

**ZALECENIE RADY****z dnia 9 lipca 2019 r.****w sprawie krajowego programu reform Luksemburga na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Luksemburg programu stabilności na 2019 r.**

(2019/C 301/16)

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 <sup>(1)</sup>, 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,

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 w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 <sup>(2)</sup> Komisja przyjęła również 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 dniu 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro <sup>(3)</sup> (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro na 2019 r.”), które określa pięć zaleceń dla strefy euro (zwanym dalej „zaleceniami 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 na 2019 r., co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej. W szczególności, skupienie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami w określonych obszarach oraz zajęcie się płatnościami transgranicznymi pomogą zrealizować drugie zalecenie dla strefy euro odnośnie do wsparcia inwestycji i agresywnego planowania podatkowego; z kolei środki zwiększające udział osób starszych w rynku pracy pomogą zrealizować trzecie zalecenie dla strefy euro odnośnie do zapewnienia odpowiedniego i stabilnego systemu ochrony socjalnej.
- (3) Sprawozdanie krajowe 2019 dotyczące Luksemburga 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. <sup>(4)</sup>, działań 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”.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> 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).<sup>(3)</sup> Dz.U. C 136 z 12.4.2019, s. 1.<sup>(4)</sup> Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 68.

- (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 1303/2013<sup>(5)</sup>, 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 sposobu wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyłym zarządzaniem gospodarczym.
- (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 % produktu krajowego brutto (PKB) w 2018 r. do 1,0 % PKB w 2019 r., a następnie będzie się niemal stale zwiększać, osiągając w 2023 r. 2,2 % PKB. Na podstawie przeliczonego salda strukturalnego<sup>(6)</sup> przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy – zmieniony z deficytu strukturalnego w wysokości 0,5 % PKB w 2019 r. w nadwyżkę, w ujęciu strukturalnym, w wysokości 0,5 % PKB w 2020 r. – będzie osiągnięty z nadwyżką w okresie objętym programem. 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 oparty na korzystnych założeniach w odniesieniu do całego okresu objętego programem na 2019 r. z wyjątkiem 2023 r., w przypadku którego scenariusz ten jest wiarygodny. Na podstawie prognozy Komisji 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, zwłaszcza w odniesieniu do 2020 r., są niższe od celu wyznaczonego w programie stabilności na 2019 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. O ile dotychczasowa polityka w zakresie obecnego systemu nie ulegnie zmianie, 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 rentowność systemu do 2041 r. Zalecenia w sprawie tego problemu są 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 mających zagwarantować długoterminową stabilność systemu przy jednoczesnym zminimalizowaniu 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. Z analizy przeprowadzonej w 2013 r. przez Generalny Inspektorat Zabezpieczenia Społecznego wynika, że system ubezpieczeń na wypadek konieczności opieki długoterminowej powinien zachować stabilność finansową do 2030 r., o ile składka zostanie stopniowo podniesiona z 1,4 % do 1,7 %, tak by dostosować koszty do odsetka osób niesamodzielnych. Skutki dla długoterminowej stabilności fiskalnej nie są jednak jeszcze znane. Aby utrzymać spójność społeczną i zachować stabilność finansów publicznych w perspektywie długoterminowej, polityka demograficzna musi być zbieżna z politykami 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, z uwagi na oczekiwany wpływ starzenia się społeczeństwa na podaż pracy w najbliższej przyszłości. W niektórych sektorach odnotowano ostatnio niedobór siły roboczej, który może utrudniać wzrost wydajności i ograniczać potencjał długoterminowego wzrostu gospodarczego.

<sup>(5)</sup> 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).

<sup>(6)</sup> Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez Komisję przy użyciu powszechnie przyjętej metodyki.

