

## A TANÁCS VÉLEMÉNYE

(2009. március 10.)

## Luxemburnak a 2008–2010-es időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programjáról

(2009/C 70/03)

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre,

tekintettel a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló, 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendeletre <sup>(1)</sup>, és különösen annak 5. cikke (3) bekezdésére,

tekintettel a Bizottság ajánlására,

a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal folytatott konzultációt követően,

A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT FOGALMAZTA MEG:

- (1) A Tanács 2009. március 10-én megvizsgálta Luxemburg aktualizált stabilitási programját, amely a 2008–2010-es időszakot fedi le <sup>(2)</sup>.
- (2) A gazdaság a globális gazdasági visszaesés és a pénzügyi válság következtében jelentősen lelassult, és a reál-GDP növekedése a 2007-es 5,2 %-ról 2008-ban 1 % körüli szintre esett. A Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzése szerint 2009-ben a gazdaság teljesítménye várhatóan 0,9 %-kal csökken: a luxemburgi gazdaságot, amely egyrészt rendkívül nyitott, másrészt pénzügyi ágazatának teljesítményétől függ, a világkereskedelem előre jelzett visszaesése és a pénzügyi válság súlyosan fogja érinteni, míg a növekedés egyetlen támaszát várhatóan a kormányzati kiadások és bizonyos mértékig a magánfogyasztás jelenti majd. A visszaesés alatt a főbb politikai kihívások a nagy mértékben nemzetközivé vált tevékenységű pénzügyi ágazathoz, valamint a belföldi kereslet támogatásához kapcsolódnak. A visszaesés jelentős hatást gyakorol majd az államháztartásra, mivel a 2008-ra előre jelzett nagy többlet 2009-ben várhatóan hiányba fordul, amely 2010-ben tovább nő. Az államháztartási egyenleg e romlása figyelembe veszi az elmúlt hónapokban elfogadott támogatási intézkedések hatását is, amelyek lényegében jelentős, főként a személyi jövedelemadó terén bevezetett adócsökkentéseket tartalmaznak, valamint a kormányzati beruházási projektek végrehajtásának jelentős felgyorsítását. A kedvező kiindulási költségvetési helyzetre és az államadósság rendkívül alacsony szintjére tekintettel ezek az intézkedések megfelelőek és üdvözlendők.
- (3) A program alapjául szolgáló, a kiegészítésben módosított makrogazdasági forgatókönyv előrejelzése szerint a reál-GDP – miután a 2007-es 5,2 %-ról 2008-ban 1,0 %-ra lassult – 2009-ben 0,9 %-kal csökken, majd némi fellendülést követően 2010-ben 1,4 %-kal emelkedik. A jelenleg rendelkezésre álló információk alapján <sup>(3)</sup> úgy tűnik, hogy a forgatókönyv a 2008–2010-es időszakra vonatkozó, megalapozott növekedési feltételezéseken alapul. Ez teljes mértékben összhangban áll a Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzésével. A program inflációs és a bérek alakulására vonatkozó előrejelzései is valószínűnek tűnnek.
- (4) A program kiegészítésének előrejelzései szerint az államháztartási többlet 2008-ban várhatóan a GDP 2,0 %-át teszi ki, szemben a stabilitási program előző változatában foglalt, a GDP 0,8 %-ának megfelelő célkitűzéssel. Ez, az előző változatban vártnál sokkal jobb eredmény nagy részben annak a bázis-hatásnak tudható be, amely ahhoz kapcsolódik, hogy 2007-ben az államháztartási többletet – főként nem várt bevételek miatt – a GDP 1 %-át kitevő korábbi becslésről 3,2 %-ra módosították.

<sup>(1)</sup> HL L 209., 1997.8.2., 1. o. Az ebben a szövegben említett dokumentumok az alábbi weboldalon érhetők el: [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> A 2008. októberi, eredeti program a 2008–2011-es időszakot fedte le. A luxemburgi hatóságok azonban február 2-án kiegészítést nyújtottak be, amely az eredeti makrogazdasági és költségvetési forgatókönyvet egy alapvetően eltérő forgatókönyvvel váltotta fel, amely azonban csak a 2008–2010-es időszakra terjed ki. A Bizottság szolgálatai ezért a 2011-re vonatkozó makrogazdasági forgatókönyvet és költségvetési célokat nem tudták értékelni.

<sup>(3)</sup> Az értékelés a Bizottság szolgálatainak 2009. januári előrejelzését és más, azóta elérhetővé vált információkat is figyelembe vesz.

