

ZALECENIE RADY**z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Luksemburga na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Luksemburg programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/15)

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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Polski jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).
- (2) Jako państwo członkowskie, 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 dla strefy euro, jak odzwierciedlono w zaleceniach nr 1 i 2 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe za 2018 r. dotyczące Luksemburga zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę niektórych postępów w realizacji zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. ⁽⁴⁾, działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Luksemburga w realizacji jego krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (4) W dniu 30 kwietnia 2018 r. Luksemburg przedłożył krajowy program reform na 2018 r. oraz program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

⁽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 179 z 25.5.2018, s. 1.⁽⁴⁾ Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono 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, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Luksemburg jest obecnie objęty częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2018 r. rząd planuje, że nadwyżka nominalna zmniejszy się z 1,5 % PKB w 2017 r. do 1,1 % PKB w 2018 r., a następnie będzie się stale zwiększać, osiągając w 2022 r. 2,4 % PKB. W okresie objętym programem w dalszym ciągu spełniony będzie – z marginesem – średniookresowy cel budżetowy, tj. deficyt strukturalny na poziomie 0,5 % PKB. Zgodnie z programem stabilności na 2018 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB utrzyma się znacznie poniżej określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, opiera się na korzystnych założeniach dla lat do 2020 r. i jest wiarygodny w odniesieniu do późniejszego okresu. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2018 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże nadwyżkę wynoszącą 0,8 % PKB w 2018 r. i 0,3 % PKB w 2019 r.; wartości te są niższe od celu wyznaczonego w programie stabilności na 2018 r., zwłaszcza w odniesieniu do 2019 r., ale wciąż przewyższają średniookresowy cel budżetowy. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Luksemburg spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2018 i 2019.
- (7) Od czasu światowej recesji w 2009 r. gospodarka Luksemburga stabilnie rośnie, a jej wyniki kształtują się powyżej średniej dla strefy euro. Głównym motorem wzrostu gospodarczego pozostaje sektor finansowy, który jest niezmiernie mocny i dochodowy. Świadczą o tym duże nadwyżki salda usług i ogólnego salda obrotów bieżących. Wkład sektora zagranicznego we wzrost realnego PKB stanowił średnio 61 % w latach 2013–2016 pomimo powracających ujemnych bilansów handlowych. Luksemburg jest wierzycielem netto dla zagranicy i pod koniec 2016 r. zewnętrzne aktywa i zobowiązania brutto wyniosły 10,5 bln euro. Organy krajowe wdrożyły dalsze działania w zakresie nadzoru makroostrożnościowego, a pośrednicy finansowi, których to dotyczy, dostosowują się do zmieniających się krajowych i unijnych przepisów.
- (8) Jak zaznaczono w zaleceniu dla strefy euro, walka z agresywnym planowaniem podatkowym ma kluczowe znaczenie dla zapobiegania zakłóceniom konkurencji między przedsiębiorstwami, zapewnienia sprawiedliwego traktowania podatników i ochrony finansów publicznych. Odczuwane przez inne państwa członkowskie skutki uboczne strategii agresywnego planowania podatkowego stosowanych przez podatników wymagają skoordynowanych działań w ramach polityk krajowych w celu uzupełnienia prawodawstwa Unii. Niezależnie od wielkości sektora finansowego Luksemburga, fakt, że wypłaty opłat licencyjnych i dywidend stanowią wysoki odsetek jego PKB wskazuje, że z luksemburskich przepisów podatkowych korzystają przedsiębiorstwa stosujące agresywne planowanie podatkowe. Większość bezpośrednich inwestycji zagranicznych znajduje się w posiadaniu „spółek specjalnego przeznaczenia”. Brak podatków u źródła od dywidend i odsetek wypłacanych poza Unią (tzn. przez rezydentów unijnych na rzecz rezydentów państw trzecich) oraz zwolnienie z podatków u źródła od wypłat dywidend pod pewnymi warunkami mogą prowadzić do zupełnego nieopodatkowania takich płatności w przypadku, gdy nie podlegają one podatkowi również w kraju odbiorcy. Komisja zauważa pozytywne działanie podjęte przez Luksemburg (np. przyjęcie systemu korzystnego opodatkowania dochodów z patentów zgodnie z przepisami międzynarodowymi). W oparciu o niedawną wymianę informacji z władzami Luksemburga Komisja będzie kontynuować konstruktywny dialog w celu zwalczania agresywnego planowania podatkowego.
- (9) Władze Luksemburga od dziesięcioleci czynnie dążą do dywersyfikacji gospodarki, dbając o rozwój wybranych sektorów, w tym sektora technologii informacyjno-komunikacyjnych i sektora kosmicznego. Biorąc pod uwagę wysoki poziom kosztów pracy w tym kraju, działania o wyższej wartości dodanej mają potencjał pozwalający na uruchomienie alternatywnych źródeł wzrostu gospodarczego. Skuteczne zróżnicowanie gospodarki Luksemburga zależy zatem w dużym stopniu od sektorów, które są mniej wrażliwe na wysokość kosztów pracy. W dużej mierze opierają się one na badaniach i innowacji, które często wymagają specjalistycznej technologii i wiedzy. Niedawno udoskonalono strategię w tym zakresie. W celu rozwoju sektorów o priorytetowym znaczeniu realizowane są m.in. duże inwestycje publiczne, w tym projekty w obszarze badań naukowych i rozwoju oraz regulacji rynku. W latach 2000–2016 Luksemburg zwiększył wydatki publiczne na badania i rozwój pięciokrotnie i obecnie wynoszą one 0,60 % PKB. Pod wpływem wspomnianych inwestycji Luksemburg dynamicznie

