

Bruksela, 12 czerwca 2017 r.
(OR. en)

9304/17

ECOFIN 407
UEM 156
SOC 387
EMPL 301
COMPET 404
ENV 503
EDUC 231
RECH 187
ENER 226
JAI 486

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Nr dok. Kom.:	ST 9248/17 ECOFIN 378 UEM 127 SOC 356 EMPL 271 COMPET 373 ENV 473 EDUC 201 RECH 157 ENER 197 JAI 448 - COM(2017) 515 final
Dotyczy:	Zalecenie dotyczące ZALECENIA RADY w sprawie krajowego programu reform Luksemburga na 2017 r. oraz zawierającego opinię Rady na temat przedstawionego przez Luksemburg programu stabilności na 2017 r.

Delegacje otrzymują w załączeniu wyżej wymieniony projekt zalecenia Rady, w wersji zmienionej i uzgodnionej przez różne komitety Rady, oparty na wniosku Komisji COM(2017) 515 final.

ZALECENIE RADY

z dnia...

w sprawie krajowego programu reform Luksemburga na 2017 r.

**oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Luksemburg programu
stabilności na 2017 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 ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011² 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 również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 21 marca 2017 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”)³.
- (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, które znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu nr 2 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe za 2017 r. dotyczące Luksemburga zostało opublikowane w dniu 22 lutego 2017 r. Zawiera ono ocenę postępów Luksemburga w realizacji zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 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 28 kwietnia 2017 r. Luksemburg przedłożył swój krajowy program reform na 2017 r. i swój program stabilności na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je ocenie jednocześnie.

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 92 z 24.3.2017, s. 1.

- (5) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów zostały uwzględnione w programach dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁴ Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Luksemburg jest obecnie objęty funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2017 r. rząd planuje, że nadwyżka nominalna zmniejszy się z 1,6 % PKB w 2016 r. do 0,2 % PKB w 2017 r., a następnie będzie się stale zwiększać, osiągając w 2021 r. 1,2 % 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 2017 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB utrzyma się znacznie poniżej traktatowej wartości referencyjnej wynoszącej 60 %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny, z wyjątkiem 2018 r., w odniesieniu do którego odzwierciedla on bardzo korzystne założenia, oraz 2021 r., w odniesieniu do którego założenia są wyraźnie ostrożnościowe. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2017 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże nadwyżkę w wysokości 0,4 % PKB w 2017 r. i 0,1 % PKB w 2018 r., co jest w znacznej mierze zgodne z programem stabilności na 2017 r. i powyżej średniookresowego celu budżetowego. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że – zgodnie z prognozami – Luksemburg spełni warunki paktu stabilności i wzrostu w 2017 i 2018 r.

⁴ 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).