2008-at illetően e vártnál jobb kiindulási helyzetet részben ellensúlyozta a kiadások vártnál nagyobb mértékű emelkedése, különösen a kormányzati fogyasztás, a beruházások, valamint a szociális juttatások terén. A kormányzati fogyasztás vártnál gyorsabb emelkedése részben azzal magyarázható, hogy a Luxemburgi Egyetem, valamint más állami kutatóközpontok fejlesztése következtében új munkaerő felvétele vált szükségessé.

- (5) A program előrejelzései szerint az államháztartási egyenleg – amely 2008-ban a GDP 2 %-át kitevő többletet mutatott – 2009-ben a GDP 0,6 %-át kitevő hiánynak megfelelő szintre romlik. Ez részben a gazdasági lassulás hatásával és az automatikus stabilizátorok ehhez kapcsolódó normális működésével magyarázható, különösen a pénzügyi ágazatból származó adóbevételek tekintetében. A 2009-es hiány a 2009-es költségvetésben elfogadott diszkrecionális intézkedéseknek is betudható, ideértve a gazdasági visszaesésre válaszul és az európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban hozott, összegükben a GDP 1,75 %-át kitevő intézkedéseket is. A 2009-es költségvetés fontos adócsökkentéseket irányoz elő, különösen a személyi jövedelemadó terén, amely előzetesen körülbelül a GDP 1,25 %-át teszi ki, és előrehoznak néhány eredetileg 2010-re ütemezett kormányzati beruházási projektet is. Az előrejelzések szerint a bevételek 2009-ben körülbelül a GDP 0,5 százalékaival csökkennek. Ez magában foglalja a közvetlen adóknak a GDP 1 százalékaival megfelelő, az adócsökkentésekből és a válság hatásából eredő csökkenését, míg a szociális juttatások és a tulajdonból származó jövedelem hozzávetőlegesen a GDP 0,25 százalékaival emelkedne a 2008 végéig tartó élenk foglalkoztatási növekedés áthúzóó hatásának és a pénzügyi ágazat támogatására nyújtott hitelek után fizetett kamatoknak köszönhetően. Hasonlóképpen, 2009-ben az államháztartási kiadások a tervek szerint a GDP 2,25 százalékaival emelkednek, főként a kormányzati fogyasztás és beruházások, valamint a szociális juttatások jelentős emelkedésének eredményeképpen, melyek közül ez utóbbi részben arra vezethető vissza, hogy a gyermekek után járó adókedvezményt adójóváírási rendszer váltotta fel, részben pedig az erre ez évre szóló munkanélküliségi előrejelzések emelkedésére.
- (6) A program előrejelzései szerint az államháztartási hiány a 2009-es, a GDP 0,6 %-áról 2010-ben tovább romlik a GDP 1,5 %-ára, míg az elsődleges hiány a GDP 0,3 %-áról 1,2 %-ra nő. Luxemburg középtávú költségvetési célkitűzése a GDP 0,75 %-át kitevő strukturális (tehát ciklikusan kiigazított, egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések nélkül számított) hiány. A program makrogazdasági forgatókönyve és költségvetési előrejelzései alapján a tervek szerint e középtávú költségvetési célkitűzés a program által lefedett teljes időszak során teljes mértékben megvalósul: a közösen megállapított módszertannak megfelelően a programban foglalt információk alapján újrászámított strukturális egyenleg az előrejelzések szerint pozitív marad, a GDP 0,6 %-át kitevő 2009-es többletről 2010-ben kis mértékben a GDP 0,4 %-át kitevő többletre csökkenve. A bruttó államadósság, amely a rendszer szempontjából fontos külföldi bankok luxemburgi leányvállalatainak támogatására nyújtott hitelek finanszírozásának eredményeként kétszeresére, a 2007-ben a GDP 7 %-át kitevő szintről 2008-ban a GDP 14,4 %-ára nőtt, az előrejelzések szerint 2009-ben a GDP 15 %-ára, míg 2010-ben a GDP 17 %-ára nő. Ez azonban még a 2008-ban bekövetkezett megkétszereződés ellenére is messze a legalacsonyabb marad az euroövezetben.
- (7) A programban szereplő költségvetési előrejelzésekkel kapcsolatos kockázatok összességében kiegyensúlyozottnak tűnnek. Egyrészt felmerülhet néhány, a makrogazdasági forgatókönyvet érintő lefelé mutató kockázat. Különösen a magánfogyasztás bizonyulhat az előrejelzéseknél kevésbé rugalmasnak. Emellett a válság adóbevételekre gyakorolt hatása – különösen a pénzügyi ágazatból származó adóbevételek tekintetében – kiterjedtebb lehet, mint amire jelenleg számítanak. Másrészt viszont a 2008-as eredmény a programban előre jelzethetnél kedvezőbben alakulhat (mint ahogy ez 2007-ben is megtörtént), mivel a luxemburgi költségvetési előrejelzésekre hagyományosan az óvatosság jellemző.
- (8) A luxemburgi államháztartás számára a fő problémát a hosszú távú fenntarthatóság jelenti, tekintettel az elöregedéssel kapcsolatos közkiadások rendkívül nagymértékű várható emelkedésére, valamint arra a tényre, hogy mindeddig nem hoztak intézkedéseket e probléma kezelésére: a népesség elöregedésének a költségvetésre gyakorolt hosszú távú hatása a legjelentősebbek közé tartozik az Unióban, főként a nyugdíjkiadások előre jelzett igen jelentős növekedése miatt. A program előrejelzése szerint a 2008-as, az előző változat kiindulási helyzeténél jobb költségvetési egyenleg, az alacsony adóssághányad, a társadalombiztosításban felhalmozott jelentős vagyon és a strukturális elsődleges többlet mind hozzájárul a népesség elöregedésével kapcsolatban előre jelzett hosszú távú költségvetési hatás ellen-súlyozásához. Ez azonban nem elegendő az elöregedéshez köthető kiadások jelentős növekedésének

