

OPINIA RADY**z dnia 10 marca 2009 r.****w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2008–2010 przedstawionego przez Luksemburg**

(2009/C 70/03)

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 ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 10 marca 2009 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności na lata 2008–2010 przedstawiony przez Luksemburg ⁽²⁾.
- (2) W wyniku światowego spowolnienia gospodarczego i kryzysu finansowego aktywność gospodarcza znacząco się zmniejszyła — wzrost realnego PKB obniżył się z 5,2 % w roku 2007 do ok. 1 % w roku 2008. Zgodnie ze śródkresową prognozą służb Komisji ze stycznia 2009 r. przewiduje się, że w roku 2009 aktywność gospodarcza zmniejszy się o 0,9 %. Luksemburska gospodarka — którą cechuje bardzo duża otwartość oraz zależność od wyników krajowego sektora finansowego — mocno ucierpi na skutek przewidywanego spadku wymiany handlowej na świecie i kryzysu finansowego; przewiduje się, że jedynymi czynnikami wspierającymi wzrost będą wydatki publiczne oraz, w ograniczonym stopniu, spożycie prywatne. Główne wyzwania polityczne w okresie spadku koniunktury są związane z bardzo umiędzynarodowionym sektorem finansowym oraz ze wsparciem popytu wewnętrznego. Spowolnienie będzie miało znaczące skutki dla finansów publicznych, ponieważ przewidywana na rok 2008 duża nadwyżka zamieni się w roku 2009 w deficyt, który pogłębi się w roku 2010. Powyższe pogorszenie równowagi budżetowej uwzględni również skutki środków wsparcia, o których zdecydowano w ostatnich miesiącach; środki te obejmują przede wszystkim znaczne obniżki podatków (zwłaszcza podatku dochodowego od osób fizycznych) oraz istotne przyspieszenie realizacji inwestycji publicznych. W świetle korzystnej wyjściowej sytuacji budżetowej i bardzo niskiego długu publicznego środki te są adekwatne i pożądane.
- (3) Zmieniony dodatkiem scenariusz makroekonomiczny będący podstawą zmienionego dodatkiem programu przewiduje, że realny PKB najpierw wyhamuje, a jego dynamika spadnie z 5,2 % w roku 2007 do 1,0 % w roku 2008, po czym zmniejszy się o 0,9 % w roku 2009, a następnie umocni się nieco w roku 2010, wzrastając o 1,4 %. Z dostępnych obecnie informacji ⁽³⁾ wynika, że scenariusz ten jest oparty na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego w latach 2008–2010. Jest on również w pełni zgodny ze śródkresową prognozą służb Komisji ze stycznia 2009 r. Przedstawione w programie prognozy dotyczące inflacji i kształtowania się wynagrodzeń również wydają się realistyczne.
- (4) W dodatku do programu oszacowano nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku 2008 na 2,0 % PKB, natomiast w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu stabilności zakładano, że wyniesie ona 0,8 % PKB. Ten znacznie lepszy od planowanego w poprzedniej aktualizacji wynik jest w dużej mierze zasługą efektu bazy związanego z korektą nadwyżki sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku 2007 z 1 % PKB do 3,2 % PKB; głównym powodem tej różnicy dotyczącej oszacowań były nieoczekiwane dochody.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1. Dokumenty przytoczone w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Pierwotny program z października 2008 r. obejmował lata 2008–2011. Władze Luksemburga przedstawiły jednak w dniu 2 lutego dodatek zastępujący pierwotny scenariusz makroekonomiczny i budżetowy nowym, gruntownie zmienionym scenariuszem, który obejmuje jednak tylko lata 2008–2010. W związku z tym służby Komisji nie były w stanie ocenić scenariusza makroekonomicznego i celów budżetowych na 2011 r.

⁽³⁾ Ocena uwzględnia w szczególności prognozę służb Komisji ze stycznia 2009 r., a także inne informacje, które uzyskano od tego czasu.

W roku 2008 korzyści związane z lepszą niż oczekiwano wyjściową sytuacją budżetową zostały częściowo zniwelowane przez wyższy niż spodziewany wzrost wydatków, w szczególności w obszarach spożycia publicznego i inwestycji publicznych oraz transferów społecznych. Szybszy od przewidywanego wzrost spożycia publicznego wynika częściowo z faktu zatrudnienia nowych pracowników w związku z rozwojem Uniwersytetu Luksemburskiego i innych publicznych ośrodków badawczych.