- (7) Ze względu na prognozowany wzrost kosztów starzenia się społeczeństwa nadal panują obawy co do utrzymania długookresowej stabilności fiskalnej. W myśl przyjętej w 2012 r. reformy emerytur, co pięć lat, licząc od momentu jej przyjęcia, należy przeprowadzać weryfikację pozwalającą na monitorowanie i ocenę stabilności systemu emerytalnego. Rząd przesunął przeprowadzenie pierwszej oceny już na 2016 r. Mimo iż w trakcie przeglądu stwierdzono, że system emerytalny nadal wykazuje powtarzającą się nadwyżkę, co pozwoliło na zgromadzenie znacznej rezerwy emerytalnej, przewiduje się, że od 2023 r. system emerytalny zacznie wykazywać ujemne saldo operacyjne pod względem wydatków na świadczenia w stosunku do składek. Według ostatnich zaktualizowanych prognoz ludności sporządzonych przez Eurostat wzrost liczby ludności będzie mniej znaczący niż oczekiwano. Będzie to miało wpływ na wskaźnik obciążenia demograficznego, który będzie wzrastał szybciej niż wcześniej przewidywano i doprowadzi do wyższego prognozowanego wzrostu wydatków publicznych na emerytury. Nie poczyniono postępów w powiązaniu ustawowego wieku emerytalnego ze średnim trwaniem życia, co wcześniej zalecała Rada w 2016 r. Luksemburg jest jedynym państwem członkowskim, w którym na lata 2013–2060 nie przewidziano żadnego wydłużenia ustawowego wieku emerytalnego. Według prognoz, do 2060 r. odsetek ludności w wieku nieprodukcyjnym w Luksemburgu wzrośnie i osiągnie najwyższy poziom w Unii. Luksemburg odnotował ograniczone postępy, jeśli chodzi o ograniczanie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. W lipcu 2015 r. parlamentowi przedstawiono projekt ustawy zmieniającej system wcześniejszego przechodzenia na emeryturę; procedura legislacyjna jest nadal w toku. Wcześniejsze przechodzenie na emeryturę jest w dalszym ciągu powszechne, a bodźce zachęcające do dłuższej aktywności zawodowej pozostają ograniczone. Z aktualizacji prognoz demograficznych wynika, że Luksemburg stoi przed dalszymi zagrożeniami związanymi z wydatkami na opiekę długoterminową. Wydatki te, liczone jako odsetek PKB, już teraz należą do najwyższych wśród państw członkowskich, a prognozuje się, że do 2060 r. wzrosną one z 1,5 % do 3,2 % PKB (ponad dwukrotnie w stosunku do obecnego poziomu). Projekt reformy ubezpieczenia dotyczącego opieki długoterminowej jest nadal przedmiotem dyskusji w parlamencie.

- (8) Władze Luksemburga przyjęły kompleksową reformę podatkową, która weszła w życie w styczniu 2017 r. Reforma ta wprowadziła zmiany głównie 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 niektórych wydatków podatkowych grozi zawężeniem bazy podatkowej. Aby poprawić przewidywalność dochodów podatkowych, możliwe jest dalsze poszerzenie bazy podatkowej. Można to osiągnąć przede wszystkim poprzez zrewidowanie niewielkiego obecnie podatku od nieruchomości mieszkalnych i większe wykorzystanie alternatywnych źródeł. Mogłoby to obejmować zapewnienie lepszego dopasowania podatków związanych z ochroną środowiska do celów dotyczących dywersyfikacji gospodarki.
- (9) Władze Luksemburga od dziesięcioleci czynnie dążą do dywersyfikacji gospodarki, świadome ryzyka, jakie wiąże się z dużym uzależnieniem od sektora finansowego. Ograniczenie uzależnienia gospodarki od sektora finansowego pozostaje kluczowym wyzwaniem długoterminowym. Aby sprostać temu zadaniu, należy przełożyć analizę dywersyfikacji na konkretne środki z jasno określonymi ramami czasowymi. 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 w często wymagają specjalistycznej technologii i wiedzy. Zmniejszenie lub usunięcie przeszkód dla inwestycji i innowacji ograniczających rozwój gospodarczy uwolniłoby potencjał dla wprowadzania innowacji oraz pomogłoby we wprowadzeniu zróżnicowania. Inwestycje publiczne plasują się powyżej średniej w strefie euro, natomiast inwestycje sektora prywatnego nie osiągają dostatecznego poziomu. Dla utrzymania perspektyw wzrostu gospodarczego decydujące znaczenie ma utrzymanie wysokiego poziomu inwestycji.

