

Bruselj, 2. julij 2019
(OR. en)

10169/19

ECOFIN 624
UEM 227
SOC 476
EMPL 365
COMPET 505
ENV 596
EDUC 311
RECH 344
ENER 348
JAI 706
FSTR 127
REGIO 163

DOPIS

Pošiljatelj:	generalni sekretariat Sveta
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Št. dok. Kom.:	9941/19 - COM(2019) 516 final
Zadeva:	Priporočilo za PRIPOROČILO SVETA v zvezi z nacionalnim reformnim programom Luksemburga za leto 2019 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Luksemburga za leto 2019

V prilogi vam pošiljamo navedeni osnutek priporočila Sveta, ki so ga pregledali in potrdili različni odbori Sveta, temelji pa na predlogu Komisije COM(2019) 516 final.

PRIPOROČILO SVETA

z dne ...

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Luksemburga za leto 2019 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Luksemburga za leto 2019

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrejitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik¹ in zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Komisija je 21. novembra 2018 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2019. Pri tem je ustrezno upoštevala evropski steber socialnih pravic, ki so ga 17. novembra 2017 razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija. Evropski svet je na zasedanju 21. marca 2019 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 21. novembra 2018 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta² sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem Luksemburga ni opredelila kot ene od držav članic, za katere bo opravljen poglobljen pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi Priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja, ki ga je Evropski svet potrdil 21. marca 2019. Svet je Priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja³ (v nadaljnjem besedilu: priporočilo za euroobmočje iz leta 2019), ki določa pet priporočil za euroobmočje (v nadaljnjem besedilu: priporočila za euroobmočje), sprejel 9. aprila 2019.
- (2) Luksemburg bi moral kot država članica, katere valuta je euro, zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev v ekonomski in monetarni uniji zagotoviti, da v celoti in pravočasno izvede priporočilo za euroobmočje iz leta 2019, ki je izraženo v priporočilih 1 do 4 spodaj. Osredotočanje ekonomske politike v zvezi z naložbami na določena področja in reševanje vprašanja plačil v tujino bo prispevalo k izvajanju drugega priporočila za euroobmočje v zvezi s podpiranjem naložb in agresivnim davčnim načrtovanjem, ukrepi za povečanje udeležbe starejših na trgu dela pa bodo prispevali k izvajanju tretjega priporočila za euroobmočje v zvezi z zagotavljanjem ustreznega in vzdržnega sistema socialne zaščite.

² Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (UL L 306, 23.11.2011, str. 25).

³ UL C 136, 12.4.2019, str. 1.

- (3) Poročilo o državi za Luksemburg za leto 2019 je bilo objavljeno 27. februarja 2019. V njem so bili ocenjeni napredek Luksemburga pri izvajanju priporočil za posamezno državo, ki jih je Svet sprejel 13. julija 2018⁴, nadaljnje ukrepanje po priporočilih za posamezno državo, sprejetih v prejšnjih letih, in napredek pri doseganju njegovih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020.
- (4) Luksemburg je 30. aprila 2019 predložil nacionalni reformni program za leto 2019 in program stabilnosti za leto 2019. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.
- (5) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov (v nadaljnjem besedilu: skladi ESI) za obdobje 2014–2020. Kot je določeno v členu 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta⁵, lahko Komisija od države članice zahteva, da pregleda svoj partnerski sporazum in ustrezne programe ter predlaga njihove spremembe, kadar je to potrebno za podporo izvajanju ustreznih priporočil Sveta. Komisija je zagotovila dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila to določbo, v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti skladov ESI z dobrim gospodarskim upravljanjem.

⁴ UL C 320, 10.9.2018, str. 68.