- (5) Program przewiduje pogorszenie się salda sektora instytucji rządowych i samorządowych — nadwyżka z roku 2008 w wysokości 2 % PKB zmieni się w roku 2009 w deficyt wynoszący 0,6 % PKB. Pogorszenie tego salda można wytłumaczyć częściowo wpływem spowolnienia gospodarczego i związanego z nim normalnego działania automatycznych stabilizatorów, zwłaszcza w zakresie wpływów podatkowych z sektora finansowego. Deficyt w roku 2009 będzie ponadto wynikać z działań dyskrejonalnych przyjętych w budżecie na ten rok, w tym środków przyjętych w odpowiedzi na spowolnienie gospodarcze i zgodnych z „Europejskim planem naprawy gospodarczej”, i wyniesie 1,75 % PKB. W budżecie na rok 2009 przewidziano znaczne obniżki podatków (zwłaszcza podatku dochodowego od osób fizycznych), wynoszące *ex ante* ok. 1,25 % PKB; planowane jest także przyspieszenie niektórych inwestycji publicznych zaplanowanych pierwotnie na rok 2010. Przewiduje się, że dochody spadną w roku 2009 o ok. 0,5 punktu procentowego PKB. Na spadek ten złoży się, z jednej strony, obniżenie wpływów z podatków bezpośrednich o 1 punkt procentowy PKB, będące skutkiem cięć podatkowych i kryzysu, oraz, z drugiej strony, wzrost o ok. 0,25 punktu procentowego PKB wpływów z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (wynikający z przeniesienia skutków dynamicznego wzrostu zatrudnienia, który utrzymywał się jeszcze do końca roku 2008) i taki sam wzrost dochodów z własności (odsetki otrzymane od pożyczek wspierających sektor finansowy). Jednocześnie przewiduje się, że w roku 2009 wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrosną o 2,25 punktu procentowego PKB, głównie na skutek znacznego wzrostu spożycia publicznego i inwestycji publicznych oraz transferów społecznych. Wzrost tych ostatnich wynika częściowo z zastąpienia ulg podatkowych na dzieci systemem kredytu podatkowego oraz ze wzrostu przewidywanej stopy bezrobocia w tym roku.
- (6) Program przewiduje dalsze pogorszenie się deficytu nominalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych z 0,6 % PKB w roku 2009 do 1,5 % PKB w roku 2010, podczas gdy deficyt pierwotny wzrośnie z 0,3 % PKB do 1,2 %. Średniookresowym celem budżetowym Luksemburga jest deficyt strukturalny (tj. w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe) w wysokości 0,75 % PKB. W oparciu o scenariusz makroekonomiczny i prognozy budżetowe zawarte w programie przewiduje się, że powyższy cel średniookresowy będzie w pełni realizowany przez cały okres objęty programem — zgodnie z przewidywaniami saldo strukturalne przeliczone zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką w oparciu o informacje zawarte w programie pozostanie dodatnie, przy czym nadwyżka nieznacznie spadnie z 0,6 % PKB w roku 2009 do 0,4 % PKB w roku 2010. Zgodnie z prognozami dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych, który podwoił się z 7 % PKB w roku 2007 do 14,4 % PKB w roku 2008 w związku z finansowaniem pożyczek wspierających luksemburskie spółki zależne banków zagranicznych istotnych dla funkcjonowania systemu, zwiększy się do 15 % PKB w roku 2009 i do 17 % w roku 2010. Pomimo to dług publiczny brutto Luksemburga, nawet po jego podwojeniu się w roku 2008, będzie zdecydowanie najniższy w strefie euro.
- (7) Ryzyko związane z zawartymi w programie prognozami budżetowymi wydaje się zasadniczo zrównoważone. Z jednej strony, istnieje możliwość zrealizowania się niektórych zagrożeń związanych ze scenariuszem makroekonomicznym. Zwłaszcza spożycie prywatne może okazać się mniej dynamiczne niż zakładano. Oprócz tego wpływ kryzysu na dochody podatkowe, zwłaszcza z sektora finansowego, może okazać się jeszcze poważniejszy niż przewiduje się to obecnie. Z drugiej strony, wyniki budżetowe w roku 2008 mogą okazać się lepsze niż założono w programie (co stanowiłoby powtórzenie sytuacji z roku 2007), ponieważ luksemburskie prognozy budżetowe są tradycyjnie ostrożne.
- (8) Najważniejszym problemem finansów publicznych Luksemburga pozostaje ich długoterminowa stabilność, z uwagi na bardzo duży prognozowany wzrost wydatków publicznych związanych ze starzeniem się społeczeństwa oraz fakt, że jak dotąd nie zostały podjęte żadne działania w tym kontekście: 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 sytuacja budżetowa w roku 2008, która zgodnie z oceną zamieszczoną w programie jest lepsza niż wyjściowa sytuacja z poprzedniego programu, a także niski wskaźnik zadłużenia, znaczne środki zgromadzone w systemie zabezpieczenia społecznego oraz nadwyżka strukturalnego salda pierwotnego. Jednak nie wystarcza to na pokrycie znacznego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów

