

## OPINIA RADY

z dnia 27 lutego 2007 r.

w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2006–2009 przedstawionego przez Luksemburg

(2007/C 70/07)

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 27 lutego 2007 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności przedstawiony przez Luksemburg i obejmujący lata 2006–2009.
- (2) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że wzrost realnego PKB obniży się z 5,5 % w 2006 r. do średnio 4,3 % rocznie w pozostałym okresie objętym programem. Z dostępnych obecnie informacji wynika, że scenariusz ten jest oparty na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego. Przedstawione w programie przewidywania dotyczące inflacji również wydają się realistyczne.
- (3) W odniesieniu do 2006 r. w prognozie służb Komisji z jesieni 2006 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych oszacowano na 1,0 % PKB, podczas gdy w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu stabilności zakładano, że osiągnie on 1,8 % PKB. Wynika to częściowo ze skorygowania w dół wyniku deficytu za 2005 r. z szacowanego w poprzednim programie poziomu 2,3 % PKB do 1,0 % zgodnie z najnowszymi danymi. Wynik deficytu za 2006 r. również może być lepszy niż oszacowano w nowym programie (1,5 % PKB) w związku z korzystnymi warunkami cyklicznymi i znacznymi dochodami podatkowymi, zwłaszcza w ostatnim kwartale.
- (4) W następstwie opinii Rady z dnia 14 lutego 2006 r. rząd i partnerzy społeczni uzgodnili w kwietniu 2006 r. pakiet konsolidacji budżetu i reform, który następnie został wprowadzony w życie. Zgodnie z tzw. trójstronnym porozumieniem głównym celem zawartej w programie średniookresowej strategii budżetowej jest odzyskanie równowagi budżetowej w okresie objętym programem. Do osiągnięcia tego prowadzić ma stopniowa poprawa salda sektora instytucji rządowych i samorządowych od szacowanego deficytu w wysokości 1,5 % PKB do niewielkiej nadwyżki w 2009 r. (0,1 % PKB). Zmniejszenie salda pierwotnego nastąpiłoby równoległe ze zmniejszeniem deficytu zasadniczego. Korekta opiera się na obniżeniu wskaźnika wydatków o 3,8 punktu procentowego PKB, co z nadwyżką skompensowałoby spadek wskaźnika dochodów o 2,1 punktu procentowego PKB. Strategia ta jest zbliżona do przedstawionej w programie z 2005 r., w którym — w obliczu zasadniczo podobnych perspektyw makroekonomicznych — prognozowano, że deficyt osiągnie maksimum w 2005 r., zamiast w 2006 r., a zasadnicze zrównoważenie budżetu nastąpi w 2008 r., zamiast w 2009 r.
- (5) Przewiduje się poprawę salda strukturalnego (tj. salda dostosowanego cyklicznie z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych) — obliczanego zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką — od deficytu w wysokości około 1,25 % PKB w 2006 r. do nadwyżki wynoszącej około 1 % na koniec okresu objętego programem. Podobnie jak w poprzedniej aktualizacji programu stabilności, średniookresowym celem budżetowym przedstawionym w programie jest osiągnięcie deficytu strukturalnego w wysokości 0,8 % PKB. Cel średniookresowy planuje się osiągnąć do 2007 r., czyli rok wcześniej niż przewidywano w poprzedniej aktualizacji programu. Ponieważ cel ten jest (nieco) bardziej ambitny niż wymaga tego minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około 1 % PKB), jego osiągnięcie powinno zapewnić margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem wystąpienia nadmiernego deficytu. Wyznaczony cel średniookresowy mieści się w zakresie określonym dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II w pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz w kodeksie postępowania, a także odpowiednio uwzględnia wskaźnik zadłużenia i średni wzrost produktu potencjalnego w perspektywie długoterminowej.

<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 przytoczone w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm).