⁵ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

(6) Za Luksemburg trenutno velja preventivni del Pakta za stabilnost in rast. Vlada v programu stabilnosti za leto 2019 načrtuje zmanjšanje nominalnega presežka z 2,4 % bruto domačega proizvoda (BDP) v letu 2018 na 1,0 % BDP v letu 2019, temu pa naj bi sledila skoraj enakomerna rast, tako da bi v letu 2023 presežek znašal 2,2 % BDP. Na podlagi preračunanega strukturnega salda⁶ je srednjeročni proračunski cilj – ki je bil spremenjen iz strukturnega primanjkljaja v višini 0,5 % BDP v letu 2019 v presežek v strukturnem smislu v višini 0,5 % BDP od leta 2020 dalje – še naprej presežen v celotnem programskem obdobju. V skladu s programom stabilnosti za leto 2019 naj bi javni dolg kot odstotek BDP ostal krepko pod referenčno vrednostjo iz Pogodbe, tj. 60 % BDP. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je v celotnem obdobju, ki ga zajema program stabilnosti za leto 2019, optimističen, razen za leto 2023, ko je verjeten. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 naj bi strukturni saldo dosegel presežek v višini 0,9 % BDP v letu 2019 in 0,5 % BDP v letu 2020, kar je zlasti za leto 2020 nižje kot v programu stabilnosti za leto 2019, vendar še vedno nad srednjeročnim proračunskim ciljem ali v skladu z njim. Obenem bi bilo treba v kratkoročnem in srednjeročnem obdobju pozorno spremljati gibanje odhodkov, zlasti z vidika morebitnih prihodnjih tveganj za stabilnost prihodkov. Svet na splošno meni, da bo Luksemburg v letih 2019 in 2020 izpolnjeval določbe Pakta za stabilnost in rast.

⁶ Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov, ki ga je Komisija preračunala z uporabo skupno dogovorjene metodologije.

(7) Kljub nedavnim reformam se pričakuje, da se bo poraba Luksemburga, povezana s staranjem prebivalstva (stroški pokojnin, zdravstvenega varstva in dolgotrajne oskrbe), dolgoročno občutno povečala. Ob predpostavki, da se v sedanji sistem ne uvedejo nobene spremembe politike, bi to lahko na dolgi rok ogrozilo vzdržnost javnih financ, in to ne glede na sedanjo nizko raven javnega dolga in nakopičenih rezerv sistema socialne varnosti, ki naj bi zagotovile delovanje sistema do leta 2041. Luksemburg je v zvezi s tem izzivom od leta 2011 prejema priporočila, vendar je bil do zdaj dosežen omejen napredek. Delovna skupina vlade za pokojnine je v svojem poročilu iz leta 2018 obravnavala različne načine za izboljšanje dolgoročne vzdržnosti pokojninskega sistema, vključno s postopnim zviševanjem stopnje prispevkov, višjo upokojitveno starostjo zaradi daljše pričakovane življenjske dobe in spodbujanjem postopnega upokojevanja. V poročilu se predlaga večstranska strategija natančno prilagojenih reform, da se zagotovi dolgoročna vzdržnost sistema ter hkrati čim bolj zmanjšajo vplivi na gospodarstvo in upokojujence. Predvidena povečanja odhodkov, povezanih s staranjem prebivalstva, prav tako ogrožajo dolgoročno vzdržnost sistemov zdravstvenega varstva in dolgotrajne oskrbe. Več kot tri četrtine odhodkov za dolgotrajno oskrbo prihaja iz javnih virov. Na podlagi analize generalnega inšpektorata za socialno varnost iz leta 2013 naj bi sistem zavarovanja za dolgotrajno oskrbo ostal finančno stabilen do leta 2030, če se bo stopnja prispevkov postopoma zvišala z 1,4 % na 1,7 %, da bodo stroški ostali skladni z deležem vzdrževanih oseb. Vendar pa učinki v smislu dolgoročne vzdržnosti javnih financ še niso jasni. Za ohranjanje socialne kohezije in vzdržnosti javnih financ na dolgi rok bi morale biti demografske politike usklajene s politikami izobraževanja in usposabljanja zaradi pričakovanega učinka staranja prebivalstva na ponudbo delovne sile v bližnji prihodnosti, pri čemer bi se s celostnim pristopom obravnavali tako izzivi kot priložnosti, ki jih predstavljajo spremembe v demografiji in digitalnem gospodarstvu. V nekaterih sektorjih je nedavno prišlo do pomanjkanja delovne sile, kar bi lahko oviralo rast produktivnosti in zmanjšalo dolgoročni potencial za rast.

