

ZALECENIE RADY

z dnia 9 lipca 2013 r.

w sprawie krajowego programu reform Luksemburga z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Luksemburg programu stabilności na lata 2012–2016

(2013/C 217/14)

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 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 polityki gospodarczej, która skupia się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.
- (2) W dniu 13 lipca 2010 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. – decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich⁽²⁾, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.
- (3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw lub rządów państw członkowskich przyjęli Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nakreślający spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i w strefie euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i obszarów polityki. Zdecydowali oni co do działań, które należy przedsięwziąć w państwach

członkowskich, wyrażając przy tym pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.

- (4) W dniu 10 lipca 2012 r. Rada przyjęła zalecenie⁽³⁾ w sprawie krajowego programu reform Luksemburga na 2012 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Luksemburg programu stabilności na lata 2012–2015.
- (5) W dniu 28 listopada 2012 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2013 r. Także w dniu 28 listopada 2012 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania⁽⁴⁾, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Luksemburga jako jednego z państw członkowskich, dla których wymagane byłoby przeprowadzenie szczegółowej analizy.
- (6) Parlament Europejski został należycie włączony w europejski semestr zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 i w dniu 7 lutego 2013 r. przyjął rezolucję w sprawie zatrudnienia i aspektów społecznych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2013 r. oraz rezolucję w sprawie wkładu do rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2013 r.
- (7) Dnia 14 marca 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada podkreśliła potrzebę kontynuacji zróżnicowanej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji publicznej.
- (8) W dniu 26 kwietnia 2013 r. Luksemburg przedłożył krajowy program reform z 2013 r. oraz program stabilności obejmujący lata 2012–2016. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (9) Na podstawie oceny programu stabilności zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w programie jest wykonalny. W szczególności przedstawiony w programie stabilności scenariusz na 2013 r. jest

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Utrzymaną w mocy na rok 2013 decyzją Rady 2013/208/UE z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 118 z 30.4.2013, s. 21).⁽³⁾ Dz.U. C 219 z 24.7.2012, s. 58.⁽⁴⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

bardzo zbliżony do prognozy służb Komisji z wiosny 2013 r., podczas gdy scenariusz na 2014 r. jest nieco bardziej optymistyczny. Średniookresowych prognoz dotyczących deficytu dokonano przy założeniu nieznacznie optymistycznego scenariusza w zakresie wzrostu gospodarczego – przekraczającego możliwy poziom wzrostu. Celem strategii budżetowej nakreślonej w programie stabilności jest zmniejszenie deficytu z 0,8 % PKB w 2012 r. do 0,6 % PKB w 2014 r. Przewiduje się jednak, że w ostatnich latach okresu objętego programem deficyt się pogłębi i osiągnie 1,3 % PKB, zarówno w roku 2015, jak i 2016. Wynika to z wprowadzenia nowych uregulowań w zakresie podatku VAT od usług elektronicznych, wchodzących w życie z dniem 1 stycznia 2015 r. Zgodnie z tymi zasadami dochody z VAT generowane przez działalność w zakresie handlu elektronicznego będą przekazywane z państwa, w którym siedzibę ma dostawca, do państwa zamieszkania klienta. Władze szacują, że wskutek nowych przepisów dochody z podatku VAT zmniejszą się o 1,4 % PKB. Rząd ogłosił już, że podstawowa stawka podatku VAT zostanie podniesiona w celu częściowego zrekompensowania utraty dochodów. W programie stabilności potwierdza się poprzedni średniookresowy cel budżetowy w postaci nadwyżki strukturalnej w wysokości 0,5 % PKB. Średniookresowy cel budżetowy jest zgodny z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Zarówno na podstawie prognozy służb Komisji z wiosny 2013 r., jak i (ponownie obliczonego) strukturalnego salda budżetowego w programie stabilności, oczekuje się, że Luksemburg osiągnął w 2012 r. nadwyżkę strukturalną w wysokości 0,1 % PKB, tj. poniżej średniookresowego celu budżetowego, i przewiduje się, że osiągnie swój średniookresowy cel budżetowy w 2013 r. Prognozuje się jednak, że począwszy od 2014 r. Luksemburg ponownie odejdzie od swojego średniookresowego celu budżetowego o 0,3 % PKB, a w 2015 i 2016 roku będzie jeszcze dalej od jego osiągnięcia. Organy krajowe powtórzyły, że ich celem jest powrót do średniookresowego celu budżetowego najpóźniej w 2017 r., tak by stworzyć większe pole manewru. Dług publiczny brutto wynoszący 20,8 % PKB w 2012 r. kształtuje się znacznie poniżej wartości referencyjnej określonej w Traktacie.

