

Bruselj, 13. junij 2016
(OR. en)

9216/16

ECOFIN 458
UEM 205
SOC 322
EMPL 219
COMPET 292
ENV 338
EDUC 193
RECH 185
ENER 201
JAI 449

DOPIS

Pošiljatelj:	generalni sekretariat Sveta
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Št. dok. Kom.:	9133/16 ECOFIN 424 UEM 174 SOC 288 EMPL 184 COMPET 261 ENV 305 EDUC 161 RECH 153 ENER 166 JAI 411 - COM(2016) 336 final
Zadeva:	Priporočilo za PRIPOROČILO SVETA v zvezi z nacionalnim programom reform Luksemburga za leto 2016 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Luksemburga za leto 2016

V prilogi vam pošljamo navedeni osnutek priporočila Sveta, ki so ga pregledali in potrdili različni odbori Sveta, temelji pa na predlogu Komisije COM(2016) 336 final.

PRIPOROČILO SVETA

z dne ...

v zvezi z nacionalnim programom reform Luksemburga za leto 2016 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Luksemburga za leto 2016

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 okrepitvi 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 26. novembra 2015 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2016. Evropski svet je na zasedanju 17. in 18. marca 2016 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 26. novembra 2015 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta² sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem Luksemburga ni opredelila kot eno od držav članic, za katere bo opravljen poglobljen pregled. Komisija je istega dne sprejela priporočilo za priporočilo Sveta glede ekonomske politike euroobmočja. To priporočilo je Evropski svet potrdil na zasedanju 18. in 19. februarja 2016, Svet pa ga je sprejel 8. marca 2016³. Luksemburg bi moral kot država, katere valuta je euro, in zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev ekonomske in monetarne unije zagotoviti, da to priporočilo v celoti in pravočasno izvede.
- (2) Poročilo o državi za Luksemburg je bilo objavljeno 26. februarja 2016. V njem je bil ocenjen napredek Luksemburga pri izvajanju priporočil za posamezne države, ki jih je Svet sprejel 14. julija 2015, in doseganju njegovih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020.
- (3) Luksemburg je 29. aprila 2016 predložil nacionalni program reform za leto 2016 in program stabilnosti za leto 2016. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.

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 96, 11.3.2016, str. 1.

- (4) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov za obdobje 2014–2020. Kot je predvideno v členu 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta⁴, 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 evropskih strukturnih in investicijskih skladov z dobrim gospodarskim upravljanjem.
- (5) Za Luksemburg trenutno velja preventivni del Pakta za stabilnost in rast. V programu stabilnosti za leto 2016 vlada načrtuje, da bo v letu 2017 dosegla uravnotežen proračun, nato pa manjše presežke, ki bodo do leta 2020 dosegli 0,4 % BDP. Srednjeročni proračunski cilj bo še naprej izpolnjen v celotnem obdobju programa. Vendar Luksemburg v svojem programu stabilnosti napoveduje, da se bo srednjeročni proračunski cilj s strukturnega presežka v višini 0,5 % BDP do leta 2016 spremenil v strukturni primanjkljaj v višini 0,5 % BDP od leta 2017 dalje. V skladu s programom stabilnosti se pričakuje, da se bo delež javnega dolga v BDP postopoma povečal na 23,5 % BDP v letu 2020. Makroekonomski scenarij, ki podpira te proračunske napovedi, je verjeten, razen za leti 2017 in 2018, za kateri je ugoden. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2016 naj bi se strukturni presežek v letu 2016 znižal na 1,4 % BDP, v letu 2017 pa nadalje na 0,3 % BDP, s čimer bi ostal nad srednjeročnim proračunskim ciljem. Morebitni prihodnji odkloni bi se ocenili glede na zahtevo po ohranitvi strukturnega salda v višini srednjeročnega proračunskega cilja, upoštevajoč potrebo po zagotavljanju dolgoročne vzdržnosti javnih financ, zlasti na področju pokojnin. Svet na podlagi svoje ocene programa stabilnosti in ob upoštevanju pomladanske napovedi Komisije iz leta 2016 meni, da bo Luksemburg izpolnjeval določbe Pakta za stabilnost in rast.

