



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 5.6.2019 r.
COM(2019) 516 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

**w sprawie krajowego programu reform Luksemburga na 2019 r. oraz zawierające
opinię Rady na temat przedstawionego przez Luksemburg programu stabilności
na 2019 r.**

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Luksemburga na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Luksemburg programu stabilności na 2019 r.

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 gospodarczych¹, 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 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2019 r. W należyтым stopniu uwzględniono w niej 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 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła także 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 również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro („zalecenie 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, co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1 do 4 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2019 r. dotyczące Luksemburga² zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Luksemburga w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r., działań następnych podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Luksemburga w realizacji jego krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (4) W dniu 30 kwietnia 2019 r. Luksemburg przedłożył swój krajowy program reform na 2019 r. i swój program stabilności na 2019 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013³, 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 więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym⁴.
- (6) Luksemburg jest obecnie objęty częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2019 r. rząd planuje, że nadwyżka nominalna zmniejszy się z 2,4 % PKB w 2018 r. do 1,0 % PKB w 2019 r., a następnie będzie się stale zwiększać, osiągając w 2023 r. 2,2 % PKB. Po przeliczeniu salda strukturalnego⁵ średniookresowy cel budżetowy – zmieniony z deficytu strukturalnego w wysokości 0,5 % PKB w 2019 r. na nadwyżkę, w kategoriach strukturalnych, w wysokości 0,5 % PKB począwszy od 2020 r. – w okresie objętym programem będzie w dalszym ciągu osiągnięty z nadwyżką. Zgodnie z programem stabilności na 2019 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, jest korzystny w odniesieniu do całego okresu objętego programem z wyjątkiem 2023 r., w przypadku którego scenariusz ten jest wiarygodny. Na podstawie prognozy Komisji

² SWD(2019) 1015 final.

³ 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).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez Komisję na podstawie powszechnie przyjętej metodyki.

z wiosny 2019 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże nadwyżkę wynoszącą 0,9 % PKB w 2019 r. i 0,5 % PKB w 2020 r.; wartości te są niższe od celu wyznaczonego w programie stabilności na 2019 r., zwłaszcza w odniesieniu do 2020 r., ale wciąż przewyższają średniookresowy cel budżetowy lub są z nim zgodne. Należy jednak uważnie monitorować zmiany wydatków w krótkim i średnim okresie, zwłaszcza w świetle możliwych przyszłych zagrożeń dla stabilności dochodów. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Luksemburg spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2019 i 2020.

- (7) Pomimo niedawnych reform oczekuje się, że wydatki Luksemburga związane ze starzeniem się społeczeństwa (koszty związane z emeryturami, opieką zdrowotną i opieką długoterminową) znacznie wzrosną w perspektywie długoterminowej. Przy założeniu, że dotychczasowa polityka w obecnym systemie pozostanie niezmienną, może to stanowić zagrożenie dla stabilności finansów publicznych w długim okresie. Dzieje się tak mimo niskiego obecnie poziomu długu publicznego i zgromadzonych rezerw systemu zabezpieczenia społecznego, które mają zapewnić stabilność systemu do 2041 r. Zalecenia w sprawie tego wyzwania były kierowane do Luksemburga od 2011 r., ale do tej pory poczyniono niewielkie postępy. W sprawozdaniu z 2018 r. rządowa grupa robocza ds. emerytur omawiała różne sposoby poprawy długoterminowej stabilności systemu emerytalnego, w tym stopniowe podwyższanie wysokości składki, podwyższanie wieku emerytalnego w celu uwzględnienia dłuższego średniego trwania życia i zachęcanie do stopniowego przechodzenia na emeryturę. W sprawozdaniu proponuje się wielowymiarową strategię w postaci ukierunkowanych reform w celu zagwarantowania długoterminowej stabilności systemu przy jednoczesnym ograniczeniu skutków zarówno dla gospodarki, jak i dla emerytów. Przewidywany wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa zagraża również długoterminowej stabilności systemów opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej. Ponad trzy czwarte wydatków na opiekę długoterminową pochodzi ze źródeł publicznych. Oczekuje się, że reforma z 2018 r. zapewni stabilność finansową do 2030 r. dzięki umożliwieniu stopniowego zwiększania składek odprowadzanych do systemu opieki zdrowotnej z 1,4 % do 1,7 % podstawy wynagrodzenia pracowników, tak aby koszty pozostały na poziomie zgodnym z odsetkiem osób pozostających na utrzymaniu. Skutki dla długoterminowej stabilności finansów publicznych nie są jednak jeszcze znane. Aby utrzymać spójność społeczną i zachować stabilność finansów publicznych w perspektywie długoterminowej, polityka demograficzna musi być zgodna z polityką w dziedzinie kształcenia i szkolenia i charakteryzować się holistycznym podejściem, które uwzględnia zarówno wyzwania, jak i możliwości związane ze zmianami demograficznymi oraz zmianami w gospodarce cyfrowej, przy uwzględnieniu oczekiwanego wpływu starzenia się społeczeństwa na podaż pracy w najbliższej przyszłości. W niektórych sektorach odnotowano ostatnio niedobór siły roboczej, który mógłby utrudniać wzrost wydajności i ograniczać potencjał długoterminowego wzrostu gospodarczego.
- (8) Pomimo ogólnie dobrych wyników rynku pracy wskaźnik zatrudnienia utrzymuje się na stałym poziomie, a określone grupy nadal napotykają konkretne trudności na rynku pracy. Złaskza wskaźnik zatrudnienia osób starszych pozostaje na szczególnie niskim poziomie i konieczne są dalsze działania, aby poprawić ich uczestnictwo w rynku pracy. Wciąż rozpowszechnione są systemy wczesnych emerytur, zachęcające pracowników do rezygnacji z zatrudnienia, a w 2017 r. 57,5 % nowo przyznanych emerytur to wczesne emerytury. W 2018 r. rząd uchylił stosowanie jednego z systemów przedemerytalnych umożliwiającego przejście na emeryturę po