fedezéséhez. Az államháztartás fenntarthatóságával kapcsolatos közepes kockázatok csökkentését középtávon magas elsődleges többlet elérésével és az előregedéshez köthető kiadások jelentős növekedését megfékező intézkedések végrehajtásával – például a tényleges nyugdíjkorhatár emelésével – lehet elérni, amint azt a hatóságok is felismerték. Az elmúlt hónapokban végrehajtott, a pénzügyi ágazatot támogató intézkedésekből eredő, a fenntarthatóságot érintő kockázatok jelenleg nem tűnnek jelentősnek, annak ellenére, hogy ezek az intézkedések az államadósság nagy mértékű növelését tették szükségessé, bár a pénzügyi ágazat rendkívüli nagysága miatt az esetleges kötelezettségek viszonylag jelentősek lehetnek. Emellett e támogatási intézkedések költségeinek nagyon nagy része (sőt, esetleg minden költsége) a jövőben megtérülhet.

- (9) A luxemburgi államháztartás szerkezete viszonylag kedvezőnek tűnik: a kormányzati kiadások és az adóterhek viszonylag alacsonyak, és a kiadási és bevételi rendszerek más tagállamokkal összevetve viszonylag hatékonyak tűnnek. A kormányzati fogyasztás és a munkából származó jövedelmek adóztatása viszonylag alacsony, míg az állami beruházások szintje a legmagasabbak között van az Unióban.
- (10) A pénzügyi ágazat stabilizálása céljából a luxemburgi kormány 2008 szeptemberében és októberében úgy döntött, hogy összesen 2,776 milliárd EUR összegű (a GDP 7,6 %-a) átalakítható kölcsönt nyújt két nagy külföldi bank helyi leányvállalatainak. A finanszírozási források elérhetőbbé tétele érdekében a kormány továbbá úgy döntött, hogy garanciát nyújt az egyik említett bank által intézményi befektetőkkel szemben vállalt, legfeljebb három éves futamidejű kötelezettségekre. Végül a betétesek bizalmának helyreállítása érdekében a betétbiztosítási garancia által lefedett összeget betétenként 20 000 EUR-ról 100 000 EUR-ra emelték. Meg kell jegyezni, hogy az államháztartás jelentős pénzeszközökkel rendelkezik, amelyet az elmúlt évtizedek során visszatérő többletekből halmozott fel, és amelyet az említett két külföldi bank helyi leányvállalatainak 2008 végén nyújtott hitelek tovább növeltek. E pénzeszközök 2008-ban hozzávetőlegesen a GDP 32 %-át tették ki, ennek körülbelül egyharmada a központi kormányzat, kétharmada a társadalombiztosítási rendszer tulajdonában van. Ennek következtében az államháztartás nettó egyenlege messzemenően pozitív.
- (11) Egyes pénzügyi támogatási intézkedéseket már a pénzügyi válság súlyosbodása előtt készült 2009-es költségvetésben elhatároztak. Ezek főként a jövedelemadó csökkentéséből álltak, amelynek költségét a program körülbelül a GDP 1,2 %-ára becsüli. A költségvetés továbbá a társasági adó csökkentését is előírnyozta, ez 2010-től érinti majd a bevételeket. Emellett az Európai Tanács által decemberben elfogadott európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban Luxemburg egyéb támogatási intézkedéseket is hozott, amelyek közül a legfontosabbak az állami beruházások felgyorsítására, valamint energiahatékony tartós fogyasztási cikkek vásárlásának és energiatakarékos beruházásoknak a támogatására vonatkozó intézkedések. Ezenkívül a kormány 2009 végéig részmunkaidős munkanélküliség esetén megtéríti a munkanélküli segély