- (6) Wyniki budżetowe mogą być lepsze niż przewiduje program. W szczególności prognozy podatkowe wydają się dość ostrożne, zwłaszcza na 2007 r. W rzeczywistości wyniki budżetowe Luksemburga były w ostatnich latach często lepsze od prognoz, z reguły dzięki znacznie wyższym od oczekiwanych dochodom. Gospodarka Luksemburga jest niewielka i otwarta, dlatego wzrost gospodarczy i w związku z tym dochody podatkowe są wysoce nieprzewidywalne, czym w programie tłumaczy się jednak ogólnie ostrożne prognozy dotyczące podatków.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka i przy założeniu, że docelowe wartości wydatków są ściśle przestrzegane i że nie przyjęto nowych środków mających niekorzystny wpływ na saldo budżetowe, przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej wydaje się wystarczający, aby zapewnić osiągnięcie celu średniookresowego do 2007 r., tak jak to przewidziano w programie. Wydaje się również, że zapewnia on wystarczający margines bezpieczeństwa chroniący przed przekroczeniem 3-procentowego prognozy deficytu przy normalnych wahaniami makroekonomicznych począwszy od 2007 r. Tempo działań dostosowawczych zmierzających do osiągnięcia przyjętego w programie celu średniookresowego jest w pełni zgodne z paktem na rzecz stabilności i wzrostu, który stanowi, że dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II roczna poprawa salda strukturalnego, rozumiana jako punkt odniesienia, powinna wynieść 0,5 % PKB oraz że dostosowanie powinno być większe w okresach dobrej koniunktury gospodarczej i może być mniejsze w okresach gorszej koniunktury. Po osiągnięciu celu średniookresowego przewidziany w programie kurs polityki fiskalnej również jest w pełni zgodny z paktem.
- (8) Szacuje się, że w 2006 r. dług publiczny brutto osiągnął 7,5 % PKB, czyli znacznie poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia, która wynosi 60 %. Program przewiduje nieznaczny wzrost wskaźnika zadłużenia do poziomu 8,5 % PKB do końca okresu objętego programem.
- (9) Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet należy w Luksemburgu do najwyższych w UE, co wynika głównie z bardzo dużego wzrostu wydatków na emerytury (o 7,5 punktu procentowego PKB) oraz ogółu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa (o 8,25 punktu) w latach 2004–2050, w porównaniu ze średnim w UE wzrostem o odpowiednio 2,25 oraz 3,5 punktu procentowego PKB. Obecny poziom zadłużenia brutto jest bardzo niski, a system ubezpieczeń społecznych zgromadził znaczne aktywa. Jednak, choć obecny stan tych aktywów (szacowany na około 25 % PKB) w istotnym zakresie przyczynia się do zwiększenia stabilności finansów publicznych, to nie wystarczy, aby skompensować długoterminowy wpływ znacznego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa na wskaźnik zadłużenia. Zatem utrzymanie dobrej sytuacji budżetowej pomoże wprawdzie skompensować część tych kosztów, jednak — jak przyznają władze — konieczne jest wprowadzenie pewnych zmian w systemie emerytalnym, aby ograniczyć wzrost wydatków publicznych w przyszłości oraz zmniejszyć zagrożenia dla długoterminowej stabilności finansów publicznych. Generalnie wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Luksemburga kształtują się na średnim poziomie.
- (10) Program stabilności zawiera jakościową ocenę ogólnego wpływu sprawozdania przedstawionego w październiku 2006 r. z realizacji krajowego programu reform w ramach średniookresowej strategii fiskalnej. Podano w nim również pewne informacje o bezpośrednich kosztach lub oszczędnościach budżetowych wynikających z najważniejszych reform przewidzianych w krajowym programie, a w przedstawionych prognozach budżetowych uwzględniono skutki działań nakreślonych w krajowym programie reform dla finansów publicznych. Przedstawione w programie stabilności środki w dziedzinie finansów publicznych wydają się zgodne z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. W szczególności potwierdzony w programie zamiar utrzymania przez rząd wysokiego poziomu inwestycji publicznych wydaje się odzwierciedlać priorytet nadany w krajowym programie reform zwiększeniu nakładów na projekty badawczo-rozwojowe, wspieraniu racjonalnego wykorzystania zasobów oraz poprawie połączeń kolejowych z sąsiednimi krajami.
- (11) Przedstawiona w programie strategia budżetowa jest częściowo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005-2008. W szczególności do tej pory nie podjęto istotnych reform systemu emerytalnego.
- (12) Jeśli chodzi o wymagania odnośnie do danych, określone w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie zanotowano brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych <sup>(1)</sup>. Ponadto program w niektórych zasadniczych punktach odbiega od wzoru określonego w kodeksie postępowania <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> W szczególności nie przedstawiono danych dotyczących salda poszczególnych sektorów (z wyjątkiem sektora instytucji rządowych i samorządowych).

<sup>(2)</sup> Brak części poświadczającej strukturze instytucjonalnej finansów publicznych.