publicznych, pozostających na średnim poziomie, przyczyniłoby się osiągnięcie wysokiej nadwyżki pierwotnej w perspektywie średniookresowej oraz — zgodnie z założeniami władz — realizacja działań służących ograniczeniu znacznego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, w tym przez podniesienie rzeczywistego wieku emerytalnego. Zagrożenia dla stabilności finansów wynikające z niedawnych działań wspierających sektor finansowy nie wydają się obecnie duże, pomimo faktu, że działania te spowodowały znaczny wzrost długu publicznego, chociaż potencjalne zobowiązania mogłyby być stosunkowo wysokie z uwagi na bardzo duże rozmiary sektora finansowego. Ponadto znaczna część (czy nawet całość) kosztów związanych z tym wsparciem może zostać odzyskana w przyszłości.

- (9) Struktura finansów publicznych w Luksemburgu wydaje się stosunkowo korzystna: wydatki publiczne i obciążenia podatkowe są stosunkowo niskie, a system dochodów i wydatków wydaje się być stosunkowo sprawny, w porównaniu z innymi państwami członkowskimi. Stosunkowo niskie są w szczególności spożycie publiczne i opodatkowanie dochodów z pracy, natomiast inwestycje publiczne są jednymi z najwyższych w UE.
- (10) W celu ustabilizowania sektora finansowego rząd Luksemburga zdecydował we wrześniu i w październiku 2008 r. o udzieleniu pożyczki zamiennej luksemburskim spółkom zależnym dwóch dużych banków zagranicznych, na łączną kwotę 2,766 mld EUR (7,6 % PKB). Podjęto również decyzję o objęciu gwarancją nowych zobowiązań jednego z tych banków, zaciąganych wobec inwestorów instytucjonalnych, o okresie wymagalności nieprzekraczającym trzech lat, w celu zwiększenia jego dostępu do finansowania. W celu przywrócenia zaufania deponentów zwiększono kwotę objętą systemem gwarantowania depozytów z 20 000 EUR do 100 000 EUR (na każdy depozyt). Należy zauważyć, że sektor instytucji rządowych i samorządowych dysponuje dużymi aktywami finansowymi zgromadzonymi z nadwyżek budżetowych, które były częste w ostatnich dziesięcioleciach; aktywa te przyrosły dodatkowo w związku z pożyczkami udzielonymi pod koniec 2008 roku luksemburskim spółkom zależnym tych dwóch banków zagranicznych. Wspomniane aktywa stanowiły w roku 2008 ok. 32 % PKB, z czego około jedna trzecia jest w posiadaniu podsektora centralnego, a dwie trzecie — systemu zabezpieczenia społecznego. W związku z tym sytuacja finansowa netto sektora instytucji rządowych i samorządowych jest bardzo korzystna.
- (11) W budżecie na rok 2009, który został przygotowany przed zaostrzeniem się kryzysu, zdecydowano już o podjęciu pewnych fiskalnych środków wspierających gospodarkę. Obejmowały one głównie cięcia podatków dochodowych, których koszt jest szacowany w programie na ok. 1,2 % PKB. W budżecie przewidziano również obniżenie stawki podatku dochodowego od przedsiębiorstw, które będzie miało wpływ na dochody budżetowe od roku 2010. Zgodnie z „Europejskim planem naprawy gospodarczej” zatwierdzonym w grudniu przez Radę Europejską, Luksemburg przyjął nowe środki wsparcia, z których najważniejsze to przyspieszenie inwestycji publicznych oraz dopłaty do zakupu energooszczędnych dóbr trwałych i dotowanie inwestycji powodujących oszczędności energii. Oprócz tego do końca roku 2009 rząd będzie zwracał pracodawcom przypadającą na nich część zasiłku dla bezrobotnych w przypadku osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin. Łączna wartość tych środków stymulacyjnych wyniesie ok. 1,75 % PKB. Dzięki znaczącej nadwyżce odnotowanej w roku 2008 i bardzo niskiemu długowi publicznemu Luksemburg dysponuje wyjątkowo dużą swobodą działania. Pakiet budżetowych środków stymulacyjnych na lata 2009 i 2010 wydaje się stanowić adekwatną reakcję na obecne spowolnienie gospodarcze, chociaż znaczna część środków stymulacyjnych nie ma z założenia charakteru tymczasowego (dotyczy to w szczególności cięć podatków dochodowych, które miały pierwotnie zrekompensować brak indeksacji przedziałów podatku dochodowego od roku 2001.) Luksemburg podjął także szereg działań mających na celu stworzenie atrakcyjniejszego otoczenia działalności gospodarczej i wdrożenie pakietu klimatyczno-energetycznego oraz zamierza w nadchodzących latach podjąć dodatkowe działania w tym kierunku. Środki te związane są ze średniookresowym programem reform przedstawionym przez Komisję w dniu 28 stycznia 2009 r. w ramach strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.
- (12) Przewiduje się, że saldo strukturalne obliczone zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką będzie w dalszym ciągu dodatnie, jednak wysokość nadwyżki spadnie z 1,5 % PKB w roku 2008 do 0,6 % PKB w roku 2009, a następnie do 0,4 % PKB w roku 2010. Ogólny kurs polityki budżetowej w roku 2009 jest ekspansywny (co odzwierciedla reakcję rządu luksemburskiego na spadek koniunktury) oraz umiarkowanie ekspansywny w roku 2010, choć zmiany w saldzie strukturalnym są nieco mniejsze niż podjęte środki stymulujące. Przewiduje się, że średniookresowy cel będzie realizowany przez cały okres objęty programem.

