

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Luksemburga na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Luksemburg programu stabilności na 2016 r.**

(2016/C 299/24)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

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. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Luksemburga jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską podczas posiedzenia w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r. ⁽³⁾ Jako kraj, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Luksemburg powinien zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia.
- (2) Sprawozdanie krajowe dotyczące Luksemburga zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Luksemburga w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Luksemburga w realizacji jego krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).

⁽³⁾ Dz.U. C 96 z 11.3.2016, s. 1.

- (3) W dniu 29 kwietnia 2016 r. Luksemburg przedłożył krajowy program reform na 2016 r. oraz program stabilności na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegóły dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należywym zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Luksemburg jest obecnie objęty funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W swoim programie stabilności na 2016 r. rząd planuje osiągnięcie równowagi budżetowej w 2017 r., a następnie niewielkie nadwyżki, które osiągną 0,4 % PKB do 2020 r. Przez cały czas trwania programu średniookresowy cel budżetowy będzie osiągnięty. Jednak w swoim programie stabilności Luksemburg zapowiada, że średniookresowy cel budżetowy ulegnie zmianie: z nadwyżki strukturalnej wynoszącej 0,5 % PKB do 2016 r. przejdzie w deficyt strukturalny w wysokości 0,5 % PKB, począwszy od 2017 r. W programie stabilności założono, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie stopniowo rosnąć, osiągając 23,5 % PKB w 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny, z wyjątkiem lat 2017 i 2018 – w odniesieniu do tych lat jest on optymistyczny. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2016 r. przewiduje się, że nadwyżka strukturalna zmniejszy się w 2016 r. do 1,4 % PKB, a następnie do 0,3 % PKB w 2017 r., pozostając tym samym powyżej średniookresowego celu budżetowego. Ewentualne przyszłe odstępstwa zostaną poddane ocenie w odniesieniu do wymogu utrzymania równowagi strukturalnej na poziomie średniookresowego celu budżetowego; należy pamiętać przy tym o potrzebie zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych, w szczególności w obszarze emerytur. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że Luksemburg spełni warunki paktu stabilności i wzrostu.
- (6) Władze Luksemburga ogłosiły główne założenia kompleksowej reformy podatkowej, która powinna wejść w życie w 2017 r. Reforma przewiduje zmiany przede wszystkim w obszarze opodatkowania bezpośredniego, zarówno osób fizycznych jak i prawnych. Jej celem jest stopniowe obniżanie stawki podatku dochodowego od przedsiębiorstw (aby wzmocnić konkurencyjność) oraz zwiększenie zakresu progresywności podatku dochodowego od osób fizycznych (aby uczynić system bardziej sprawiedliwym). Jednocześnie podniesienie pewnych wydatków podatkowych, zwłaszcza w odniesieniu do mieszkalnictwa, stwarza zagrożenie, że podstawa opodatkowania ulegnie zawężeniu. Również niektóre tendencje na rynku międzynarodowym mogą mieć negatywny wpływ na luksemburski system podatkowy; uwypuklają one niestabilność co najmniej pewnej części wpływów podatkowych. Aby zagwarantować ich przewidywalność, istnieje możliwość dalszego poszerzenia podstawy podatkowej, przede wszystkim poprzez ponowną weryfikację niskiego obecnie opodatkowania nieruchomości mieszkalnych i większego wykorzystania alternatywnych źródeł, w tym podatków związanych z ochroną środowiska. W tym sensie uchylenie systemu korzystnego opodatkowania dochodów z praw własności intelektualnej pozwala na pewne poszerzenie podstawy podatku od przedsiębiorstw. Przyjęcie i wdrożenie reform podatkowych w dalszym ciągu będzie ściśle monitorowane w ramach europejskiego semestru,
- (7) Władze Luksemburga starały się zróżnicować gospodarkę, przyjmując do wiadomości ryzyko, jakie wiąże się z dużym uzależnieniem od sektora finansowego. Biorąc pod uwagę wysoki poziom kosztów pracy, czynności o wyższej wartości dodanej zawierają potencjał pozwalający na uruchomienie alternatywnych źródeł wzrostu. Skuteczne zróżnicowanie gospodarki Luksemburga zależy zatem w większym stopniu od sektorów, które są mniej wrażliwe na poziom kosztów pracy. W dużej mierze opierają się one na badaniach i innowacji, które są w coraz większym stopniu oparte na technologii i wiedzy. W zróżnicowaniu gospodarki pomocą mogłaby dalsza ekspansja sektora usług niefinansowych, który już teraz rozwija się pomyślnie. Zmniejszenie lub usunięcie istniejących przeszkód dla inwestycji i innowacji, które to przeszkody ograniczają rozwój gospodarczy, wydobłyby potencjał, jaki niosą w sobie innowacje, oraz pomogłyby we wprowadzeniu zróżnicowania. Inwestycje publiczne plasują się powyżej średniej w strefie euro, natomiast inwestycje sektora prywatnego nie osiągają dostatecznego poziomu. Dla utrzymania perspektywy wzrostu gospodarczego decydujące znaczenie ma utrzymanie wysokiego poziomu inwestycji. Analiza zawarta w sprawozdaniu krajowym wskazuje, że Luksemburg jest krajem o najbardziej restrykcyjnych uregulowaniach w Unii, jeżeli chodzi o usługi biznesowe oraz działalność w zakresie handlu detalicznego. Główne ograniczenia dotyczą wymogów w zakresie udziałów, praw głosowania oraz multidyscyplinarnych limitów w sektorze usług biznesowych, a także wymogów operacyjnych i regulujących zakładanie działalności w sektorze detalicznym.