- (10) W ubiegłych latach Luksemburg był w stanie utrzymywać swój deficyt publiczny poniżej progu 3 % PKB, unikając w ten sposób objęcia procedurą nadmiernego deficytu. Działo się tak raczej dzięki rosnącym dochodom niż ograniczeniom wydatków. W szczególności szacuje się, że w 2012 r. tempo wzrostu wydatków publicznych, po skorygowaniu o środki uznaniowe po stronie dochodów, przekroczyło wartość odniesienia dotyczącą wydatków określoną w pakcie stabilności i wzrostu. Szacuje się, że odchylenie tempa wzrostu wydatków publicznych od wartości odniesienia dotyczącego wydatków osiągnęło 1,3 % PKB, tj. przekroczyło próg 0,5 % PKB określony w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Aby jednak dokonać kwalifikacji tego odchylenia, należy przeprowadzić ogólną ocenę z uwzględnieniem następujących czynników: (i) w 2012 r. deficyt pogłębił się w kategoriach strukturalnych tylko o 0,2 % PKB; (ii) gospodarka Luksemburga, biorąc pod uwagę niewielkie rozmiary państwa i jego stopień otwarcia, jest bardzo nieprzewidywalna; oraz (iii) zgodnie z prognozą służb Komisji z wiosny 2013 r. Luksemburg powinien osiągnąć swój średniookresowy cel budżetowy

już w 2013 r. Wszystkie te elementy wskazują na niestrukturalny charakter odchylenia. Wysoka nieprzewidywalność dochodów uzyskiwanych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych Luksemburga, jak dotąd wyższych niż planowano, stanowi jednak zagrożenie dla stabilności finansów publicznych. Zagrożeniom tym należy przeciwdziałać, sankcjonując prawnie ograniczenia w zakresie długu i wydatków. Ponadto na wypadek nieprzestrzegania ograniczeń powinien istnieć określony organ monitorujący oraz wcześniej ustalone działania. Wejście w życie z dniem 1 stycznia 2015 r. wspomnianego powyżej pakietu VAT i jego istotny negatywny wpływ na pobór podatków pokazują, jak ważne jest dla Luksemburga wprowadzenie średniookresowych ram budżetowych. W szczególności wymagałoby to wyjątkowo ostrożnego kursu polityki budżetowej w 2014 r.