(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).

rozbudował sprawnie działający system badań publicznych. Choć inwestycje publiczne w badania naukowe i rozwój kształtują się powyżej średniej dla strefy euro, to wyniki Europejskiego Rankingu Innowacyjności wskazują, że inwestycje prywatne w badania naukowe i rozwój oraz wyniki w zakresie innowacji stale spadają. Struktura luksemburskiej gospodarki częściowo wyjaśnia mniejszą w porównaniu do innych krajów intensywność działań na rzecz badań i rozwoju w sektorze przedsiębiorstw – sektory, z których pochodzi ogromna większość PKB Luksemburga, czyli usługi i w szczególności sektor finansowy, tradycyjnie mniej inwestują w badania i rozwój. Tendencja ta jest jednak w Luksemburgu bardziej widoczna w porównaniu do średniej unijnej, a intensywność działań na rzecz badań i rozwoju w sektorze przedsiębiorstw spadła z poziomu 1,5 % PKB w 2000 r. do 0,64 % PKB w 2016 r. Spadające wyniki inwestycji sektora prywatnego świadczą o tym, że nie usunięto przeszkód istniejących w tym obszarze. Wskazują one także na brak efektu dźwigni publicznych wysiłków w zakresie badań i rozwoju w odniesieniu do inwestycji sektora przedsiębiorstw. W rezultacie należy lepiej uwzględnić zwiększanie zdolności publicznych w zakresie badań w kompleksowym podejściu do ekosystemu innowacji. W 2017 r. przyjęto nową ustawę w celu modernizacji programów pomocy na rzecz badań, rozwoju i innowacji. Ustawa ta poszerzyła zakres dostępnej pomocy publicznej.

