

OPINIA RADY**z dnia 14 lutego 2006 r.****w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2005–2008 przygotowanego przez Luksemburg**

(2006/C 55/08)

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⁾, a w szczególności jego art. 5 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 14 lutego 2006 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności przygotowany przez Luksemburg i obejmujący lata 2005–2008.
- (2) W ciągu ostatnich dwudziestu lat Luksemburg miał nadzwyczaj dobre wyniki gospodarcze: średni roczny wzrost PKB o 5,5 % w ujęciu realnym i wzrost krajowego zatrudnienia o 3,25 %. Tempo wzrostu znacznie spadło w 2001 r., lecz szybko ponownie wzrosło i osiągnęło 4,4 % w 2004 r. Sytuacja finansów publicznych Luksemburga jest tradycyjnie bardzo dobra: notuje się okresowe nadwyżki od początku lat 90. i bardzo niski dług publiczny. Jednak z uwagi na bardzo duży wzrost wydatków, od początku bieżącej dekady nadwyżki szybko malały, a w 2004 r. odnotowano deficyt.
- (3) W opinii z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie poprzedniego zaktualizowanego programu stabilności obejmującego lata 2004–2007 Rada zatwierdziła przedstawioną w programie strategię budżetową.
- (4) Jeżeli chodzi o wykonanie budżetu w 2005 r. według prognozy służb Komisji z jesieni 2005 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych szacuje się obecnie na -2,3 % PKB, podczas gdy w poprzednim zaktualizowanym programie stabilności zakładano, że wyniesie on -1,0 % PKB. Prawie połowa odnotowanej wartości spadku wynika ze zmian statystycznych będących następstwem realizacji przez władze Luksemburga decyzji Eurostatu dotyczącej ujęcia w statystykach projektów finansowanych przez partnerstwa publiczno-prywatne. Poprzedni zaktualizowany program przewidywał wzrost dochodów sektora publicznego o 1,2 punktu procentowego, tymczasem wzrosły one jedynie o 0,2 punktu procentowego PKB, częściowo ze względu na duże i nieplanowane zwroty podatku VAT. Wydatki sektora publicznego wzrosły o 1,4 punktu procentowego PKB (z czego 0,8 punktu procentowego stanowiły inwestycje publiczne), a nie, jak zakładano, o 0,8 punktu procentowego PKB.
- (5) Program zasadniczo uwzględnia wzór i wymagania w zakresie przekazywania danych dotyczących programów stabilności i konwergencji określone w nowym kodeksie postępowania⁽²⁾.
- (6) Scenariusz makroekonomiczny przewiduje zwiększenie wzrostu PKB w ujęciu realnym z prognozowanych 4,0 % w 2005 r. do 4,4 % w 2006 r. i do 4,9 % zarówno w 2007, jak i w 2008 r. Według obecnie dostępnych informacji scenariusz ten wydaje się opierać na realnych założeniach — z wyjątkiem ostatnich lat, w przypadku których założenia te mogą się okazać zbyt optymistyczne. Przewidywania dotyczące inflacji również wydają się realistyczne, jeśli wziąć pod uwagę, że wskaźnik HICP w Luksemburgu jest w ogromnym stopniu zależny od zmian cen ropy.

⁽¹⁾ 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://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Brakuje w nim niektórych danych obowiązkowych i opcjonalnych, których podania wymaga nowy kodeks.