ukończeniu 57. roku życia, ale złagodzenie ograniczeń obowiązujących w ramach innych systemów przedemerytalnych osłabiło wpływ tej reformy. Niski współczynnik aktywności zawodowej osób starszych jest również w dużej mierze wynikiem finansowych czynników zniechęcających do pracy, wynikających z systemu ulg podatkowych, które są stosunkowo wysokie w tej grupie wiekowej. Zachęcanie do zatrudnienia pracowników w starszym wieku wymaga kompleksowej strategii obejmującej działania mające pomóc tym 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.

- (9) Luksemburg nieprzerwanie dąży do poprawy otoczenia regulacyjnego w sektorze usług biznesowych, zgodnie ze wskaźnikiem restrykcyjności Komisji Europejskiej bariery regulacyjne są jednak nadal wysokie w kilku sektorach, takich jak usługi prawne, rachunkowe, architektoniczne i inżynierskie⁶. Opracowany przez OECD wskaźnik restrykcyjności handlu usługami wewnątrz EOG, opublikowany w grudniu 2018 r., również potwierdził, że poziom restrykcyjności regulacyjnej w Luksemburgu w stosunku do innych państw członkowskich UE jest wyższy niż średni poziom na jednolitym rynku dla tych sektorów.
- (10) Luksemburski model gospodarczy charakteryzuje się dobrymi wynikami, spójnymi z solidnym i trwałym tworzeniem miejsc pracy dla wykwalifikowanych pracowników. Powyższemu towarzyszy wysoki poziom wydajności, będący w dużym stopniu odzwierciedleniem przyrostu wydajności wynikającego z udziału w rynkach światowych, w szczególności w sektorze finansowym. W ostatnich latach wzrost wydajności, ograniczany przez niski poziom inwestycji przedsiębiorstw w innowacje i integrację cyfrową, utrzymywał się jednak na niezmiennym poziomie. Strategia Luksemburga, która ma na celu zróżnicowanie gospodarki poprzez rozwój kluczowych sektorów wymagających specjalistycznej wiedzy w procesie przechodzenia na gospodarkę opartą na danych, wykazuje duży potencjał pobudzania inwestycji o wysokiej wartości dodanej oraz pobudzania wzrostu wydajności. W związku z tym inwestycje publiczne są nadal wysokie i skupiają się na tych sektorach, w tym na silnym sektorze technologii informacyjno-komunikacyjnych. Znaczne inwestycje publiczne nie doprowadziły jednak do pobudzenia inwestycji prywatnych w innowacje i cyfryzację, ani się do niego nie przyczyniły. Większe inwestycje w badania naukowe i innowacje oraz w integrację cyfrową, zwłaszcza w przedsiębiorstwach, a konkretnie w małych i średnich przedsiębiorstwach, są ważne dla poprawy wzrostu wydajności i dalszego zróżnicowania gospodarki Luksemburga. Opracowanie spójnych i zintegrowanych ram krajowych dotyczących polityki w zakresie badań naukowych i innowacji oraz instrumentów wsparcia, w tym określenie priorytetów w oparciu o rzetelną ocenę oczekiwanych skutków gospodarczych, jest niezbędne, aby umożliwić Luksemburgowi wykorzystanie pełnego potencjału jego ekosystemu innowacji.
- (11) Większe inwestycje w umiejętności, w szczególności w umiejętności w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych, zdolności do zatrudnienia, kształcenie i szkolenie, w tym lepsze dostosowanie programów nauczania do potrzeb rynku pracy oraz wspieranie transformacji technologicznej i cyfrowej, są ważne dla poprawy

⁶ SWD(2016) 436 final.

wydajności, sytuacji w zakresie zatrudnienia i potencjału długoterminowego wzrostu gospodarczego Luksemburga oraz dla wspierania równych szans.