Rada z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w kontekście perspektyw znaczącego wzrostu gospodarczego program zapewnia szybki postęp na drodze do realizacji celu średniookresowego, który powinien zostać osiągnięty począwszy od 2007 r., oraz przewiduje dalsze ograniczanie deficytu w kolejnych latach. Jednak ostatnio większość przyjętych środków ograniczania wydatków ma jedynie charakter tymczasowy (tj. do 2009 r.).

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

### Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2005	2006	2007	2008	2009
Realny PKB (zmiana w %)	<b>PS listopad 2006</b>	<b>4,0</b>	<b>5,5</b>	<b>4,0</b>	<b>5,0</b>	<b>4,0</b>
	KOM listopad 2006	4,0	5,5	4,5	4,2	nd.
	PS listopad 2005	4,0	4,4	4,9	4,9	nd.
Inflacja HICP (%)	<b>PS listopad 2006</b>	<b>3,8</b>	<b>2,9</b>	<b>1,4</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>
	KOM listopad 2006	3,8	3,2	2,2	1,8	nd.
	PS listopad 2005	3,7	2,6	2,0	1,8	nd.
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	<b>PS listopad 2006 <sup>(1)</sup></b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 0,3</b>	<b>- 0,8</b>	<b>- 0,5</b>	<b>- 1,6</b>
	KOM listopad 2006 <sup>(2)</sup>	- 2,2	- 0,9	- 0,7	- 0,9	nd.
	PS listopad 2005 <sup>(1)</sup>	- 1,7	- 1,3	- 0,7	- 0,6	nd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PS listopad 2006</b>	<b>- 1,0</b>	<b>- 1,5</b>	<b>- 0,9</b>	<b>- 0,4</b>	<b>0,1</b>
	KOM listopad 2006	- 1,0	- 1,0	- 0,5	- 0,3	nd.
	PS listopad 2005	- 2,3	- 1,8	- 1,0	- 0,2	nd.
Saldo pierwotne (% PKB)	<b>PS listopad 2006</b>	<b>- 0,8</b>	<b>- 1,3</b>	<b>- 0,8</b>	<b>- 0,2</b>	<b>0,3</b>
	KOM listopad 2006	- 0,8	- 0,8	- 0,3	- 0,1	nd.
	PS listopad 2005	- 2,1	- 1,7	- 0,7	0,1	nd.
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	<b>PS listopad 2006 <sup>(1)</sup></b>	<b>- 0,2</b>	<b>- 1,3</b>	<b>- 0,5</b>	<b>- 0,1</b>	<b>0,9</b>
	KOM listopad 2006	0,0	- 1,1	- 0,2	0,1	nd.
	PS listopad 2005 <sup>(1)</sup>	- 1,5	- 1,2	- 0,6	0,1	nd.
Saldo pierwotne <sup>(2)</sup> (% PKB)	<b>PS listopad 2006 <sup>(3)</sup></b>	<b>- 0,2</b>	<b>- 1,3</b>	<b>- 0,5</b>	<b>- 0,1</b>	<b>0,9</b>
	KOM listopad 2006 <sup>(4)</sup>	0,0	- 1,1	- 0,2	0,1	nd.
	PS listopad 2005	- 1,5	- 1,2	- 0,6	0,1	nd.
Dług publiczny brutto (% PKB)	<b>PS listopad 2006</b>	<b>6,1</b>	<b>7,5</b>	<b>8,2</b>	<b>8,5</b>	<b>8,5</b>
	KOM listopad 2006	6,0	7,4	7,3	7,1	nd.
	PS listopad 2005	6,4	9,6	9,9	10,2	nd.

Uwagi:

<sup>(1)</sup> Obliczenia służb Komisji na podstawie informacji zawartych w programie.

<sup>(2)</sup> Saldo dostosowane cyklicznie (jak w poprzednich wierszach) z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.

<sup>(3)</sup> W programie nie uwzględniono środków jednorazowych ani innych środków tymczasowych.

<sup>(4)</sup> W prognozie służb Komisji z jesieni 2006 r. nie uwzględniono środków jednorazowych ani innych środków tymczasowych.

<sup>(5)</sup> W oparciu o szacowany potencjalny wzrost w wysokości, odpowiednio, 4,1 %, 4,1 %, 4,4 % i 4,7 % w latach 2005–2008.

Źródło:

Program stabilności (PS); prognoza gospodarcza służb Komisji z jesieni 2006 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.