

## ZALECENIE RADY

z dnia 12 lipca 2011 r.

w sprawie krajowego programu reform Luksemburga z 2011 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Luksemburg zaktualizowanego programu stabilności na lata 2011–2014

(2011/C 210/02)

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. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

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 skupiać się będzie 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 w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich<sup>(2)</sup>, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.
- (3) W dniu 12 stycznia 2011 r. Komisja przyjęła pierwszą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób nowy cykl zarządzania gospodarczego w UE i pierwszy europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020”.
- (4) W dniu 25 marca 2011 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące konsolidacji budżetowej i reform strukturalnych (zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 15 lutego i 7 marca 2011 r. i w związku

z przedstawioną przez Komisję roczną analizą wzrostu gospodarczego). Podkreśliła ona również priorytetowe znaczenie przywrócenia dobrej sytuacji budżetowej i stabilności finansów publicznych, zmniejszenia bezrobocia w drodze reform rynku pracy oraz podjęcia nowych działań służących zwiększeniu tempa wzrostu. Rada Europejska zwróciła się do państw członkowskich, aby przekształciły te priorytety w konkretne środki, które zostaną włączone do ich programów stabilności lub programów konwergencji oraz do ich krajowych programów reform.

- (5) W dniu 25 marca 2011 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania w ramach tego paktu odpowiednio wcześniej, tak by mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.
- (6) W dniu 29 kwietnia 2011 r. Luksemburg przedstawił program stabilności z 2011 r., obejmujący lata 2011–2014, oraz krajowy program reform z 2011 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami, zostały one poddane ocenie w tym samym czasie.
- (7) Zważywszy na wyjątkowe znaczenie sektora finansowego dla gospodarki Luksemburga, Luksemburg dosyć dobrze zniósł kryzys finansowy i gospodarczy. Po spadku realnego PKB o 3,6 % w 2009 r. w 2010 r. gospodarka szybko powróciła na ścieżkę wzrostu. PKB wzrósł o około 3,5 %, do czego przyczynił się zainicjowany przez rząd wzrost wydatków publicznych w ramach Europejskiego planu naprawy gospodarczej oraz dynamiczny wzrost eksportu netto. Utrzymano poziom zatrudnienia, częściowo dzięki wykorzystaniu na szeroką skalę rozwiązań polegających na skróceniu czasu pracy, do czego zachęcały władze. Bezrobocie zaczęło rosnąć od początku 2008 r. i zasadniczo ustabilizowało się na rekordowo wysokim dla Luksemburga poziomie wynoszącym około 6 %. Pomimo recesji sytuacja finansów publicznych w Luksemburgu jest stosunkowo stabilna (w 2010 r. deficyt wyniósł 1,7 % a zadłużenie brutto – 18,4 %), dzięki bardzo korzystnej pozycji wyjściowej.
- (8) Na podstawie oceny zaktualizowanego programu stabilności zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych jest nieco ostrożny w porównaniu z prognozą służb Komisji z wiosny 2011 r. Zgodnie z programem stabilności, cel na 2011 r. zakłada deficyt na poziomie 1 %, co jest zgodne ze sformułowaną wiosną prognozą służb Komisji.

(1) Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

(2) Utrzymane w mocy na 2011 r. decyzją Rady 2011/308/UE z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 138 z 26.5.2011, s. 56).

W programie stabilności przewidziano, zakładając niezmienny kurs polityki, wzrost deficytu nominalnego w 2012 r. do 1,5 % PKB, a następnie jego stopniowy ponowny spadek do 0,8 % PKB do 2014 r. Prognoza służb Komisji jest nieco bardziej optymistyczna i przewiduje deficyt w wysokości 1,1 % PKB w 2012 r., w oparciu o bardziej korzystny scenariusz makroekonomiczny i wolniejszy wzrost wydatków. W programie stabilności nie założono osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, który określono jako nadwyżkę strukturalną na poziomie 0,5 % PKB w okresie objętym programem, tj. w latach 2011–2014. Wręcz przeciwnie, założono, że saldo strukturalne (przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programie stabilności zgodnie ze wspólnie przyjętą metodologią) ma stopniowo ulegać pogorszeniu, przekształcając się z nadwyżki wynoszącej 0,3 % w 2011 r. w deficyt wynoszący 0,8 % w 2014 r.