- (11) Obecnie mniej niż jedna trzecia dochodów z podatków pochodzi z podatków konsumpcyjnych, po części z powodu umiarkowanych podstawowych i obniżonych stawek VAT. Luksemburg znajduje się na pierwszym miejscu w UE pod względem liczby kategorii towarów i usług objętych obniżonymi stawkami podatku VAT. Obecność dużego sektora finansowego, zwolnionego z VAT, również przyczynia się do niskiego udziału dochodów z podatku VAT w PKB. Podsumowując, Luksemburg ma możliwość zwiększenia dochodów poprzez rozszerzenie podstawowej stawki podatku VAT. Ponadto system podatków od przedsiębiorstw w Luksemburgu charakteryzuje się tym, iż znacząco sprzyja zadłużaniu się, co przyczynia się do wysokiej relacji długu sektora prywatnego do PKB.
- (12) Reforma emerytur przyjęta w Luksemburgu w grudniu 2012 r. może być uznana jedynie za istotny pierwszy krok we właściwym kierunku. Nawet przy uwzględnieniu większości aspektów przyjętej reformy emerytalnej, aby zamknąć lukę budżetową, Luksemburg nadal musiałby wdrożyć długoterminową politykę zwiększania stabilności odpowiadającą stałej poprawie salda pierwotnego o 8,6 punktu procentowego PKB. Luksemburg powinien zatem kontynuować swoją reformę emerytalną. Wprowadzenie ograniczenia rewaloryzacji emerytur w oparciu o realny wzrost wynagrodzeń zwiększyłoby rezerwy emerytalne, a podwyższenie rzeczywistego wieku emerytalnego poprzez dostosowanie wieku emerytalnego lub świadczeń emerytalnych do zmian średniego dalszego trwania życia pomogłoby zapewnić długotrwałą stabilność systemu emerytalnego. Ponadto należy ograniczyć możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, a praca przez okres dłuższy niż wymagany ustawowo powinna być bardziej atrakcyjna. Dodatkowo prognozuje się, że wpływ wydatków na opiekę długoterminową na stabilność fiskalną zwiększy o 2,1 punktu procentowego lukę w stabilności finansów publicznych Luksemburga. Oczekiwany wzrost liczby osób starszych i liczby osób pozostających na utrzymaniu w Luksemburgu jest wysoki w porównaniu ze średnią UE.
- (13) Obecna wydajność w Luksemburgu jest stosunkowo wysoka. Pole do manewru w zakresie zwiększania wydajności jednak się zmniejsza. Dlatego też wzrost jednostkowego kosztu pracy powinien zostać ograniczony

w drodze lepszej korelacji między wynagrodzeniami a wydajnością. Luksemburg podjął działania w celu uzyskania umiarkowanego wzrostu wynagrodzeń, zmieniając system indeksacji między 2012 a 2014 r. Reforma ta ma jednak wyłącznie przejściowy charakter i nie gwarantuje, że wynagrodzenia będą w przyszłości rosły proporcjonalnie do wydajności. Wydajność nie jest taka sama we wszystkich sektorach gospodarki, a jej poziom w sektorze finansowym jest niemal dwukrotnie wyższy niż w pozostałych gałęziach gospodarki. Konkurencyjność Luksemburga będzie poważnie zagrożona od 2015 r., kiedy system automatycznej indeksacji będzie znowu stosowany w zwyczajowy sposób. Należy więc podjąć dodatkowe działania w celu bardziej trwałego zreformowania systemu ustalania wysokości wynagrodzeń, tak by uniknąć w przyszłości dalszego obniżania się konkurencyjności.