- (10) Zakłada się, że Luksemburg nie osiągnie celu na 2020 r. dotyczącego redukcji emisji gazów cieplarnianych. Poważnym problemem są zanieczyszczenie powietrza i zagęszczenie ruchu w godzinach szczytu, które prowadzą do podwyższonego poziomu dwutlenku azotu i emisji gazów cieplarnianych. W 2015 r. za ponad połowę emisji gazów cieplarnianych odpowiadał sektor transportu. Niskie opodatkowanie paliw transportowych, duża liczba samochodów służbowych i wysoki poziom cen nieruchomości mieszkaniowych należą do najważniejszych czynników wpływających na wysoki poziom wykorzystania samochodów i zwiększoną liczbę pracowników przygranicznych. Stawki podatków od paliw transportowych należą do najniższych w Unii i stanowią zachętę do ich zwiększonego zużycia, w tym sprzedaży transgranicznej. Podjęte niedawno działania sprzyjają jednak rozwojowi mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza za sprawą reformy podatkowej w 2016 r., lecz także znacznych inwestycji w transport publiczny. Najbardziej pilnym wyzwaniem jest uzupełnienie i zmodernizowanie infrastruktury kolejowej.
- (11) Luksemburg podtrzymuje swoje zobowiązanie do złagodzenia ograniczeń regulacyjnych w sektorze usług dla przedsiębiorstw. Strona luksemburska skupiła się ostatnio w swoich działaniach na zawodach architekta i inżyniera. Ogłoszono dodatkowe reformy, które mają w dalszym ciągu zmniejszać ograniczenia w tych dwóch zawodach. Tzw. ustawa kompleksowa przyjęta w marcu 2017 r. przewiduje ponadto środki o charakterze uproszczeń administracyjnych (tj. zezwolono na horyzontalny przegląd procedur administracyjnych). Utrzymują się jednak wysokie bariery regulacyjne w sektorze usług dla przedsiębiorstw. Źródłem ograniczeń może być brak szczegółowej procedury oceny równoważności w przypadku wymogów dotyczących ubezpieczeń zawodowych, umożliwiającej równoważny zakres ubezpieczenia przez usługodawców z innych państw członkowskich. Bardzo restrykcyjne przepisy na tle średniej unijnej dotyczą szczególnie zawodu prawnika. Szeroki zakres zastrzeżonej działalności wpływa na świadczenie usług doradztwa prawnego przez prawników lub innych usługodawców, zwłaszcza w przypadku usług świadczonych przez internet. Do innych ograniczeń należą wymogi dotyczące formy prawnej i struktury własnościowej, przepisy dotyczące niezgodności i ograniczenia wielodyscyplinarne.
- (12) Obawy nadal wzbudza długoterminowa stabilność finansów publicznych z powodu prognozowanego wzrostu kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Zgodnie z prognozami w 2070 r. znaczną część populacji Luksemburga będą stanowić wymagające pomocy osoby starsze. Z prognoz Generalnego Inspektoratu Zabezpieczenia Społecznego z 2016 r. wynika, że saldo operacyjne systemu emerytalnego do 2023 r. będzie notować deficyt. Niemniej jednak zaoszczędzono przeszłe i bieżące nadwyżki systemu emerytalnego, a zakumulowane zasoby pozwoliłyby zachować rentowność systemu przez kolejne 20 lat. Jak podano w sprawozdaniu na temat starzenia się społeczeństwa z 2018 r., w latach 2016–2070 koszty związane ze starzeniem się społeczeństwa mają wzrosnąć o 13 punktów procentowych PKB, przekraczając kwoty pozwalające zapewnić stabilność systemu; wzrost ten będzie wynikał głównie z kosztów emerytur (8,9 punktów procentowych PKB). Wydatki na opiekę długoterminową jako odsetek PKB należą do najwyższych wśród państw członkowskich. Pomimo przyjętej w 2017 r. reformy prognozuje się wzrost takich wydatków do 2070 r. o 3 punkty procentowe powyżej obecnego poziomu.
- (13) Wskaźnik zatrudnienia osób starszych pozostaje na szczególnie niskim poziomie i konieczne są dalsze działania, aby poprawić zdolność do zatrudnienia i zwiększyć ich szanse na rynku pracy. Ważne jest również zapewnienie długoterminowej stabilności finansów publicznych. Wciąż rozpowszechnione są systemy wczesnych emerytur, zachęcające pracowników do rezygnacji z zatrudnienia, a 59,2 % nowo przyznanych emerytur to wczesne emerytury. W grudniu 2017 r. przegłosowano ustawę znoszącą jeden system wczesnych emerytur, lecz jej wpływ netto na średni rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę i na wydatki pozostaje niepewny, gdyż łagodzi ona warunki dotyczące innych systemów wczesnych emerytur. Te słabe wyniki na rynku pracy częściowo wynikają także z czynników finansowych zniechęcających do pracy, które są stosunkowo wysokie dla tej grupy wiekowej. Zachęcanie do zatrudnienia pracowników w starszym wieku wymaga kompleksowej strategii obejmującej działania mające pomóc pracownikom w przedłużeniu okresu ich aktywnego zatrudnienia. Nadal nie przyjęto „paktu w sprawie wieku”, którego projekt został przedłożony parlamentowi w kwietniu 2014 r. i który ma