(¹) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

- (8) Nieustanny wzrost cen mieszkań w minionych dekadach, wraz z wysokim wzrostem populacji i zatrudnienia, jaki przewidywany jest na najbliższe lata, może okazać się barierą dla przewidywanego wzrostu populacji i siły roboczej. Prognoza ta jest o tyle bardziej prawdopodobna, że gospodarka jest w dużej mierze uzależniona od możliwości wysoko wykwalifikowanych pracowników z sąsiadujących państw, którzy stanowią około jedną trzecią ogólnego zatrudnienia. Dynamiczny rozwój cen nieruchomości mieszkalnych jest napędzany przez niedopasowanie popytu i podaży, zwłaszcza brak dostępnych mieszkań po przystępnych cenach. Ograniczona dostępność terenów pod budowę nowych mieszkań oraz nieskuteczne działania administracyjne w zakresie procedur udzielania pozwoleń na budowę blokują elastyczność podaży na rynku mieszkaniowym. Istnieje prawdopodobieństwo, że – ze względu na ograniczoną podaż na rynku mieszkaniowym – znacząca część wydatków podatkowych dostępnych w ramach bieżących strategii politycznych będzie doliczana do cen mieszkań. Można by także zwiększyć wysiłki na rzecz zapewnienia mieszkań socjalnych po przystępnych cenach. Bieżąca sytuacja na rynku mieszkaniowym nie tylko zniechęca do osiedlania się w Luksemburgu, ale nasila również problem zagęszczenia ruchu drogowego i zanieczyszczenia. Nowe prognozy demograficzne zawarte w sprawozdaniu na temat starzenia się społeczeństwa za 2015 r. stanowią dodatkowy nacisk, aby usuwać wąskie gardła w zakresie inwestycji w sektorze transportu i mieszkalnictwa; powinny one znaleźć swoje odzwierciedlenie w czterech nadchodzących planach sektorowych dotyczących mieszkalnictwa, transportu, stref działalności gospodarczej oraz terenów zielonych.
- (9) Osiągnięcie zróżnicowania gospodarczego mogą utrudniać fakt, że w niektórych sektorach rozwój wynagrodzeń może nie iść w parze z rozwojem wydajności. To dodatkowo ogranicza sektory, które są celem zmian, zwłaszcza te charakteryzujące się wysoką wartością dodaną. Na przestrzeni minionego dziesięciolecia jednostkowe koszty pracy w Luksemburgu rosły szybciej niż w większości państw członkowskich strefy euro. Automatyczna indeksacja wynagrodzeń obejmująca całą gospodarkę odgrywa rolę w ograniczaniu zróżnicowania wynagrodzeń w poszczególnych sektorach i może prowadzić do nieuwzględniania różnic w wydajności pracy. Jednak środowisko przedłużającej się niskiej inflacji opóźniło uruchamianie automatycznego dostosowywania wynagrodzeń i przyczyniło się do umiarkowanego rozwoju wynagrodzeń. Równoległe z niewielkim rozwojem wynagrodzeń i nagłym wzrostem produkcji zmniejszyły się straty z tytułu konkurencyjności kosztowej. W tym kontekście uzasadnione jest monitorowanie rozwoju wynagrodzeń.
- (10) W perspektywie długoterminowej zagrożeniem pozostają zobowiązania związane ze starzeniem się społeczeństwa, przede wszystkim koszty emerytur. Luksemburg poczynił niewielkie postępy, aby zamknąć lukę między ustawowym a faktycznym wiekiem przechodzenia na emeryturę poprzez ograniczanie wczesnego przechodzenia na emeryturę. W lipcu 2015 r. parlamentowi przedstawiono projekt ustawy zmieniającej system wczesnego przechodzenia na emeryturę. Jeden system zostanie zlikwidowany, jednak warunki dostępności innych systemów przedemerytalnych zostaną częściowo złagodzone. W lipcu 2015 r. przyjęto ustawę o przekwalifikowaniu pracowników z niezdolnością do pracy. Ustawa jest wdrażana od dnia 1 stycznia 2016 r. Zwiększa ona możliwości pracowników z niezdolnością do pracy utrzymania się na rynku pracy, tym samym prowadząc do ograniczenia liczby osób przechodzących na wcześniejszą