- (8) Kljub temu, da trg dela na splošno uspešno deluje, stopnja zaposlenosti stagnira in posamezne skupine na trgu dela imajo še vedno velike težave. Zlasti ostaja nizka stopnja zaposlenosti starejših, potrebni pa so tudi nadaljnji ukrepi za povečanje njihove udeležbe na trgu dela. Programi predčasne upokojitve, ki spodbujajo zaposlene, da prenehajo delati, so še vedno precej razširjeni; 57,5 % na novo dodeljenih pokojnin leta 2017 je bilo pokojnin s predčasno upokojitvijo. Leta 2018 je vlada odpravila enega od programov predčasne upokojitve, ki so ljudem omogočali, da so se upokojili pri 57-ih letih, vendar je bil učinek te reforme oslabljen zaradi zmanjšanja omejitev pri drugih programih predčasne upokojitve. Nizke stopnje delovne aktivnosti starejših delavcev so v veliki meri tudi posledica negativnih finančnih učinkov, izhajajočih iz sistema davčnih olajšav, ki so za to starostno skupino razmeroma veliki. Spodbujanje zaposlovanja starejših delavcev zahteva celostno strategijo, ki vključuje ukrepe za pomoč delavcem, da dlje časa ostanejo aktivno zaposleni. Parlament še vedno ni sprejel osnutka zakona, imenovanega „pakt o starosti“, ki je bil predložen parlamentu aprila 2014 in katerega namen je podjetja z več kot 150 zaposlenimi spodbuditi k zaposlovanju in zadržanju starejših delavcev z ukrepi za upravljanje staranja.
- (9) Čeprav je Luksemburg še naprej zavezan izboljšanju regulativnega okolja za sektor poslovnih storitev, so glede na kazalnik restriktivnosti Komisije regulativne ovire še vedno visoke v številnih sektorjih (npr. pravne, računovodske, arhitekturne in inženirske storitve)⁷. Indeks omejitev v trgovini s storitvami znotraj EGP, ki ga je OECD objavila decembra 2018, je prav tako potrdil, da je raven regulativne restriktivnosti za te sektorje v Luksemburgu v primerjavi z drugimi državami članicami višja od povprečja enotnega trga.

⁷ SWD(2016) 436 final.

- (10) Luksemburški ekonomski model dosega dobre rezultate, kar je skladno z zanesljivim in stalnim ustvarjanjem delovnih mest za kvalificirane delavce. To dokazujejo tudi visoke stopnje produktivnosti, kar v veliki meri odraža večjo učinkovitost zaradi udeležbe na svetovnih trgih, zlasti v finančnem sektorju. Vendar rast produktivnosti v zadnjih letih stagnira, saj jo ovirajo nizke ravni poslovnih naložb v inovacije in digitalno povezovanje. Luksemburg ima s svojo strategijo za diverzifikacijo gospodarstva, s katero pri prehodu na podatkovno gospodarstvo razvija ključne znanjsko intenzivne sektorje, velik potencial za spodbujanje naložb z visoko dodano vrednostjo in povečanje rasti produktivnosti. V tem okviru so javne naložbe še vedno visoke in se osredotočajo na navedene sektorje, vključno z močnim sektorjem informacijske in komunikacijske tehnologije. Vendar pa to ni prispevalo k spodbujanju zasebnih naložb v inovacije in digitalizacijo. Večje naložbe v raziskave in inovacije ter digitalno povezovanje, zlasti v podjetjih ter malih in srednjih podjetjih, so pomembne za izboljšanje rasti produktivnosti in povečanje diverzifikacije gospodarstva v Luksemburgu. Za razvoj skladnega in integriranega nacionalnega okvira za politike na področju raziskav in inovacij ter podpornih instrumentov, vključno z določanjem prednostnih nalog na podlagi zanesljive ocene pričakovanih ekonomskih učinkov, je bistvenega pomena, da se Luksemburgu omogoči izkoristiti celoten potencial inovacijskega ekosistema.
- (11) Za izboljšanje produktivnosti, zaposlovanja in dolgoročnega potenciala rasti ter za spodbujanje enakih možnosti v Luksemburgu je potrebnih več naložb v znanja in spretnosti, zlasti na področju informacijskih in komunikacijskih tehnologij, v zaposljivost, izobraževanje in usposabljanje, pa tudi boljše usklajevanje izobraževalnih programov s potrebami na trgu dela ter spodbujanje tehnoloških in digitalnih sprememb.