- (7) Celem programu jest zmniejszenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do stanu bliskiego równowagi do końca okresu objętego programem i zrealizowanie tym samym celu średniookresowego, czyli $-0,8\%$ PKB w tym samym roku. Rozłożenie w czasie oraz poziom salda pierwotnego są podobne jak w przypadku salda ogólnego: wzrost deficytu pierwotnego z $-2,1\%$ PKB w 2005 r. do $0,1\%$ nadwyżki pierwotnej na koniec okresu. Zmniejszenie deficytu jest oparte na wydatkach, jako że przewiduje się zmniejszenie wydatków sektora publicznego o 2,5 punktu procentowego w okresie objętym programem oraz zmniejszenie wskaźnika dochodów o 0,4 punktu procentowego PKB. W związku z niespodziewanym osłabieniem równowagi budżetowej w 2005 r. strategia budżetowa została zmieniona od czasu przedstawienia poprzedniego programu, który był oparty na mniej optymistycznych założeniach makroekonomicznych i przewidywał zmniejszenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z $-1,4\%$ PKB w 2004 r. do przewidywanego $-1,0\%$ w 2005 r. oraz utrzymanie go na tym poziomie w latach 2006 i 2007.
- (8) Przewiduje się, że w okresie objętym programem saldo strukturalne (tj. dostosowane cyklicznie saldo nieuwzględniające środków jednorazowych i innych środków tymczasowych), obliczone zgodnie z powszechnie przyjętą metodologią, będzie się poprawiać średnio o nieco więcej niż $0,5\%$ PKB rocznie. Korekta spodziewana jest w późniejszej fazie — w 2007 r. ma nastąpić istotny wzrost pod względem nominalnym i strukturalnym. Określonym w programie celem średniookresowym sytuacji budżetowej jest osiągnięcie do 2008 r. deficytu strukturalnego w wysokości $0,8\%$ PKB. Cel ten jest zbliżony do minimalnej wartości referencyjnej, co powinno zapewnić wystarczający margines bezpieczeństwa, aby deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczył poziomu 3% . Zatem realizacja tego celu oznaczać będzie zapewnienie wspomnianego poziomu bezpieczeństwa. Ponadto z aktualnej oceny wynika, że wyznaczony cel średniookresowy jest właściwy, ponieważ mieści się on w zakresie określonym dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu i w kodeksie postępowania oraz odpowiednio uwzględnia wskaźnik zadłużenia i długoterminowy średni wzrost produktu potencjalnego.
- (9) Wyniki budżetowe mogą być gorsze, niż przewiduje program. Po pierwsze, przedstawione w programie prognozy makroekonomiczne mogą być nieco zbyt optymistyczne w przypadku ostatnich lat okresu objętego programem. Ponadto środki zapowiedziane w programie mające na celu dalszą korektę w 2007 i 2008 r. nie zostały jeszcze określone. Realizacja celów budżetowych zawartych w programie zależy od określenia i prawidłowego wdrożenia tych środków.
- (10) W świetle powyższej oceny ryzyka postawa budżetowa nakreślona w programie wydaje się odpowiednia, aby zapewnić do 2008 r. realizację celu średniookresowego przewidzianego w programie, pod warunkiem że środki przewidziane na 2007 i 2008 r. zostaną określone i prawidłowo wdrożone. Według obliczeń służb Komisji nie można wykluczyć ryzyka, że w 2006 r. deficyt przekroczy poziom 3% PKB przy normalnych wahaniami makroekonomicznych. Chociaż od 2007 r. planowany deficyt strukturalny ma być niższy od minimalnej wartości referencyjnej, w 2007 r. margines bezpieczeństwa może okazać się niedostateczny, chyba że określone i wprowadzone zostaną przewidziane na ten rok środki mające na celu ograniczenie wydatków. Tempo dostosowania do celu średnioterminowego jest zasadniczo 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 powinna wynieść $0,5\%$ PKB (wartość referencyjna). Jednakże planowana w programie poprawa deficytu strukturalnego w 2006 r. ma wynieść jedynie $0,3$ punktu procentowego PKB, mimo korzystnej ogólnej sytuacji gospodarczej.
- (11) Zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2005 r. szacuje się na $6,4\%$ PKB. Zgodnie z programem w 2008 r. osiągnie ono $10,2\%$ PKB, przy czym zasadniczy wzrost ma nastąpić w 2006 r.
- (12) Jeśli chodzi o stabilność finansów publicznych, w przypadku Luksemburga odnotowuje się średni poziom zagrożenia związanego z przewidywanymi kosztami budżetowymi dotyczącymi starzenia się społeczeństwa⁽¹⁾. Aktualny poziom zadłużenia jest bardzo niski, a planowana konsolidacja w perspektywie średnioterminowej powinna przyczynić się do częściowego zmniejszenia zagrożeń dla trwałości finansów publicznych. Jednocześnie w ciągu ostatnich dwudziestu lat odnotowano w Luksemburgu wyjątkowo duży wzrost zatrudnienia, który będzie się stopniowo przekładać na porównywalny wzrost liczby emerytów oraz znaczący wzrost wydatków na świadczenia emerytalne. Obecny stan aktywów funduszy emerytalnych w istotnym zakresie przyczynia się do zwiększenia stabilności finansów publicznych, jednak nie będzie on wystarczający i — jak zaznaczono w programie — konieczne będzie wprowadzenie pewnych zmian w systemach emerytalnych, aby zapobiec wzrostowi wydatków publicznych w przyszłości oraz zmniejszyć ryzyko dla długoterminowej stabilności finansów publicznych.