emeryturę. Wcześniejsze przechodzenie na emeryturę jest w dalszym ciągu powszechne, ograniczone są bodźce zachęcające do dłuższego pozostawania aktywnym zawodowo. W dalszym ciągu nie ma całościowej strategii związanej ze starzeniem się społeczeństwa, która powodowałaby przedłużenie aktywności zawodowej starszych pracowników, a także umożliwiałaby nabywanie przez nich umiejętności i wprowadzała odpowiednie zachęty, dzięki czemu ponownie podejmowałyby aktywność zawodową. W parlamencie ciągle jeszcze toczy się debata na temat „porozumienia wiekowego”, którego celem jest promowanie zatrzymywania starszych pracowników przez firmy zatrudniające ponad 150 pracowników.
- (11) W myśl przyjętej w 2012 r. reformy emerytur co pięć lat, licząc od momentu jej przyjęcia, należy przeprowadzać weryfikację pozwalającą na ocenę i ewaluację trwałości systemu emerytalnego. Rząd potwierdził swój zamiar przesunięcia tej weryfikacji na 2016 r. (a nie przeprowadzenie jej, jak zakładał plan, w 2017 r.) i stworzył grupę roboczą ds. emerytur, której zadaniem będzie przeprowadzenie weryfikacji. Nie osiągnięto postępów w powiązaniu ustawowego wieku przechodzenia na emeryturę z długością życia, co wcześniej zalecała Rada. Luksemburg wyróżnia się jako jedyne państwo członkowskie, w którym na lata 2013–2060 nie przewidziano dalszego podniesienia ustawowego wieku emerytalnego oraz wieku pozwalającego na wcześniejsze przejście na emeryturę. W sprawozdaniu na temat starzenia się społeczeństwa za 2015 r. skorygowano w dół przewidywany wzrost wydatków powiązanych z wiekiem, korekta ta opiera się jednak niemal wyłącznie na korzystniejszych perspektywach demograficznych, w kontekście tym nie przyjęto natomiast żadnych nowych reform. Nawet po tej korekcie przewidywany wzrost wydatków emerytalnych pozostaje najwyższy w UE. Ponadto Luksemburg stoi w obliczu zagrożeń związanych z przewidywanym wzrostem wydatków długoterminowych, jednym z najwyższych spośród wszystkich państw członkowskich, jeżeli ujmowany jako udział PKB. To z kolei jest powodowane, jak się wydaje, najwyższym w całej UE przewidywanym wzrostem grupy osób zależnych do 2060 r. Przeprowadzono prace przygotowawcze dotyczące reformy, która ma zapewnić długoterminową trwałość ubezpieczenia na wypadek długoterminowej opieki zdrowotnej.
- (12) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Luksemburga, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Luksemburga w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki

budżetowej i społeczno-gospodarczej w Luksemburgu, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego UE przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–2 poniżej.

- (13) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności i jest opinii ⁽¹⁾, że – zgodnie z przewidywaniami – Luksemburg spełni warunki paktu stabilności i wzrostu,

NINIEJSZYM ZALECA Luksemburgowi podjęcie w latach 2016 i 2017 działań mających na celu:

1. Zapewnienie długoterminowej stabilności emerytur państwowych poprzez podwyższenie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę, ograniczanie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, zwiększenie bodźców zachęcających do dłuższego zachowywania aktywności zawodowej oraz poprzez powiązanie ustawowego wieku emerytalnego z długością życia.
2. Usunięcie utrudniających inwestycje i innowacje przeszkód, które ograniczają rozwój gospodarczy w sektorze usług biznesowych. Rozwiązanie problemu wąskich gardeł, które utrudniają inwestycje w sektorze mieszkalnictwa.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady

P. KAŽIMÍR

Przewodniczący

⁽¹⁾ Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.