- (13) Co do wymagań odnośnie do danych, określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie odnotowano brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych ⁽¹⁾. Ponadto dodatek do programu, częściowo zastępujący pierwotny scenariusz makroekonomiczny i budżetowy, nie zawiera prognoz na rok 2011 ⁽²⁾.

Podsumowując, w świetle dobrej pozycji wyjściowej budżetu, środki, o których zdecydowano w odpowiedzi na spowolnienie gospodarcze i które zostały przedstawione w dodatku do programu stabilności, są adekwatne i pożądane. Są one zasadniczo zgodne z zasadami „Europejskiego planu naprawy gospodarczej”, ponieważ zostały przyjęte w odpowiednim czasie, są ukierunkowane i mają charakter przejściowy, chociaż obniżki podatku dochodowego, o których zdecydowano przed zaostreniem się kryzysu, nie są planowane jako środek tymczasowy. W związku z przewidywanym gwałtownym spowolnieniem gospodarczym oraz środkami, o których zdecydowano w odpowiedzi na to spowolnienie, Luksemburg, który przez kilka lat odnotowywał nadwyżkę budżetową, przejdzie w roku 2009 od równowagi budżetowej do deficytu; wysokość tego deficytu będzie jednak dużo niższa od wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB i przewiduje się, że cel średniookresowy będzie realizowany przez cały okres objęty programem. Ryzyko związane z celami budżetowymi przewidzianymi w programie wydaje się być zasadniczo zrównoważone. Długoterminowa stabilność finansów publicznych może być jednak zagrożona, ponieważ przewiduje się, że wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa w nadchodzących dziesięcioleciach w Luksemburgu będzie jednym z najwyższych w EU i będzie stanowił poważne obciążenie dla budżetu.