- (14) Gospodarka Luksemburga w dużej mierze zależy od jego sektora finansowego, który odpowiada za ok. 30 % łącznej wartości dodanej i 25 % dochodów uzyskanych z podatków. Aby zapewnić konkurencyjność państwa w przyszłości, należałoby stworzyć alternatywne „nisze kompetencyjne”. Luksemburski system badań i innowacji pozostaje jednak bardzo słaby, a państwo nie znajduje się na drodze do osiągnięcia swojego celu intensywności nakładów na badania i rozwój, założonego na 2020 r. Wyniki Luksemburga w zakresie wskaźników współpracy między publicznym sektorem badań naukowych a przedsiębiorstwami są dużo gorsze od średniej unijnej, co odzwierciedla obecny rozdźwięk między prywatnym sektorem badań i rozwoju a publicznym systemem badań naukowych. Luksemburg powinien przeciwdziałać tej tendencji spadkowej w odniesieniu do intensywności nakładów na badania i rozwój, w szczególności pomagając w zwiększeniu intensywności działań w zakresie badań i rozwoju prowadzonych przez przedsiębiorstwa. Opracowanie bardziej ukierunkowanej strategii inteligentnej specjalizacji mogłoby odegrać kluczową rolę w maksymalizowaniu wpływu finansowania publicznego sektora badań naukowych na gospodarkę, szczególnie poprzez zapewnienie efektu dźwigni prywatnym inwestycjom. Takie ukierunkowane podejście powinno być uzupełnione o kompleksową politykę horyzontalną, skoncentrowaną na rozwoju i wzroście innowacyjnych przedsiębiorstw.
- (15) Bezrobocie osób młodych utrzymuje się stale na wysokim poziomie 18 % i jest uzależnione w ogromnym stopniu od poziomu wykształcenia. Młodzi mieszkańcy państwa muszą mocno konkurować o miejsca pracy z często lepiej wykwalifikowanymi osobami niebędącymi rezydentami. Chociaż Luksemburg wykazał poważne zaangażowanie w walkę z bezrobociem osób młodych, to potrzebne są dalsze wysiłki w tym kierunku. Aby zmaksymalizować korzyści, podejmowane działania powinny stanowić element kompleksowej strategii reform, w tym wzmocnionej polityki aktywizacji, służącej walce z uzależnieniem od świadczeń z pomocy społecznej. Wyniki młodych ludzi z Luksemburga w teście podstawowych umiejętności PISA ⁽¹⁾ są stosunkowo słabe. Niezbędne są dodatkowe środki w celu przeci-

działania obserwowanej od 2006 r. tendencji spadkowej jeśli chodzi o wyniki w czytaniu, matematyce i innych przedmiotach ścisłych. Należy kontynuować wysiłki, by poprawić zasoby edukacyjne i ukierunkować je na szkoły, których uczniowie znajdują się w trudnej sytuacji, a także zwiększyć zasoby przeznaczane na wsparcie językowe i zajęcia wyrównawcze. Szczególne problemy, przed jakimi stoją osoby ze środowisk migrantów na rynku pracy, powinny być dalej analizowane i rozwiązywane przy pomocy ukierunkowanych środków, w tym w odniesieniu do umiejętności językowych. W tym kontekście należy zwrócić szczególną uwagę na kształcenie i szkolenie zawodowe. Należy przedsięwziąć kolejne środki, by poprawić poziom wczesnej edukacji i ograniczyć skalę problemu, jakim jest wczesne kończenie nauki, w szczególności wśród populacji migrantów. Należy zwiększać zdolność do zatrudnienia osób w starszym wieku, w tym poprzez podnoszenie ich kwalifikacji.

- (16) Luksemburg zobowiązał się ograniczyć do 2020 r. emisję gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych systemem handlu emisjami (ETS) o 20 % w porównaniu z 2005 r., jednak oczekuje się, że nie osiągnie tego celu, uzyskując wynik gorszy o 23 punkty procentowe zgodnie z ostatnimi prognozami na rok 2020 bazującymi na istniejących środkach. Sektor transportu odpowiadał w 2011 r. za 68 % emisji nieobjętych systemem handlu emisjami i stanowi dla Luksemburga najważniejsze wyzwanie. Obowiązujące obecnie środki przyczyniłyby się tylko do około jednej trzeciej redukcji emisji gazów cieplarnianych niezbędnej do osiągnięcia celu. Co za tym idzie, środki należy znacząco zintensyfikować, w szczególności poprzez podniesienie podatków od paliw, tak by zmniejszyć różnicę w wysokości podatków w stosunku do sąsiednich państw. Reforma podatku od pojazdów również powinna zostać przyspieszona. Luksemburg powinien w dalszym ciągu realizować projekty na rzecz korzystania z transportu publicznego. Należy wprowadzić opłaty z tytułu zatorów na drogach, tak by zachęcać do korzystania z transportu publicznego. Promowane powinny być lepsze połączenia z sąsiednimi regionami wykorzystujące transport publiczny.
- (17) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Luksemburga. Komisja dokonała oceny krajowego programu reform oraz programu stabilności. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej w Luksemburgu, ale także stopień poszanowania przepisów oraz wytycznych UE ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione w zaleceniach 1–6 poniżej.
- (18) W świetle powyższej oceny Rada zbadała program stabilności i jej opinia ⁽²⁾ znalazła odzwierciedlenie zwłaszcza w zaleceniu 1 poniżej.