- (9) W świetle prognoz zakładających silny wzrost PKB korzystna dla finansów publicznych Luksemburga byłaby dalsza poprawa salda strukturalnego umożliwiająca osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego już w 2012 r. Zapewniłoby to Luksemburgowi margines bezpieczeństwa na wypadek ewentualnego przyszłego pogorszenia koniunktury gospodarczej oraz przyczyniłoby się do poprawy stabilności finansów publicznych w długim okresie. Ponadto, mając na względzie przewidywane skutki ukrytych zobowiązań związanych ze starzeniem się społeczeństwa, korzystne byłoby określenie średniookresowego celu budżetowego na bardziej ambitnym poziomie.
- (10) Zgodnie z najnowszymi ocenami Komisji, zagrożenia dla długoterminowej stabilności finansów publicznych wydają się być średnie. Przewiduje się, że wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa w Luksemburgu w nadchodzących dziesięcioleciach będzie najwyższy w UE. Stabilności finansowania systemu emerytalnego w krótkoterminowej perspektywie sprzyja obecnie niski odsetek osób w wieku emerytalnym; finansowanie to jest również częściowo zależne od składek płaconych przez stosunkowo młodą populację pracowników transgranicznych. W przyszłości oba te czynniki będą miały odwrotny wpływ, przewiduje się więc znaczny wzrost kosztów emerytalnych. Chociaż rząd zgromadził znaczne aktywa, a wielkość rezerw emerytalnych nadal rośnie, to nie wystarczą one do zapewnienia stabilności systemu. Ponadto stopa zatrudnienia wśród starszych pracowników (w wieku 55–64 lat) wynosząca 38,2 % (2009 r.) jest jedną z najniższych w UE (unijna średnia: 46 %). Chociaż ustawowy wiek emerytalny, co do zasady, wynosi 65 lat, to system emerytalny w Luksemburgu często umożliwia wcześniejsze przechodzenie na emeryturę przy zachowaniu praktycznie niezminionej wysokości świadczenia emerytalnego, które i tak jest stosunkowo wysokie. W rezultacie średni wiek, w którym pracownicy opuszczają rynek pracy, wynosi 59,4 lata, co wpływa na koszty systemu emerytalnego. Plany rządu w zakresie reformy systemu emerytalnego przewidują nowy model zakładający przedłużenie okresu aktywności zawodowej pracowników na zasadzie dobrowolności. Pozwoliłoby to na

poprawę wskaźnika obciążenia demograficznego systemu emerytalnego. Mechanizm ten dotyczyłby jedynie nowych emerytów oraz miałyby zastosowanie tylko do etapu kariery przypadającego na okres po wejściu w życie reformy, tak więc jego pełny efekt widoczny byłby dopiero za 40 lat.

- (11) Konkurencyjność Luksemburga pod względem cen i kosztów pogorszyła się znacznie od początku ostatniej dekady. Wynika to ze zmian poziomu wynagrodzeń i wydajności. W latach 2000–2010 jednostkowe koszty pracy rosły w Luksemburgu około półtora raza szybciej niż średnio w UE-15 i ponad pięć razy szybciej niż w Niemczech. W związku z porozumieniem między rządem a związkami zawodowymi przewidującym odroczenie, z wiosny do października 2011 r., stosowania mechanizmu automatycznej indeksacji płac realny wzrost płac ulegnie w 2011 r. znacznemu spowolnieniu. Nie podjęto jeszcze decyzji w sprawie kolejnego prognozy inflacji, którego przekroczenie spowoduje konieczność indeksacji płac. Biorąc pod uwagę obecne prognozy dotyczące wskaźnika inflacji, kolejna automatyczna indeksacja mogłaby nastąpić już wiosną 2012 r., niwelując w ten sposób wcześniej osiągnięty wzrost konkurencyjności pod względem kosztów.
- (12) Pomimo rekordowo wysokiej stopy wzrostu zatrudnienia wskaźnik zatrudnienia wśród rezydentów jest niższy od średniej UE, zwłaszcza w przypadku osób młodych i starszych. Z utworzonych w ostatnich latach nowych miejsc pracy skorzystali głównie nierezydenci. Chociaż notowany od 2008 r. wzrost stopy bezrobocia związany jest z recesją, bezrobocie ma w coraz większym stopniu charakter strukturalny, o czym świadczy fakt, że w latach wzrostu gospodarczego poprzedzających kryzys stopa zatrudnienia musiała rosnąć w tempie około 4 % rocznie, aby spowodować choćby minimalny spadek bezrobocia. Stopa bezrobocia wśród młodzieży jest stosunkowo wysoka i w 2010 r. wyniosła 16,1 % w porównaniu ze wskaźnikiem dla całej aktywnej zawodowo populacji wynoszącym 6 %. Stopa bezrobocia zależy w dużej mierze od poziomu wykształcenia. Młode osoby będące rezydentami stają w obliczu ostrej konkurencji o dostępne miejsca pracy ze strony nierezydentów, którzy są często równie dobrze, a nawet lepiej wykwalifikowani.
- (13) Rząd określił szereg zobowiązań w kontekście paktu euro plus. Zobowiązania te dotyczą czterech obszarów paktu. W obszarze budżetowym rząd zatwierdził elementy reformy systemu emerytalnego, zobowiązując się do sfinalizowania tej reformy do końca 2011 r. Środki podejmowane w celu wzmocnienia stabilności sektora finansowego koncentrują się na podnoszeniu odporności sektora finansowego poprzez jego regulację i nadzór nad nim na szczeblu europejskim i międzynarodowym oraz podejmowanie działań zmierzających do zróżnicowania struktury luksemburskiej gospodarki. Środki sprzyjające zatrudnieniu koncentrują się na zwiększaniu skuteczności aktywnej polityki zatrudnienia (reforma „Administration de l'Emploi”) oraz zachęcaniu do uczenia