munkáltatók által fizetendő részét. Ezek az ösztönző intézkedések összesen a GDP 1,75 %-át teszik ki. A 2008-ban elkönyvelt, nem elhanyagolható többletnek és az államadósság nagyon alacsony szintjének köszönhetően a rendelkezésre álló mozgáster Luxemburg esetében különösen tág. A 2009-re és 2010-re szánt költségvetési ösztönző csomag a jelenlegi gazdasági visszaesésre adott megfelelő válasznak tűnik, bár az ösztönző intézkedések nagy részét nem átmenetinek szánják, ami különösen igaz a jövedelemadó-csökkentés esetében, amelyet elsősorban a jövedelemadó-sávok 2001 óta elmulasztott indexálásának ellentételezésére terveztek. Luxemburg továbbá számos intézkedést hozott – és a következő években további intézkedéseket fog hozni – annak érdekében, hogy vonzóbb gazdasági környezetet teremtsen és végrehajtsa az energiaügyi és éghajlatváltozási csomagot. Ezek az intézkedések a növekedést és foglalkoztatást célzó lisszaboni stratégia keretében 2009. január 28-án a Bizottság által javasolt középtávú reformtervhez kapcsolódnak.
- (12) A közösen megállapított módszertannak megfelelően számított strukturális egyenleg az előrejelzések szerint továbbra is többletet mutat majd, bár a GDP 1,5 %-át kitevő 2008-as színtről 2009-ben a GDP 0,6 %-ára, 2010-ben pedig a GDP 0,4 %-ára csökken. Az általános költségvetési irányvonal 2009-ben – a luxemburgi kormány visszaesésre adott válaszáat tükrözve – expanzív, 2010-ben pedig enyhén expanzív, noha a strukturális egyenleg változása valamivel kisebb a meghozott ösztönző intézkedéseknél. Az előrejelzések szerint a középtávú költségvetési célkitűzést az érintett időszak alatt betartják.

- (13) Ami a stabilitási és konvergenciaprogramok magatartási kódexében meghatározott adatszolgáltatási követelményeket illeti, a program az előírt és a nem kötelező adatok tekintetében részben hiányos <sup>(1)</sup>. Ezenkívül a program kiegészítése, amely részben az eredeti makrogazdasági és költségvetési forgatókönyvet felváltotta, nem szolgál előrejelzésekkel 2011-re nézve <sup>(2)</sup>.

Általános következtetésként megállapítható, hogy a kedvező kiindulási költségvetési helyzetre tekintettel a visszaesésre válaszul elfogadott és a stabilitási program kiegészítésében ismertetett intézkedések megfelelőek és üdvözlendők. Ezek általában véve összhangban vannak az európai gazdaságélénkítési terv elveivel (időszerű, célzott és átmeneti), bár a jövedelemadó-csökkentéseket, amelyeket a válság súlyosbodása előtt fogadtak el, nem átmenetinek szánják. Az előre jelzett meredek gazdasági visszaesés és az erre válaszul elfogadott intézkedések miatt az államháztartási egyenleg 2009-ben – sokéves többlet után – hiányt fog mutatni, de még messze a 3 %-os referenciaérték alatt marad, és a középtávú költségvetési célkitűzést a tervek szerint a program teljes tartama alatt betartják. A program költségvetési céljaihoz kapcsolódó kockázatok nagyjából kiegyensúlyozottnak tűnnek. Az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságához kapcsolódó aggodalmak azonban fennmaradnak, mivel az államháztartást a következő évtizedekben különösen súlyosan fogja terhelni az, hogy az előregedéssel kapcsolatos kiadások előre jelzett növekedése a legmagasabbak között lesz az egész Unióban.