⁽¹⁾ PISA jest programem międzynarodowej oceny umiejętności uczniów prowadzonym przez OECD.

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

(19) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na tej podstawie Rada wydała zalecenia skierowane do poszczególnych państw członkowskich, których walutą jest euro⁽¹⁾. Jako państwo, którego walutą jest euro, Luksemburg powinien również zapewnić pełną i terminową realizację tych zaleceń,

NINIEJSZYM ZALECA Luksemburgowi podjęcie w latach 2013–2014 działań mających na celu:

1. Zachowanie stabilnej sytuacji budżetowej i pozostanie przy średniookresowym celu budżetowym, tak by zapewnić długookresową stabilność finansów publicznych, w szczególności uwzględniając zobowiązania ukryte związane ze starzeniem się społeczeństwa. Wzmocnienie zarządzania fiskalnego poprzez przyjęcie średniookresowych ram budżetowych obejmujących sektor instytucji rządowych i samorządowych oraz uwzględnienie wieloletnich pułapów wydatków oraz wprowadzenie niezależnego monitoringu reguł fiskalnych.
2. Wprowadzenie środków służących ograniczeniu rozwiązań podatkowych dla przedsiębiorstw sprzyjających zadłużaniu się i rozszerzenie stosowania podstawowej stawki podatku VAT.
3. Ograniczenie wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa poprzez zapewnienie większej opłacalności opieki długoterminowej, w szczególności ściślejsze skoncentrowanie się na profilaktyce, rehabilitacji i samodzielnym funkcjonowaniu, wzmocnienie ostatnio przyjętej reformy emerytalnej, wprowadzenie dodatkowych środków w celu ograniczenia wcześniejszego przechodzenia na emeryturę oraz podniesienie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę poprzez dostosowanie wieku emerytalnego lub świadczeń emerytalnych do zmian średniego dalszego trwania życia.
4. Poza obecnym zamrożeniem płac, podjęcie dalszych działań strukturalnych, w ramach konsultacji z partnerami społecznymi i zgodnie z krajowymi praktykami, w celu zreformowania systemu ustalania wysokości wynagrodzeń, w tym indeksacji płac, tak by poprawić jego zdolność reagowania na wydajność i zmiany sektorowe oraz warunki na rynku pracy, a także podnieść konkurencyjność. Zintensyfikowanie wysiłków służących zróżnicowaniu struktury gospodarki, wspieranie prywatnych inwestycji w dziedzinie badań naukowych, szczególnie poprzez rozwijanie współpracy między publicznym sektorem badań naukowych a przedsiębiorstwami.
5. Zwiększenie wysiłków w celu zmniejszenia bezrobocia osób młodych poprzez dopracowanie i monitorowanie aktywnej polityki rynku pracy. Wzmocnienie kształcenia ogólnego i zawodowego, tak by umiejętności młodych ludzi bardziej odpowiadały potrzebom rynku pracy, w szczególności w przypadku osób ze środowisk migrantów. Podjęcie zdecydowanych działań w celu zwiększenia współczynnika aktywności zawodowej starszych pracowników, w tym poprzez poprawę ich zdolności do zatrudnienia dzięki programom uczenia się przez całe życie.
6. Intensyfikację działań, tak by osiągnąć cel, jakim jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych nieobjętych systemem handlu emisjami (ETS), w szczególności w drodze podniesienia podatków od produktów energetycznych wykorzystywanych w transporcie.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2013 r.

W imieniu Rady
R. ŠADŽIUS
Przewodniczący

⁽¹⁾ Zob. s. 97 niniejszego Dziennika Urzędowego.