- (8) Pomimo ogólnie dobrych wyników rynku pracy wskaźnik zatrudnienia utrzymuje się na stałym poziomie, a określone grupy nadal napotykają konkretne trudności na rynku pracy. Zwłaszcza 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 stanowiły wczesne emerytury. W 2018 r. rząd zniósł jeden z systemów przedemerytalnych umożliwiających przejście na emeryturę po ukończeniu 57. roku życia, ale efekt tej reformy osłabiło złagodzenie ograniczeń obowiązujących w ramach innych systemów przedemerytalnych. 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 zatrudniania pracowników w starszym wieku wymaga kompleksowej strategii obejmującej działania mające pomóc tym pracownikom w przedłużeniu okresu 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, jednak zgodnie ze wskaźnikiem restrykcyjności Komisji (7) bariery regulacyjne są nadal wysokie w kilku sektorach, takich jak usługi prawne, rachunkowe, architektoniczne i inżynieryjne. 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 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 dywersyfikację 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 tym kontekście należy wspomnieć, że inwestycje publiczne są nadal wysokie i skupiają się na tych sektorach, w tym na silnym sektorze technologii informacyjno-komunikacyjnych. Nie doprowadziły one jednak do pobudzenia inwestycji prywatnych w innowacje i cyfryzację. 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 dalszej dywersyfikacji 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, zdolność 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 wydajności, sytuacji w zakresie zatrudnienia i potencjału długoterminowego wzrostu gospodarczego Luksemburga oraz dla wspierania równych szans.
- (12) Zanieczyszczenie powietrza i zatopy komunikacyjne w godzinach szczytu nadal stanowią poważne problemy w Luksemburgu, zarówno z punktu widzenia konkurencyjności, jak i ochrony środowiska. Ponadto emisje CO<sub>2</sub> z transportu drogowego przyczyniają się do zmiany klimatu. Według prognoz krajowych z 2017 r. przedłożonych Komisji oczekuje się, że o ile nie zostaną podjęte dodatkowe środki, Luksemburg nie osiągnie swojego 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 powodują zwiększone korzystanie z samochodów i stanowią przeszkodę w poprawie jakości powietrza i warunków ruchu drogowego. W ciągu ostatnich kilku lat w nowych samochodach osobowych sprzedawanych w Luksemburgu wzrosło jednak wykorzystanie paliw alternatywnych.

(7) SWD(2016) 436 final.

- (13) Niewystarczająca podaż nieruchomości mieszkaniowych może negatywnie wpłynąć na atrakcyjność Luksemburga. Wysokie 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. W tym względzie środki polityczne określone w rządowym programie na lata 2018–2023 mają na celu zwiększenie podaży nieruchomości mieszkaniowych. Środki te obejmują zmiany w przepisach o planowaniu przestrzeni miejskiej, tak by powiększyć obszary przeznaczone pod zabudowę i rozwijać mieszkalnictwo przystępne cenowo i socjalne.
- (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 Unii. 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 mogą korzystać przedsiębiorstwa stosujące agresywne planowanie podatkowe. Większość bezpośrednich inwestycji zagranicznych znajduje się w posiadaniu spółek celowych. Brak podatków u źródła od transgranicznej wypłaty odsetek (tzn. przez rezydentów unijnych na rzecz rezydentów państw trzecich) i opłat licencyjnych oraz zwolnienie, w określonych okolicznościach, z podatków u źródła od wypłat dywidend mogą prowadzić do zupełnego nieopodatkowania takich płatności, w przypadku gdy nie podlegają one podatkowi również w kraju odbiorcy.
- (15) Programowanie funduszy unijnych na lata 2021–2027 mogłoby pomóc w wyeliminowaniu niektórych braków wskazanych w zaleceniach, zwłaszcza w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego 2019. Pozwoliłoby to Luksemburgowi na optymalne wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do wskazanych sektorów.
- (16) W ramach europejskiego semestru 2019 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Luksemburga, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym 2019. Komisja oceniła również program stabilności na 2019 r., krajowy program reform na 2019 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 fiskalnej 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 opracowanego na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (17) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r. i w swojej opinii <sup>(8)</sup> przewiduje, że Luksemburg spełni warunki 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 zatrudnialności. Poprawę stabilności systemu emerytalnego w perspektywie długoterminowej, w tym poprzez dalsze ograniczanie możliwości przechodzenia na wczesną emeryturę.
2. Ograniczenie barier dla konkurencji w zakresie usług biznesowych w zawodach regulowanych.
3. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na wspieraniu cyfryzacji i innowacji, stymulowaniu rozwoju umiejętności, poprawie zrównoważonego transportu oraz zwiększeniu podaży nieruchomości mieszkaniowych, w tym poprzez zwiększenie zachęt do budowania i znoszenie barier w tym zakresie.
4. Zajęcie się elementami systemu podatkowego, które mogą ułatwiać agresywne planowanie podatkowe, zwłaszcza przy wykorzystaniu płatności transgranicznych.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2019 r.

W imieniu Rady

M. LINTILÄ

Przewodniczący

<sup>(8)</sup> Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.