A fenti értékelésre, valamint az előregedéssel kapcsolatos kiadások következő évtizedekben várható erőteljes növekedésére figyelemmel Luxemburg felkérést kap arra, hogy:

- i. hajtsa végre a költségvetési terveket, beleértve az ösztönző intézkedéseket is az európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban és a stabilitási és növekedési program keretén belül;
- ii. strukturális reformintézkedések végrehajtásával javítsa az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságát, különösen a nyugdíjrendszer terén.

#### A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2007	2008	2009	2010
Reál-GDP (%-os változás)	SP 2008. október	5,2	1,0	- 0,9	1,4
	BIZ 2009. január	5,2	1,0	- 0,9	1,4
	SP 2007. november	6,0	4,5	5,0	4,0
HICP infláció (%)	SP 2008. október	2,7	4,1	0,6	2,5
	BIZ 2009. január	2,7	4,1	0,6	2,5
	SP 2007. november	2,3	2,0	2,1	2,1
Kibocsátási rés <sup>(1)</sup> (a potenciális GDP %-ában)	SP 2008. október	3,2	1,1	- 2,5	- 3,8
	BIZ 2009. január <sup>(2)</sup>	3,2	1,1	- 2,3	- 3,5
	SP 2007. november	0,5	0,1	0,2	- 0,8

<sup>(1)</sup> Különösen az ágazati egyenlegekre vonatkozó adatok hiányoznak, kivéve az államháztartást.

<sup>(2)</sup> Az 1466/97/EK tanácsi rendelet 3. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Az államháztartási (...) hiány arányára és az adósság arányának változására vonatkozó, valamint a (...) főbb közgazdasági feltételezésekre vonatkozó információk összeállítása (...) lefedni a folyó és az előző évet, valamint legalább a következő három évet”.

		2007	2008	2009	2010
A külfölddel szembeni nettó hitelnyújtás/hitel-felvétel (a GDP %-ában)	SP 2008. október	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
	BIZ 2009. január	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
	SP 2007. november	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Államháztartási bevétel (a GDP %-ában)	SP 2008. október	41,0	43,2	42,8	42,8
	BIZ 2009. január	41,0	43,6	44,0	42,9
	SP 2007. november	38,5	37,8	37,9	37,8
Államháztartási kiadás (a GDP %-ában)	SP 2008. október	37,8	41,2	43,4	44,3
	BIZ 2009. január	37,8	40,6	43,5	44,3
	SP 2007. november	37,5	36,9	36,9	36,6
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2008. október	3,2	2,0	- 0,6	- 1,5
	BIZ 2009. január	3,2	3,0	0,4	- 1,4
	SP 2007. november	1,0	0,8	1,0	1,2
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2008. október	3,5	2,3	- 0,3	- 1,2
	BIZ 2009. január	3,5	3,3	1,0	- 0,9
	SP 2007. november	1,2	1,1	1,2	1,5
Ciklikusan kiigazított egyenleg <sup>(1)</sup> (a GDP %-ában)	SP 2008. október	1,6	1,5	0,6	0,4
	BIZ 2009. január	1,6	2,4	1,6	0,3
	SP 2007. november	0,7	0,8	0,9	1,6
Strukturális egyenleg <sup>(3)</sup> (a GDP %-ában)	SP 2008. október	1,6	1,5	0,6	0,4
	BIZ 2009. január	1,6	2,4	1,6	0,3
	SP 2007. november	0,7	0,8	0,9	1,6

		2007	2008	2009	2010
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	SP 2008. október	7,0	14,4	14,9	17,0
	BIZ 2009. január	7,0	14,4	15,0	15,1
	SP 2007. november	6,9	7,1	7,2	7,0

Megjegyzések:

- (<sup>1</sup>) Kibocsátási rések és ciklikus hatásoktól megtisztított egyenlegek a programok szerint, ahogy a Bizottság szolgálatai a programokban szereplő információk alapján újraszámították.
- (<sup>2</sup>) A 2007–2010 közötti időszakra vonatkozóan 4,2 %-os, 3,2 %-os, 2,7 %-os és 2,8 %-os becsült potenciális növekedés alapján.
- (<sup>3</sup>) Ciklikusan kiigazított egyenleg, egyszeri és más átmeneti intézkedések nélkül. Az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések a legújabb program és a Bizottság szolgálatainak januári időközi előrejelzése alapján 2009-ben, 2010-ben és 2011-ben a GDP 0 %-át teszik ki.

Forrás:

Stabilitási program (SP), a Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzései (BIZ), a Bizottság szolgálatainak számításai.