zachęcać przedsiębiorstwa zatrudniające ponad 150 pracowników do zatrudniania i zatrzymywania pracowników w starszym wieku poprzez środki zarządzania wiekiem. Jeśli chodzi o edukację, Luksemburg musi rozwiązać sytuację, w której status społeczno-ekonomiczny uczniów i studentów ma wpływ na ich wyniki w nauce. Ważne jest również zareagowanie na wysoki popyt na wysoce specjalistyczne umiejętności.

- (14) Ceny nieruchomości mieszkaniowych stale rosną. Może to negatywnie wpłynąć na możliwość przyciągnięcia i zatrzymania przez Luksemburg wykwalifikowanej siły roboczej, którą w dużej mierze stanowią cudzoziemcy. Presję na ceny nieruchomości mieszkaniowych wywołuje fundamentalne niedopasowanie podaży i popytu. Po stronie podaży niedostateczna ilość dostępnego gruntu oraz brak zachęt dla prywatnych właścicieli do sprzedaży gruntu lub budynków utrudnia powstawanie nowych lokali mieszkalnych. Konieczne są dalsze działania w celu pobudzenia inwestycji na rynku mieszkaniowym: zwiększenie zachęt do sprzedaży nieruchomości, usprawnienie procedur administracyjnych związanych z udzielaniem pozwoleń na budowę i oferowanie mieszkań socjalnych po przystępnych cenach. Zważywszy na utrzymującą się tendencję zwykłą cen jest mało prawdopodobne, by przyjęta niedawno reforma podatków od zysków kapitałowych od sprzedaży nieruchomości oraz aktualizacja programu dotyczącego mieszkalnictwa socjalnego spowodowały wzrost podaży mieszkań. Po stronie popytu wysoka liczba ludności i wzrost zatrudnienia windują ceny w górę. Sytuacja mieszkaniowa pogłębia problem, jakim jest zagęszczenie ruchu i zanieczyszczenie powietrza. Wzrost cen nieruchomości mieszkaniowych rzutuje ponadto na zadłużenie gospodarstw domowych, co rodzi jeszcze większe obawy o zdolność obsługi takiego zadłużenia. W ciągu ostatnich 10 lat dynamicznie rosło zadłużenie gospodarstw domowych. Szacuje się, że w 2016 r. wyniosło ono 165 % dochodu netto, co wskazuje na inflację na rynku nieruchomości, gdyż około 80 % zadłużenia gospodarstw domowych stanowią kredyty hipoteczne. Jednak Luksemburg wprowadził już odpowiednie środki makroostrożnościowe, by znacznie ograniczyć potencjalne zagrożenia dla stabilności finansowej. W odpowiedzi na wnioski przedstawione przez krajową komisję ds. ryzyka systemowego rząd zaprezentował niedawno projekt ustawy określającej ramy środków ukierunkowanych na kredytobiorców, aby zapobiec narastaniu zagrożeń na rynku mieszkaniowym. Projekt ten czeka jednak jeszcze na zatwierdzenie przez parlament.
- (15) W ramach europejskiego semestru w 2018 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Luksemburga, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r., krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Luksemburga w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Luksemburgu, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (16) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r. i jest zdania⁽¹⁾, że – zgodnie z przewidywaniami – Luksemburg spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu,

NINIEJSZYM ZALECA Luksemburgowi podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Wzrost wskaźnika zatrudnienia osób starszych poprzez zwiększanie szans na zatrudnienie i zdolności do zatrudnienia tych osób i równocześnie dalsze ograniczanie możliwości przechodzenia na wczesną emeryturę, również w celu poprawy stabilności systemu emerytalnego w perspektywie długoterminowej.
2. Dalsze zmniejszanie ograniczeń regulacyjnych w sektorze usług biznesowych.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018r.

W imieniu Rady
H. LÖGER
Przewodniczący

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