- (12) Onesnaženost zraka in prometni zastoji v prometnih konicah še vedno predstavljajo velike težave za Luksemburg, tako z vidika konkurenčnosti kot z vidika okolja. Prav tako k podnebnim spremembam prispevajo emisije CO₂ iz cestnega prometa. V skladu z nacionalnimi napovedmi za leto 2017, ki so bile predložene Komisiji, se pričakuje, da bo Luksemburg zgrešil cilj zmanjšanja emisij toplogrednih plinov za leto 2020 za 3 odstotne točke, cilj za leto 2030 pa za 20 odstotnih točk, če država ne bo sprejela dodatnih ukrepov. Število čezmejnih delavcev, ki trenutno predstavljajo približno 45 % delovne sile v Luksemburgu, nizki davki na gorivo in visoke cene stanovanj spodbujajo uporabo avtomobilov in ovirajo izboljšanje kakovosti zraka ter prometnih razmer. Medtem se je v zadnjih nekaj letih povečala uporaba alternativnih goriv za nove osebne avtomobile, prodane v Luksemburgu.
- (13) Nezadostna ponudba stanovanj lahko negativno vpliva na privlačnost Luksemburga. Veliko povpraševanje po stanovanjih je še vedno posledica rasti prebivalstva, ugodnih pogojev financiranja in obsežne čezmejne delovne sile. Zdi se, da so ponudba stanovanj in naložbe vanje nezadostne in omejene zaradi pomanjkanja razpoložljivih zemljišč in števila stanovanj, kar je predvsem posledica pomanjkanja spodbud za lastnike zemljišč, da bi na njih zgradili nova stanovanja ali jih prodali. Poleg tega se zdi, da je tudi ponudba socialnih stanovanj nezadostna, in opozarja na potrebo po znatnih naložbah za ublažitev naraščajočih napetosti na stanovanjskem trgu. Ukrepi politike iz vladnega programa za obdobje 2018–2023 v zvezi s tem so namenjeni povečanju stanovanjske ponudbe. Med drugim so predvidene spremembe zakonodaje o urbanističnem načrtovanju, da se povečajo zazidljiva območja ter zagotovijo cenovno dostopna in socialna stanovanja.

- (14) Boj proti agresivnemu davčnemu načrtovanju je bistven za zagotovitev učinkovitejših in pravičnejših davčnih sistemov, kot je navedeno v priporočilu za euroobmočje iz leta 2019. Učinki prelivanja strategij davkoplačevalcev za agresivno davčno načrtovanje med državami članicami zahtevajo usklajeno delovanje nacionalnih politik, ki dopolnjujejo zakonodajo Unije. Luksemburg je sprejel ukrepe proti agresivnemu davčnemu načrtovanju, vendar visoka raven dividend ter plačil licenčnin in obresti kot odstotek BDP kaže, da davčna pravila države lahko uporabljajo podjetja, ki izvajajo agresivno davčno načrtovanje. Večina neposrednih tujih naložb je v lasti subjektov za posebne namene. Odsotnost davčnih odtegljajev na licenčnine in obresti, plačane v tujino (tj. plačila rezidentov Unije rezidentom tretjih držav), ter oprostitve davčnih odtegljajev na izplačila dividend v določenih okoliščinah lahko privedejo do tega, da se ta plačila izognejo vsakršni obdavčitvi, če tudi v jurisdikciji prejema niso obdavčena.
- (15) Načrtovanje programov skladov Unije za obdobje 2021–2027 bi lahko prispevalo k odpravi nekaterih vrzeli, opredeljenih v priporočilih, zlasti na področjih iz Priloge D k poročilu o državi za leto 2019. To bi Luksemburgu omogočilo, da ob upoštevanju regionalnih razlik ta sredstva kar najbolje uporabi za opredeljene sektorje.
- (16) V okviru evropskega semestra 2019 je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Luksemburga in jo objavila v poročilu o državi za leto 2019. Prav tako je ocenila program stabilnosti za leto 2019, nacionalni reformni program za leto 2019 in ukrepanje po priporočilih, ki jih je Luksemburg prejel v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Unije z vključitvijo prispevka na ravni Unije v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialnoekonomsko politiko v Luksemburgu, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami Unije.
- (17) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program stabilnosti za leto 2019 in meni⁸, da bo Luksemburg po pričakovanjih izpolnil določbe Pakta za stabilnost in rast.

⁸ V skladu s členom 5(2) Uredbe (ES) št. 1466/97.

PRIPOROČA, da Luksemburg v letih 2019 in 2020 ukrepa tako, da:

1. poveča stopnjo zaposlenosti starejših delavcev z izboljšanjem njihovih zaposlitvenih možnosti in zaposljivosti. Izboljša dolgoročno vzdržnost pokojninskega sistema, vključno z nadaljnjim omejevanjem predčasnega upokojevanja;
2. zmanjša ovire za konkurenco pri reguliranih poklicnih poslovnih storitvah;
3. ekonomsko politiko v zvezi z naložbami usmeri osredotoči na spodbujanje digitalizacije in inovacij, povečevanje razvoja znanj in spretnosti, izboljšanje trajnostne prometne infrastrukture in povečanje ponudbe stanovanj, tudi s povečanjem spodbud in odpravo ovir za gradnjo;
4. obravnava elemente davčnega sistema, ki lahko spodbujajo agresivno davčno načrtovanje, zlasti s plačili v tujino.

V Bruslju,

Za Svet

Predsednik
