., a następnie jej stopniowy wzrost. Podobnie wyglądają prognozy dla nadwyżki pierwotnej. Planuje się zwiększenie nadwyżki między 2007 a 2010 rokiem poprzez zmniejszenie wskaźnika wydatków o 0,9 punktu procentowego PKB, co zrekompensuje z nadwyżką spadek wskaźnika dochodów o 0,7 punktu procentowego PKB. Z wyjątkiem roku 2008, w przypadku którego dane odpowiadają działaniom przewidzianym w budżecie, prezentowane dane odnoszą się raczej do prognoz zakładających utrzymanie dotychczasowej polityki niż do celów odzwierciedlających realizację środków w zakresie polityki.
- (6) Ryzyko związane z zawartymi w programie prognozami budżetowymi wydaje się zasadniczo zrównoważone. Oparte są one na wiarygodnym scenariuszu makroekonomicznym i wydają się możliwe do zrealizowania. W rzeczywistości wyniki mogą być nawet nieco lepsze niż przewidywane w programie, w szczególności z uwagi na ostrożny charakter prognoz dotyczących dochodów i dobre wyniki budżetowe kraju w przeszłości.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej wydaje się wystarczający do utrzymania celu średniookresowego w całym okresie objętym programem z dużym marginesem bezpieczeństwa, tak jak to przewidziano w programie. Nakreślony w programie kurs polityki budżetowej jest w całym okresie zgodny z paktem stabilności i wzrostu. Rada odnotowuje, że jest on zgodny również z kierunkami polityki budżetowej przyjętymi w kwietniu 2007 r. przez Eurogrupę.
- (8) Wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Luksemburga kształtują się na średnim poziomie. Wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet w perspektywie długoterminowej należy do najwyższych w UE, co wynika głównie z przewidywanego bardzo dużego wzrostu wydatków na emerytury. Do zrównoważenia przewidywanego długoterminowego wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet przyczynia się pozycja budżetowa w 2007 r., która zgodnie z oceną zamieszczoną w programie jest lepsza niż pozycja wyjściowa w poprzednim programie, a także niski wskaźnik długu, znaczne środki zgromadzone w systemie zabezpieczenia społecznego oraz strukturalna nadwyżka pierwotna. Jednak nie jest to wystarczające do pokrycia znacznego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych przyczyniłoby się osiągnięcie wysokich nadwyżek pierwotnych w perspektywie średniookresowej oraz — zgodnie z założeniami władz — realizacja kolejnych działań służących ograniczeniu znacznego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa.
- (9) Program stabilności wydaje się częściowo spójny z przedstawionym w październiku 2007 r. sprawozdaniem z realizacji krajowego programu reform. Zwłaszcza zgodne z krajowym programem reform z 2005 r. i z przedstawionym w październiku 2007 r. sprawozdaniem z jego realizacji są takie środki przewidziane w programie stabilności, jak np. prognozowany wzrost wydatków na badania i rozwój oraz nowe projekty inwestycji w infrastrukturę kolejową i drogową. Skutki budżetowe tych reform przewidzianych w krajowym programie, które mają bezpośredni wpływ na budżet, są odzwierciedlone w prognozach budżetowych programu stabilności.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 70 z 27.3.2007, str. 24.

- (10) Przewidziana w programie strategia budżetowa jest tylko częściowo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej dla Luksemburga, zawartymi w zintegrowanych wytycznych, oraz z wytycznymi dla państw członkowskich strefy euro w dziedzinie polityki budżetowej, wydanymi w kontekście strategii lizbońskiej. Do dnia dzisiejszego nie rozpoczęto zwłaszcza reformy systemu emerytalnego w celu wzmocnienia stabilności finansów publicznych.
- (11) Co do wymagań odnośnie do danych, które to wymagania określono w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie odnotowano brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych <sup>(1)</sup>.

Podsumowując, należy stwierdzić, że nadwyżka finansów publicznych została przywrócona w warunkach silnego wzrostu PKB i zatrudnienia. Opublikowane niedawno skorygowane dane wskazują, że pogorszenie finansów publicznych nie było tak znaczne, jak to wcześniej przewidywano. W rezultacie Luksemburg stale osiąga swój cel średniookresowy, a zakładane w programie wartości składające się na ścieżkę prowadząca do osiągnięcia wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych są co roku co najmniej o 1 % PKB wyższe, niż to przewidywano w poprzedniej aktualizacji. Obniżenie podatków spowoduje wprawdzie niewielkie zmniejszenie nadwyżki w 2008 roku, jednak program ma na celu utrzymanie nadwyżki w wysokości średnio 1 % PKB w całym okresie. Przedstawiony w programie scenariusz makroekonomiczny i cele budżetowe wydają się wiarygodne, a wyniki budżetowe mogą być nawet nieco lepsze niż planowane. Jednak w nadchodzących dekadach Luksemburg będzie musiał ponieść bardzo duże wydatki związane ze starzeniem się społeczeństwa, a jak dotąd nie podjęto żadnych działań korygujących. Z tego względu uznaje się, że zagrożenia dla długoterminowej stabilności finansów publicznych Luksemburga kształtują się na średnim poziomie, mimo obecnie stabilnej sytuacji budżetowej tego kraju.