- (12) Zanieczyszczenie powietrza i zatory komunikacyjne w godzinach szczytu nadal stanowią poważne problemy w Luksemburgu, zarówno z punktu widzenia konkurencyjności, jak i ochrony środowiska. Ponadto emisje CO₂ z transportu drogowego przyczyniają się do zmiany klimatu. Według prognoz krajowych z 2017 r. przedłożonych Komisji oczekuje się, że w przypadku braku dodatkowych środków Luksemburg nie osiągnie celu w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. (różnica 3 punktów procentowych), a do realizacji celu na 2030 r. zabraknie 20 punktów procentowych. Liczba pracowników transgranicznych, którzy obecnie stanowią około 45 % siły roboczej w Luksemburgu, niskie opodatkowanie paliwa transportowego i wysokie ceny nieruchomości mieszkaniowych stymulują zwiększone korzystanie z samochodów i stanowią przeszkodę w poprawie jakości powietrza i warunków ruchu drogowego. W ciągu ostatnich kilku lat wzrosło jednak wykorzystanie paliw alternatywnych w nowych samochodach osobowych sprzedawanych w Luksemburgu.
- (13) Niewystarczająca podaż mieszkań może negatywnie wpłynąć na atrakcyjność Luksemburga. Silne zapotrzebowanie na nieruchomości mieszkaniowe w tym państwie nadal napędzane jest wzrostem liczby ludności, korzystnymi warunkami finansowania i znaczną transgraniczną siłą roboczą. Podaż i inwestycje w sektorze mieszkaniowym wydają się niewystarczające; są one ograniczone ze względu na niewystarczającą dostępność gruntów i niską gęstość zabudowy, głównie z powodu braku zachęt dla właścicieli gruntów do budowania nowych nieruchomości mieszkaniowych lub sprzedaży gruntów. Podaż mieszkalnictwa socjalnego również wydaje się niewystarczająca i wskazuje na potrzebę znacznych inwestycji w celu złagodzenia rosnących napięć na rynku mieszkaniowym.
- (14) Walka z agresywnym planowaniem podatkowym jest niezbędna, aby systemy podatkowe stały się bardziej wydajne i sprawiedliwe, co potwierdzono w zaleceniu dla strefy euro z 2019 r. 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 UE. Luksemburg wprowadził środki zapobiegające stosowaniu agresywnego planowania podatkowego, ale fakt, że wypłaty dywidend, odsetek i opłat licencyjnych stanowią wysoki procent jego PKB wskazuje, że z luksemburskich przepisów podatkowych korzystają przedsiębiorstwa stosujące agresywne planowanie podatkowe. Większość bezpośrednich inwestycji zagranicznych znajduje się w posiadaniu „spółek celowych”. Brak podatków u źródła od dywidend i odsetek wypłacanych poza UE (tzn. przez rezydentów unijnych na rzecz rezydentów państw trzecich) oraz zwolnienie z podatków u źródła od wypłat dywidend pod pewnymi warunkami mogą prowadzić do pełnego nieopodatkowania takich płatności w przypadku, gdy nie podlegają one podatkowi również w kraju odbiorcy.
- (15) Programowanie funduszy UE na okres 2021–2027 może przyczynić się do wyeliminowania niektórych braków wskazanych w zaleceniach, w szczególności w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego⁷. Pozwoliłoby to Luksemburgowi na optymalne wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do wskazanych sektorów.

⁷ SWD(2019) 1015 final.

- (16) W ramach europejskiego semestru w 2019 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Luksemburga, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2019 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2019 r. i krajowy program reform na 2019 r., 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 unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (17) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r. i jest zdania, że – zgodnie z przewidywaniami – Luksemburg spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu,

NINIEJSZYM ZALECA Luksemburgowi podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Zwiększenie wskaźnika zatrudnienia osób starszych poprzez zwiększanie ich szans na zatrudnienie oraz poprawę ich umiejętności przystosowania zawodowego. Poprawę stabilności systemu emerytalnego w perspektywie długoterminowej, w tym poprzez dalsze ograniczanie możliwości przechodzenia na wczesną emeryturę.
2. Ograniczenie barier dla konkurencji w zakresie regulowanych usług biznesowych.
3. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na wspieraniu cyfryzacji i innowacji, stymulowaniu rozwoju umiejętności, poprawie zrównoważonego transportu oraz zwiększeniu podaży mieszkań, w tym poprzez zwiększenie zachęt do budowania i znoszenie barier.
4. Zajęcie się cechami systemu podatkowego, które mogą ułatwiać agresywne planowanie podatkowe, zwłaszcza przy wykorzystaniu płatności transgranicznych.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*