(¹) Szczegóły dotyczące długoterminowej stabilności zamieszczono w ocenie technicznej programu sporządzonej przez służby Komisji (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

- (13) Określona w programie strategia dotycząca finansów publicznych jest zasadniczo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005–2008. W szczególności uwzględnia zintegrowane wytyczne dotyczące zapewnienia stabilności gospodarczej poprzez utrzymanie średniookresowego celu budżetowego w ramach cyklu gospodarczego. Do czasu realizacji tego celu rząd jest zobowiązany do stosowania wszelkich niezbędnych środków naprawczych zgodnych z Paktem na rzecz stabilności i wzrostu oraz ze zintegrowanymi wytycznymi w sprawie zabezpieczenia stabilności finansów w związku z przewidywanymi kosztami starzenia się społeczeństwa.
- (14) Luksemburski krajowy program reform, przedstawiony w dniu 17 listopada 2005 r., określa następujące wyzwania o znaczącym wpływie na finanse publiczne: zapewnienie (i) stabilności gospodarczej oraz (ii) stabilności finansów. W programie wskazano również wyzwania w innych obszarach mogące mieć istotny wpływ na finanse publiczne, w szczególności konieczność znaczącego zwiększenia wydatków publicznych na badania naukowe i rozwój. Skutki budżetowe działań przewidzianych w krajowym programie reform znajdują odzwierciedlenie w przewidywaniach budżetowych przedstawionych w programie stabilności, a przewidywane w programie środki w dziedzinie finansów publicznych są zgodne z działaniami planowanymi w krajowym programie reform.

Chociaż ogólna strategia redukcji deficytu poprzez ograniczenie wydatków, zaprezentowana w programie, jest godna uznania, Rada uważa, że władze Luksemburga powinny:

- wzmocnić korektę budżetową w 2006 r. oraz określić i wdrożyć wymagane środki w odniesieniu do 2007 i 2008 r., a także
- zwiększyć stabilność długoterminową, zwłaszcza poprzez przeciwdziałanie wzrostowi wydatków publicznych za pomocą reformy systemu emerytalnego.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2004	2005	2006	2007	2008
Realny PKB (% zmiana)	PS grudzień 2005 r.	4,4	4,0	4,4	4,9	4,9
	KOM listopad 2005 r.	4,5	4,2	4,4	4,5	n.d.
	PS grudzień 2004 r.	4,4	3,8	3,3	4,3	n.d.
Inflacja HICP (%)	PS grudzień 2005 r.	3,2	3,7	2,6	2,0	1,8
	KOM listopad 2005 r.	3,2	4,1	4,4	2,2	n.d.
	PS grudzień 2004 r.	2,6	3,2	1,5	1,7	n.d.
Luka podaźowa (% potencjalnego PKB)	PS grudzień 2005 r. ⁽¹⁾	- 1,7	- 1,7	- 1,3	- 0,7	- 0,6
	KOM listopad 2005 r. ⁽²⁾	- 1,8	- 1,6	- 1,3	- 1,2	n.d.
	PS grudzień 2004 r. ⁽¹⁾	- 1,2	- 2,2	- 3,8	- 5,0	n.d.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS grudzień 2005 r.	- 1,2	- 2,3	- 1,8	- 1,0	- 0,2
	KOM listopad 2005 r.	- 1,2	- 2,3	- 2,0	- 2,2	n.d.
	PS grudzień 2004 r.	- 1,4	- 1,0	- 0,9	- 1,0	n.d.
Saldo pierwotne (% PKB)	PS grudzień 2005 r.	- 0,9	- 2,1	- 1,7	- 0,7	0,1
	KOM listopad 2005 r.	- 0,9	- 2,1	- 1,8	- 2,0	n.d.
	PS grudzień 2004 r.	- 1,2	- 0,9	- 0,8	- 0,9	n.d.

		2004	2005	2006	2007	2008
Saldo dostosowane cyklicznie = saldo struk- turalne ⁽²⁾ (% PKB)	PS grudzień 2005 r. ⁽¹⁾	- 0,3	- 1,5	- 1,2	- 0,6	0,1
	KOM listopad 2005 r.	- 0,4	- 1,5	- 1,4	- 1,6	n.d.
	<i>PS grudzień 2004 r. ⁽¹⁾</i>	- 0,7	0,3	1,4	2,0	n.d.
Dług publiczny brutto (% PKB)	PS grudzień 2005 r.	6,6	6,4	9,6	9,9	10,2
	KOM listopad 2005 r.	6,6	6,8	7,1	7,3	n.d.
	<i>PS grudzień 2004 r.</i>	5,0	5,0	4,6	4,5	n.d.

Uwagi:

⁽¹⁾ Obliczenia służb Komisji na podstawie danych zawartych w programie.

⁽²⁾ Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu o: 4,1 %, 4,0 %, 4,1 % i 4,3 % odpowiednio w okresie 2004-2007.

⁽³⁾ Ponieważ program nie zawiera informacji na temat środków jednorazowych i innych środków tymczasowych, saldo dostosowane cyklicznie jest takie samo jak saldo strukturalne.

Źródło:

Program stabilności (PS); Prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2005 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.