

**ZALECENIE RADY****z dnia 14 lipca 2015 r.****w sprawie krajowego programu reform Luksemburga na 2015 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Luksemburg programu stabilności na 2015 r.**

(2015/C 272/19)

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 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 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych. Strategia skupia się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie trwałego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności.
- (2) W dniu 14 lipca 2015 r. na podstawie wniosków Komisji Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii, a w dniu 21 października 2010 r. – decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich <sup>(2)</sup>. Dokumenty te stanowią razem „zintegrowane wytyczne”, a państwa członkowskie zostały wezwane do ich uwzględnienia we własnych krajowych politykach gospodarczych i politykach zatrudnienia.
- (3) W dniu 8 lipca 2014 r. Rada przyjęła zalecenie <sup>(3)</sup> w sprawie krajowego programu reform Luksemburga na 2014 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Luksemburg zaktualizowanego programu stabilności na 2014 r. W dniu 28 listopada 2014 r., zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 <sup>(4)</sup>, Komisja przedstawiła opinię na temat projektu planu budżetowego Luksemburga na 2015 r.
- (4) W dniu 28 listopada 2014 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2015 r. W tym samym dniu na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 <sup>(5)</sup> Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazano Luksemburga jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> Utrzymana w mocy decyzją Rady 2014/322/UE z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich na rok 2014 (Dz.U. L 165 z 4.6.2014, s. 49).

<sup>(3)</sup> Zalecenie Rady z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie krajowego programu reform Luksemburga na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Luksemburg programu stabilności na 2014 r. (Dz.U. C 247 z 29.7.2014, s. 72).

<sup>(4)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro (Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11).

<sup>(5)</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).

- (5) W dniu 18 grudnia 2014 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety zakładające wspieranie inwestycji, zintensyfikowanie reform strukturalnych oraz przeprowadzenie odpowiedzialnej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu.
- (6) W dniu 26 lutego 2015 r. Komisja opublikowała swoje sprawozdanie krajowe za 2015 r. dotyczące Luksemburga. Zawarto w nim ocenę postępów Luksemburga w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych w dniu 8 lipca 2014 r.
- (7) W dniu 30 kwietnia 2015 r. Luksemburg przedłożył krajowy program reform na 2015 r. oraz program stabilności na 2015 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je ocenie równoległe.
- (8) Luksemburg jest obecnie objęty funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2015 r. rząd planuje obniżenie nadwyżki nominalnej z poziomu 0,6 % PKB w 2014 r., do 0,1 % PKB w 2015 r. Następnie planuje ponowne jej podniesienie do 0,9 % PKB w 2018 r. Podczas całego okresu trwania programu rząd planuje pozostać przy średniookresowym celu budżetowym (deficyt strukturalny w wysokości 0,5 % PKB). Zgodnie z programem stabilności rząd planuje utrzymanie relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB znacznie poniżej określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 60 %. Zgodnie z przewidywaniami wskaźnik zadłużenia ma oscylować wokół 24 % podczas całego okresu objętego programem, przy czym w 2016 r. podniesie się i nieznacznie przekroczy 24 %, a do 2019 r. spadnie do poziomu poniżej 24 % PKB. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, odzwierciedla korzystne założenia w 2015 r. i jest wiarygodny w kolejnych latach. Począwszy od 2016 r., dostrzegalne jest jednak ryzyko związane z wdrażaniem środków budżetowych. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2015 r. przewiduje się, że w 2015 i 2016 r. saldo strukturalne będzie utrzymywać się na poziomie średniookresowego celu budżetowego. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2015 r., Rada jest zdania, że – zgodnie z przewidywaniami – Luksemburg spełni warunki paktu stabilności i wzrostu. Ramy budżetowe Luksemburga uległy znacznemu wzmocnieniu dzięki przyjęciu średniookresowych ram budżetowych oraz utworzeniu rady budżetowej. Należy jednak zająć się kwestią istotnych uchybień dotyczących regularności publikacji śródrocznych statystyk budżetowych, które są niezbędnym elementem monitorowania zmian budżetowych w czasie rzeczywistym.
- (9) Przewidywany spadek przychodów z tytułu podatku konsumpcyjnego, wynikający ze zmiany przepisów dotyczących handlu elektronicznego, unaocznia kruchość przynajmniej jednego składnika dochodów budżetowych. Istnieją możliwości dalszego poszerzenia bazy podatkowej i harmonizacji opodatkowania, które pomogłyby zapewnić większą przewidywalność dochodów budżetowych. Możliwości te obejmują w szczególności zmiany obecnego systemu niskiego opodatkowania nieruchomości mieszkalnych i większe wykorzystanie alternatywnych źródeł, w tym podatków środowiskowych. Rozpoczęto prace nad przygotowaniem kompleksowej reformy podatkowej (która ma wejść w życie w 2017 r.).
- (10) Mimo niedawnej reformy systemu zagrożeniem dla długoterminowej stabilności finansów publicznych jest wzrost wydatków na świadczenia emerytalne oraz stały wzrost wydatków na opiekę długoterminową. Przewiduje się, że w 2015 r. <sup>(1)</sup> wystąpi deficyt w funduszu ubezpieczeń na wypadek opieki długoterminowej, a jego rezerwy będą się stopniowo zmniejszać, po czym już w 2017 r. spadną poniżej poziomu 10 % wydatków, który stanowi minimum wymagane przepisami. W budżecie na 2015 r. przyjęto pewne środki mogące prowadzić do oszczędności <sup>(2)</sup>. Nie przyjęto jeszcze przepisów ustawowych w celu wprowadzenia w życie planowanej reformy ubezpieczenia na wypadek opieki długoterminowej, które ma zapewnić osobom wymagającym takiej opieki odpowiedni poziom usług i zabezpieczyć odpowiednie środki finansowe. Reforma systemu emerytalnego z 2012 r. nie była wystarczająco ambitna, ponieważ podjęto wówczas tylko częściowe działania, aby zmniejszyć różnicę pomiędzy rzeczywistym wiekiem przechodzenia na emeryturę a ustawowym wiekiem emerytalnym. Nadal istnieje kilka możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę. W porównaniu z innymi państwami członkowskimi udział starszych pracowników w rynku pracy pozostaje bardzo niski. Przygotowano projekt ustawy związanej z reformą emerytalną i zmieniającą Kodeks pracy (Pakt w sprawie wieku). Obejmuje on pakiet środków mających podtrzymać aktywność zawodową starszych pracowników.
- (11) Gospodarka Luksemburga charakteryzuje się znacznymi różnicami w wydajności pracy w poszczególnych sektorach gospodarki. Np. w sektorze finansowym jest ona dwa razy wyższa niż w sektorach niefinansowych. Oznacza to, że większe zróżnicowanie płac realnych w poszczególnych sektorach, odzwierciedlające wydajność pracy w danym sektorze, mogłoby sprzyjać realokacji siły roboczej do nowo powstających konkurencyjnych sektorów lub sektorów dotkniętych problemem utraty konkurencyjności kosztowej. Utrzymują się bariery utrudniające niezbędne dostosowania wynagrodzeń w poszczególnych sektorach w perspektywie długoterminowej.
- (12) Mimo ogólnego dobrego funkcjonowania rynków pracy i wysokiego odsetka osób z wyższym wykształceniem wskaźniki zatrudnienia są stosunkowo niskie w przypadku starszych pracowników, kobiet i młodych ludzi o niskich kwalifikacjach. Skuteczną realizację polityki aktywizacji nadal utrudniają przeszkody instytucjonalne. W publicznych służbach zatrudnienia wprowadza się ważną reformę, która ma prowadzić do zapewnienia osobom poszukującym pracy indywidualnego doradztwa; rząd zamierza zrealizować tę reformę do końca 2015 r. Nie przyjęto projektu reformy kształcenia i szkolenia zawodowego ani reformy szkolnictwa na poziomie