się przez całe życie w sektorze prywatnym poprzez zwiększenie udziału państwa w finansowaniu kosztów tej nauki. Środki sprzyjające konkurencyjności obejmują przełożenie indeksacji płac z wiosny 2011 r. (pierwotny termin wynikający z systemu automatycznej indeksacji) na październik 2011 r. oraz zobowiązanie do podjęcia negocjacji z partnerami społecznymi w sprawie analogicznego przełożenia indeksacji na 2012 r. Ponadto rząd zobowiązał się do poprawy otoczenia biznesu poprzez uproszczenie procedur administracyjnych i poprawę jakości infrastruktury. Środki te są zgodne z szerszym programem reform sformułowanym w programie stabilności i krajowym programie reform oraz stanowią odpowiedź na wyzwania w dziedzinie emerytur, konkurencyjności, zatrudnienia (zwłaszcza osób młodych i osób starszych) oraz w sektorze finansowym. Niektóre z proponowanych reform są jednak mało szczegółowe. Zobowiązania podjęte w ramach paktu euro plus zostały ocenione i uwzględnione w zaleceniach.

- (14) Komisja oceniła przedłożony przez Luksemburg program stabilności i krajowy program reform, w tym również zobowiązania podjęte w ramach paktu euro plus. Wzięta pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej w Luksemburgu, ale także stopień ich zgodności z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na potrzebę wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w UE poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. W związku z tym Komisja uważa, że możliwe byłoby bardziej ambitne ograniczenie deficytu w 2011 r., w świetle korzystnych perspektyw makroekonomicznych, oraz że zwiększony wysiłek fiskalny pozwoliłby Luksemburgowi osiągnąć w 2012 r. średniookresowy cel budżetowy. Należy również podjąć dalsze kroki mające na celu reformę systemu emerytalnego oraz promowanie aktywnego starzenia się, wzmocnienie konkurencyjności oraz pomoc młodym ludziom w znalezieniu pracy.
- (15) W świetle powyższej oceny Rada zbadała aktualizację programu stabilności Luksemburga z 2011 r. i jej opinia <sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1) i 2) zaleceń. Uwzględniając konkluzje Rady

Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r., Rada zbadała krajowy program reform przedłożony przez Luksemburg,

NINIEJSZYM ZALECA Luksemburgowi podjęcie następujących działań w okresie 2011–2012:

1. Wykorzystanie poprawiających się warunków koniunkturalnych, podjęcie większego wysiłku fiskalnego oraz wykorzystanie nieprzewidzianych dodatkowych dochodów w celu dalszej redukcji deficytu nominalnego i osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2012 r.
2. Przedstawienie i wdrożenie szeroko zakrojonej reformy systemu emerytalnego w celu zapewnienia długoterminowej stabilności systemu emerytalnego, podejmując w pierwszej kolejności środki, które przyczynią się do wzrostu wskaźnika aktywności zawodowej starszych pracowników, szczególnie poprzez zniechęcanie do wczesnego przechodzenia na emeryturę. W celu podniesienia rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę, należałoby wziąć pod uwagę środki takie jak uzależnienie ustawowego wieku emerytalnego od średniego dalszego trwania życia.
3. Podjęcie działań w celu zreformowania – w porozumieniu z partnerami społecznymi i zgodnie z krajowymi praktykami – systemu negocjacji płacowych i systemu indeksacji płac, aby zapewnić ściślejszy związek między wzrostem płac a zmianami wydajności pracy i poziomu konkurencyjności.
4. Podjęcie działań w celu zmniejszenia bezrobocia wśród młodzieży poprzez intensyfikację działań w zakresie kształcenia i szkolenia, mających na celu lepsze dopasowanie kwalifikacji młodych ludzi do wymagań rynku pracy.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2011 r.

W imieniu Rady  
J. VINCENT-ROSTOWSKI  
Przewodniczący

<sup>(1)</sup> Przewidziana w art. 5 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.