W świetle powyższej oceny oraz wobec bardzo dużego prognozowanego wzrostu wydatków w nadchodzących dekadach, związanego ze starzeniem się społeczeństwa, wzywa się Luksemburg do:

- (i) realizacji planów budżetowych, w tym podjęcia środków stymulujących zgodnych z „Europejskim planem naprawy gospodarczej” i mieszczących się w ramach paktu stabilności i wzrostu;
- (ii) poprawy długoterminowej stabilności finansów publicznych poprzez przeprowadzenie reform strukturalnych, zwłaszcza w dziedzinie emerytur.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2007	2008	2009	2010
Realny PKB (zmiana w %)	PS październik 2008	5,2	1,0	- 0,9	1,4
	KOM styczeń 2009	5,2	1,0	- 0,9	1,4
	PS listopad 2007	6,0	4,5	5,0	4,0
Inflacja HICP (%)	PS październik 2008	2,7	4,1	0,6	2,5
	KOM styczeń 2009	2,7	4,1	0,6	2,5
	PS listopad 2007	2,3	2,0	2,1	2,1
Luka produktowa ⁽¹⁾ (% potencjalnego PKB)	PS październik 2008	3,2	1,1	- 2,5	- 3,8
	KOM styczeń 2009 ⁽²⁾	3,2	1,1	- 2,3	- 3,5
	PS listopad 2007	0,5	0,1	0,2	- 0,8

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

⁽²⁾ W art. 3 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 określono, że: „Informacje dotyczące zmian relacji nadwyżki/deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, zmian relacji długu tego sektora do PKB oraz zmian podstawowych założeń ekonomicznych [...] będą obejmować, oprócz roku bieżącego i ubiegłego, przynajmniej trzy następne lata”.

		2007	2008	2009	2010
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	PS październik 2008	bd.	bd.	bd.	bd.
	KOM styczeń 2009	bd.	bd.	bd.	bd.
	<i>PS listopad 2007</i>	<i>bd.</i>	<i>bd.</i>	<i>bd.</i>	<i>bd.</i>
Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS październik 2008	41,0	43,2	42,8	42,8
	KOM styczeń 2009	41,0	43,6	44,0	42,9
	<i>PS listopad 2007</i>	<i>38,5</i>	<i>37,8</i>	<i>37,9</i>	<i>37,8</i>
Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS październik 2008	37,8	41,2	43,4	44,3
	KOM styczeń 2009	37,8	40,6	43,5	44,3
	<i>PS listopad 2007</i>	<i>37,5</i>	<i>36,9</i>	<i>36,9</i>	<i>36,6</i>
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS październik 2008	3,2	2,0	- 0,6	- 1,5
	KOM styczeń 2009	3,2	3,0	0,4	- 1,4
	<i>PS listopad 2007</i>	<i>1,0</i>	<i>0,8</i>	<i>1,0</i>	<i>1,2</i>
Saldo pierwotne (% PKB)	PS październik 2008	3,5	2,3	- 0,3	- 1,2
	KOM styczeń 2009	3,5	3,3	1,0	- 0,9
	<i>PS listopad 2007</i>	<i>1,2</i>	<i>1,1</i>	<i>1,2</i>	<i>1,5</i>
Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne ⁽¹⁾ (% PKB)	PS październik 2008	1,6	1,5	0,6	0,4
	KOM styczeń 2009	1,6	2,4	1,6	0,3
	<i>PS listopad 2007</i>	<i>0,7</i>	<i>0,8</i>	<i>0,9</i>	<i>1,6</i>
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PS październik 2008	1,6	1,5	0,6	0,4
	KOM styczeń 2009	1,6	2,4	1,6	0,3
	<i>PS listopad 2007</i>	<i>0,7</i>	<i>0,8</i>	<i>0,9</i>	<i>1,6</i>

		2007	2008	2009	2010
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS październik 2008	7,0	14,4	14,9	17,0
	KOM styczeń 2009	7,0	14,4	15,0	15,1
	PS listopad 2007	6,9	7,1	7,2	7,0

Uwagi:

- (¹) Podane w programie wartości luki produktowej oraz salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji przedstawionych w programach.
- (²) W oparciu o szacowany potencjalny wzrost w wysokości — odpowiednio — 4,2 %, 3,2 %, 2,7 % i 2,8 % w latach 2007-2010.
- (³) Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Zgodnie z najnowszym programem i ze śródkresową prognozą służb Komisji ze stycznia działania jednorazowe i inne działania tymczasowe wynoszą 0 % PKB w latach 2009, 2010 i 2011.

Źródło:

Program stabilności (PS); prognozy śródkresowe służb Komisji ze stycznia 2009 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.