<sup>(1)</sup> CNS, *Budget de l'Assurance Dépendance*, exercice 2015, dostępny pod adresem [http://cns.lu/files/publications/Budget\\_AD\\_2015.pdf](http://cns.lu/files/publications/Budget_AD_2015.pdf).

<sup>(2)</sup> Środki 255 i 256 w budżecie na 2015 r., dostępnym pod adresem <http://www.budget.public.lu/>.

ponadpodstawowym mającej poprawić wyniki kształcenia, szczególnie w przypadku osób wywodzących się ze środowisk w niekorzystnej sytuacji społeczno-ekonomicznej. Można spodziewać się, że zapowiadane środki w zakresie zasiłków macierzyńskich i dodatków edukacyjnych oraz planowana reforma urlopów rodzicielskich przyczynią się do zwiększenia udziału kobiet w rynku pracy. Czynniki zniechęcające drugich żywicieli rodzin do pracy wynikają z systemu „wspólnego opodatkowania” i z konstrukcji systemu świadczeń społecznych. Mimo wysokiego odsetka osób z wyższym wykształceniem wyniki kształcenia pozostają niezadowolające, a poprawa sytuacji osób ze środowisk migracyjnych i ludzi młodych o niskich kwalifikacjach nadal stanowi trudne zadanie. Na rynku pracy utrzymują się wyzwania po stronie podaży związane z czynnikami instytucjonalnymi i konstrukcją systemu świadczeń społecznych i są one źródłem problemów na rynku pracy.

- (13) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Luksemburga i opublikowała ją w sprawozdaniu krajowym na 2015 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 w Unii przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej.
- (14) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności i jest zdania <sup>(1)</sup>, że Luksemburg spełnia warunki paktu stabilności i wzrostu.
- (15) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na podstawie tej analizy Rada wydała osobne zalecenia skierowane do państw członkowskich, których walutą jest euro <sup>(2)</sup>. Jako jedno z państw członkowskich, których walutą jest euro, Luksemburg powinien zapewnić pełne i terminowe wdrożenie również tych zaleceń,

NINIEJSZYM ZALECA Luksemburgowi podjęcie w latach 2015 i 2016 działań mających na celu:

1. Poszerzenie bazy podatkowej, szczególnie w obszarze konsumpcji, pobieranych okresowo podatków od nieruchomości oraz podatków środowiskowych.
2. Zmniejszenie różnicy pomiędzy rzeczywistym wiekiem przechodzenia na emeryturę a ustawowym wiekiem emerytalnym poprzez ograniczenie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę i powiązanie ustawowego wieku emerytalnego ze średnim trwaniem życia.
3. Przeprowadzenie, w konsultacji z partnerami społecznymi i zgodnie z krajową praktyką, reformy systemu ustalania wynagrodzeń w celu zapewnienia, aby zmiany wynagrodzeń postępowały wraz ze zmianami wydajności, w szczególności na poziomie sektorowym.

Sporządzono w Brukseli dnia 14 lipca 2015 r.

W imieniu Rady  
P. GRAMEGNA  
Przewodniczący

<sup>(1)</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 272 z 18.8.2015, s. 98.