⁴ 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) Luksemburški organi so napovedali glavne usmeritve celovite davčne reforme, ki naj bi začela veljati leta 2017. Reforma predvideva spremembe zlasti na področju neposrednega obdavčenja, tako za posameznike kot za družbe. Njen cilj je postopno znižanje stopnje davka od dohodka pravnih oseb (da bi se povečala konkurenčnost) in večja progresivnost dohodnine (s ciljem povečati pravičnost). Zaradi rasti nekaterih davčnih odhodkov, zlasti v zvezi s stanovanji, obstaja nevarnost skrčenja davčne osnove. Tudi nekateri mednarodni dogodki bi lahko vplivali na oblikovanje luksemburškega davčnega sistema, pri čemer izpostavljajo krhkost vsaj dela davčnih prihodkov. Za zagotovitev njihove predvidljivosti bi bilo treba dodatno razširiti davčno osnovo, zlasti z revizijo trenutno nizke obdavčitve stanovanjskih nepremičnin in intenzivnejšo uporabo alternativnih virov, vključno z okoljskimi davki. V zvezi s tem razveljavitev posebne ureditve za obdavčitev intelektualne lastnine omogoča določeno razširitev osnove za davek od dohodkov pravnih oseb. V okviru evropskega semestra se bosta še naprej pozorno spremljala sprejemanje in izvajanje davčnih reform.
- (7) Luksemburški organi so si ob upoštevanju tveganj, povezanih z močno odvisnostjo od finančnega sektorja, prizadevali za večjo diverzifikacijo gospodarstva. Glede na visoko raven stroškov dela v državi so dejavnosti z višjo dodano vrednostjo tiste, ki ponujajo možnosti za sprostitev alternativnih virov rasti. Uspešna diverzifikacija gospodarstva Luksemburga je torej v veliki meri odvisna od sektorjev, ki so manj občutljivi na ravni stroškov dela. Večinoma temeljijo na raziskavah in inovacijah, ki so intenzivne tako tehnološko kot glede uporabe znanja. K diverzifikaciji gospodarstva bi prav tako lahko pripomogla nadaljnja širitev sicer že uspešnega sektorja nefinančnih storitev. Z zmanjšanjem ali odpravo obstoječih ovir za naložbe in inovacije, ki omejujejo gospodarski razvoj, bi država sprostila potencial za inovacije in prispevala k diverzifikaciji. Medtem ko so javne naložbe nad povprečjem euroobmočja, pa so zasebne naložbe premalo uspešne. Ohranjanje visoke ravni naložb je ključnega pomena za ohranitev obetov za rast. Analiza v poročilu o državi kaže, da je Luksemburg država z najbolj omejevalnimi predpisi v Uniji za ustanavljanje na področju poslovnih storitev in trgovine na drobno. Glavne omejitve zadevajo zahteve glede lastništva, glasovalne pravice in multidisciplinarne omejitve v sektorju poslovnih storitev ter zahteve za poslovanje in ustanavljanje v maloprodajnem sektorju.

- (8) Stalna rast cen stanovanj v zadnjih desetletjih ter pričakovana močna demografska in zaposlitvena dinamika v prihodnjih letih bi lahko postali ovira za predvideno povečanje prebivalstva in delovne sile. Ta obet je še toliko bolj verjeten, saj je gospodarstvo v veliki meri odvisno od vložka visokokvalificiranih delavcev iz sosednjih držav, ki predstavljajo približno tretjino vseh zaposlitev. Dinamičnost cen stanovanjskih nepremičnin je posledica neusklajenosti med povpraševanjem in ponudbo, zlasti pa pomanjkanja razpoložljivih in cenovno dostopnih stanovanj. Nezadostna razpoložljivost zemljišč za nove gradnje in neoptimalna upravna uspešnost pri postopkih za izdajo gradbenih dovoljenj ovirata prožnost ponudbe stanovanj. Verjetno je, da se bo zaradi toge stanovanjske ponudbe pomemben del davčnih olajšav, ki so na voljo v okviru sedanjih politik, prav tako prelil v cene stanovanj. Okrepiti bi bilo mogoče tudi prizadevanja za zagotavljanje socialnih stanovanj po dostopnih cenah. Sedanji stanovanjski trg gospodinjstev ne le odvrča od prebivanja v Luksemburgu, temveč tudi povečuje problem prometnih zastojev in onesnaževanja. Nove demografske projekcije iz poročila o staranju prebivalstva za leto 2015 še povečujejo pritisk na odpravljanje ozkih grl za naložbe na prometnem in stanovanjskem področju, morale pa bi se odražati v štirih prihodnjih sektorskih načrtih za stanovanjske površine, prometne površine, gospodarske cone in zelene površine.
- (9) Gibanje plač v nekaterih sektorjih morda ni v skladu z razvojem produktivnosti, kar bi lahko oviralo uspešno diverzifikacijo gospodarstva. To še bolj omejuje nabor ciljnih sektorjev, in sicer zlasti na tiste z visoko dodano vrednostjo. V zadnjem desetletju so stroški dela na enoto v Luksemburgu rasli hitreje kot v večini držav članic euroobmočja. Samodejna indeksacija plač v celotnem gospodarstvu igra vlogo pri omejevanju razlike v plačah med sektorji in bi lahko preprečila upoštevanje razlik v produktivnosti dela. Vendar je dolgotrajna nizka inflacija odložila sprožitev samodejne prilagoditve plač in prispevala k njihovi zmerni rasti. Ob šibki rasti plač in porastu proizvodnje so se izgube stroškovne konkurenčnosti zmanjšale. V zvezi s tem je nujno treba spremljati razvoj plač.