W świetle powyższej oceny oraz wobec prognozowanego znacznego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa w nadchodzących dekadach, wzywa się Luksemburg do poprawy długoterminowej stabilności finansów publicznych poprzez przeprowadzenie reform strukturalnych, zwłaszcza w obszarze emerytur.

#### Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2006	2007	2008	2009	2010
Realny PKB (zmiana w %)	<b>PS listopad 2007</b>	<b>6,1</b>	<b>6,0</b>	<b>4,5</b>	<b>5,0</b>	<b>4,0</b>
	KOM listopad 2007	6,1	5,2	4,7	4,5	nd.
	<i>PS listopad 2006</i>	5,5	4,0	5,0	4,0	nd.
Inflacja HICP (%)	<b>PS listopad 2007</b>	<b>3,0</b>	<b>2,3</b>	<b>2,0</b>	<b>2,1</b>	<b>2,1</b>
	KOM listopad 2007	3,0	2,5	2,8	2,3	nd.
	<i>PS listopad 2006</i>	2,9	1,4	2,0	2,0	nd.
Luka produktowa <sup>(1)</sup> (% potencjalnego PKB)	<b>PS listopad 2007</b>	<b>- 0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>- 0,8</b>
	KOM listopad 2007 <sup>(2)</sup>	- 0,2	0,0	- 0,2	- 0,6	nd.
	<i>PS listopad 2006</i>	- 0,3	- 0,8	- 0,5	- 1,6	nd.
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	<b>PS listopad 2007</b>	<b>nd.</b>	<b>nd.</b>	<b>nd.</b>	<b>nd.</b>	<b>nd.</b>
	KOM listopad 2007	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
	<i>PS listopad 2006</i>	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PS listopad 2007</b>	<b>0,7</b>	<b>1,0</b>	<b>0,8</b>	<b>1,0</b>	<b>1,2</b>
	KOM listopad 2007	0,7	1,2	1,0	1,4	nd.
	<i>PS listopad 2006</i>	- 1,5	- 0,9	- 0,4	0,1	nd.

<sup>(1)</sup> Nie przedstawiono zwłaszcza danych dotyczących wyników poszczególnych sektorów z wyjątkiem sektora instytucji rządowych i samorządowych.

		2006	2007	2008	2009	2010
Wynik pierwotny (% PKB)	<b>PS listopad 2007</b>	<b>0,9</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,5</b>
	KOM listopad 2007	0,9	1,3	1,2	1,5	nd.
	PS listopad 2006	- 1,3	- 0,8	- 0,2	0,3	nd.
Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne <sup>(1)</sup> (% PKB)	<b>PS listopad 2007</b>	<b>0,9</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>1,6</b>
	KOM listopad 2007	0,8	1,2	1,2	1,7	nd.
	PS listopad 2006	- 1,3	- 0,5	- 0,1	0,9	nd.
Wynik strukturalny <sup>(2)</sup> (% PKB)	<b>PS listopad 2007</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>1,6</b>
	KOM listopad 2007	0,8	1,2	1,2	1,7	nd.
	PS listopad 2006	- 1,3	- 0,5	- 0,1	0,9	nd.
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PS listopad 2007</b>	<b>6,6</b>	<b>6,9</b>	<b>7,1</b>	<b>7,2</b>	<b>7,0</b>
	KOM listopad 2007	6,6	6,6	6,0	5,4	nd.
	PS listopad 2006	7,5	8,2	8,5	8,5	nd.

## Uwagi:

(1) Podane w programie wartości luki produktowej oraz wyniku w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji przedstawionych w programie.

(2) Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu w wysokości 4,8 %, 5,0 %, 5,0 % i 4,9 % — odpowiednio — w latach 2006–2009.

(3) Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. W najnowszej aktualizacji programu ani w jesiennej prognozie służb Komisji nie przewidziano działań jednorazowych ani innych działań tymczasowych w latach 2007–2010.

## Źródło:

Program stabilności (PS); Prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2007 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.