- (10) W zróżnicowaniu gospodarki pomóc mogłaby dalsza ekspansja sektora usług niefinansowych, który już teraz rozwija się pomyślnie. W sektorze usług biznesowych nadal występują wysokie bariery regulacyjne, w szczególności w odniesieniu do księgowych, architektów, inżynierów i prawników. W przypadku tych zawodów stopa obrotu przedsiębiorstw jest niższa niż średnia unijna i średnia stopa dla gospodarki jako całości. Ograniczenia nałożone na te zawody mogą więc szkodzić konkurencyjności przedsiębiorstw w Luksemburgu. Bariery obejmują między innymi szeroki zakres działań zastrzeżonych dla architektów; zastrzeżenie prostych zadań, takich jak obsługa listy płac lub przygotowanie deklaracji podatkowych, dla wysoko wykwalifikowanych specjalistów; zastrzeżenie udzielania porad prawnych dla prawników; oraz wymogi dotyczące formy prawnej i struktury własnościowej, zakazy łączenia funkcji i ograniczenia multidyscyplinarne dla prawników, które mogą być nieproporcjonalne w stosunku do zasad podstawowych, takich jak niezależność zawodu, oraz do odpowiednich ustaleń nadzorczych.
- (11) Aby uniknąć negatywnych skutków, konieczne są ukierunkowane aktywne polityki rynku pracy i programy uczenia się przez całe życie, w szczególności dla starszych pracowników, których stopa zatrudnienia należy do najniższych w UE. Przyjęto środki, aby zwiększyć ich szanse na zatrudnienie i więzi z rynkiem pracy. W dniu 1 stycznia 2016 r. przyjęto ustawę dotyczącą przeklasyfikowania pracowników z niezdolnością do pracy, dzięki czemu tacy pracownicy będą mogli dłużej pozostać na rynku pracy. Jednak kompleksowa strategia w tym zakresie, sporządzona po konsultacjach z partnerami społecznymi, dopiero zostanie przedstawiona. 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 zatrzymywania pracowników w starszym wieku. Możliwości poprawy umiejętności przez ukierunkowane aktywne polityki rynku pracy i uczenie się przez całe życie w celu wspierania pracowników w starszym wieku pozostaną istotnymi czynnikami mającymi wpływ na pomyślne wdrożenie takich polityk. Inwestowanie w umiejętności jest kluczowe, aby w pełni korzystać z cyfryzacji oraz utrzymać konkurencyjność.

- (12) Aby rozwiązać problem niedostatecznej podaży nieruchomości, wdrożono znaczący pakiet środków, jednak jego rzeczywisty wpływ nie jest jeszcze znany. Utrudniony dostęp do gruntów budowlanych, których właścicielami są w większości osoby prywatne, wydaje się jedną z głównych przeszkód w zwiększeniu podaży nieruchomości mieszkalnych. Ograniczona podaż nieruchomości mieszkalnych w połączeniu z silnym popytem doprowadziły do stałego wzrostu cen nieruchomości. To z kolei częściowo wyjaśnia tendencję do wzrostu zadłużenia gospodarstw domowych, które jest związane głównie z kredytami hipotecznymi. Ponadto, mimo znaczących inwestycji w infrastrukturę transportową, wyzwaniem pozostaje zlikwidowanie zatorów komunikacyjnych. Przyczynia się do tego również fakt, że w przypadku pracowników transgranicznych polityki fiskalne w krajach sąsiadujących nie oferują zachęt dla nowoczesnych metod pracy, takich jak telepraca. Wyzwania w zakresie nieruchomości mieszkalnych i mobilności prawdopodobnie dodatkowo utrudnią działania mające na celu dywersyfikację gospodarki i zwiększenie konkurencyjności. Mogą one również stanowić bariery w przyciąganiu wysoko wykwalifikowanych pracowników na rynek pracy.
- (13) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Luksemburga i opublikowała ją w sprawozdaniu krajowym za 2017 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 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 fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Luksemburgu, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (14) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2017 r. i jest zdania⁵, że – zgodnie z przewidywaniami – Luksemburg spełni warunki paktu stabilności i wzrostu,

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

NINIEJSZYM ZALECA Luksemburgowi podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Wzmocnienie dywersyfikacji gospodarki, w tym przez usunięcie barier dla inwestycji i innowacji. Usunięcie ograniczeń regulacyjnych w sektorze usług biznesowych.
2. Zapewnienie długoterminowej stabilności systemu emerytalnego, ograniczenie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę i zwiększenie wskaźnika zatrudnienia osób starszych.

Sporządzono w Brukseli,

W imieniu Rady

Przewodniczący