- (10) Obveznosti v zvezi s staranjem prebivalstva dolgoročno še naprej predstavljajo tveganje, zlasti glede stroškov pokojnin. Luksemburg je z omejevanjem predčasnega upokojevanja dosegel omejen napredek pri zmanjševanju vrzeli med zakonsko določeno in dejansko upokojitveno starostjo. Julija 2015 je bil parlamentu predložen osnutek zakona o spremembi programov predčasnega upokojevanja. Vendar bo država, medtem ko bo en program odpravila, olajšala pogoje za dostop do drugih programov predčasnega upokojevanja. Julija 2015 je bil sprejet zakon o ponovni razvrstitvi za delo nezmožnih delavcev, uporablja pa se od 1. januarja 2016. Zakon je povečal možnosti za delo nezmožnih delavcev, da ostanejo na trgu dela, in posledično pomeni zmanjšanje števila oseb, ki se predčasno upokojujejo. Predčasno upokojevanje je še vedno zelo razširjeno, spodbude za daljšo delovno aktivnost pa so omejene. Država še vedno nima celotne strategije o starostni politiki, na podlagi katere bi starejši delavci ostali zaposleni dlje in bi se jim zagotavljale spodbude in znanja, da bi se vrnili na delo. Parlament še vedno razpravlja o „paktu o starosti“, katerega namen je podjetja z več kot 150 zaposlenimi spodbuditi k zadržanju starejših delavcev.
- (11) V skladu s pokojninsko reformo iz leta 2012 je treba vsakih pet let po sprejetju reforme izvesti spremljanje in oceno vzdržnosti pokojninskega sistema. Vlada je potrdila svojo namero, da bo oceno namesto leta 2017, kot je bilo prvotno načrtovano, predčasno izvedla leta 2016, ustanovila pa je tudi delovno skupino za pokojnine, ki je zadolžena za izvedbo ocenjevanja. Pri povezovanju zakonsko določene upokojitvene starosti s pričakovano življenjsko dobo, kar je Svet že priporočil, ni bilo nobenega napredka. Luksemburg je edina država članica, ki za obdobje 2013–2060 ni določila nobenega nadaljnjega zvišanja zakonsko določene upokojitvene starosti za redno in predčasno upokojitev. V poročilu o staranju za leto 2015 je napovedano povečanje odhodkov, povezanih s staranjem prebivalstva, popravljeno navzdol, vendar je to spremembo mogoče razložiti skoraj izključno kot posledico ugodnejših projekcij demografskih gibanj, saj država ni sprejela nobenih novih reform. Tudi po popravku pa napovedano povečanje odhodkov za pokojnine ostaja najvišje v Uniji. Poleg tega se Luksemburg sooča s tveganji, povezanimi s pričakovanim povečanjem odhodkov za dolgotrajno oskrbo, ki je, izraženo v deležu BDP, med najvišjimi od vseh držav članic. To pa se zdi, da je posledica najvišjega predvidenega povečanja deleža vzdrževanega prebivalstva v Uniji do leta 2060. Država je opravila tudi pripravljalo delo za reformo za zagotovitev dolgoročne vzdržnosti zavarovanja za dolgotrajno oskrbo.

- (12) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Luksemburga in jo objavila v poročilu o državi za leto 2016. Prav tako je ocenila program stabilnosti in nacionalni program reform ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Luksemburg prejel v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Evropske unije z vključitvijo prispevka na ravni EU v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialnoekonomsko politiko v Luksemburgu, temveč tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami EU. Priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih 1 in 2.
- (13) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program stabilnosti in meni⁵, da bo Luksemburg izpolnjeval določbe Pakta za stabilnost in rast –

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

PRIPOROČA, da Luksemburg v obdobju 2016–2017 ukrepa tako, da:

1. Zagotovi dolgoročno vzdržnost javnih pokojnin z dvigom dejanske upokojitvene starosti, omejevanjem predčasnega upokojevanja, povečanjem spodbud za daljšo delovno aktivnost in z uskladitvijo zakonsko določene upokojitvene starosti s spremembami pričakovane življenjske dobe.
2. Odstrani ovire za naložbe in inovacije, ki omejujejo gospodarski razvoj v sektorju poslovnih storitev. Odpravi ozka grla, ki ovirajo stanovanjske naložbe.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*
