

Bruselj, 12. junij 2017
(OR. en)

9304/17

ECOFIN 407
UEM 156
SOC 387
EMPL 301
COMPET 404
ENV 503
EDUC 231
RECH 187
ENER 226
JAI 486

DOPIS

Pošiljatelj:	generalni sekretariat Sveta
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Št. dok. Kom.:	ST 9248/17 ECOFIN 378 UEM 127 SOC 356 EMPL 271 COMPET 373 ENV 473 EDUC 201 RECH 157 ENER 197 JAI 448 - COM(2017) 515 final
Zadeva:	Priporočilo za PRIPOROČILO SVETA v zvezi z nacionalnim programom reform Luksemburga za leto 2017 in mnenje Sveta o programu Luksemburga za stabilnost za leto 2017

V prilogi vam pošljamo navedeni osnutek priporočila Sveta, ki so ga pregledali in potrdili različni odbori Sveta, temelji pa na predlogu Komisije COM(2017) 515 final.

PRIPOROČILO SVETA

z dne ...

v zvezi z nacionalnim programom reform Luksemburga za leto 2017

in mnenje Sveta o programu Luksemburga za stabilnost za leto 2017

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 16. novembra 2016 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra 2017 za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2017. Evropski svet je na zasedanju 9. in 10. marca 2017 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 16. novembra 2016 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta² sprejela 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 glede ekonomske politike euroobmočja, ki ga je Evropski svet potrdil na zasedanju 9. in 10. marca 2017. Svet je Priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja (v nadaljnjem besedilu: priporočilo za euroobmočje) sprejel 21. marca 2017.³
- (2) Luksemburg bi moral kot država, katere valuta je euro, in zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev v ekonomski in monetarni uniji zagotoviti, da v celoti in pravočasno izvede priporočilo za euroobmočje, ki je izraženo v priporočilu 2.
- (3) Poročilo o državi za Luksemburg za leto 2017 je bilo objavljeno 22. februarja 2017. V njem so bili ocenjeni napredek Luksemburga pri izvajanju priporočil za posamezne države, ki jih je Svet sprejel 12. julija 2016, nadaljnje ukrepanje po priporočilih za posamezne države, sprejetih v prejšnjih letih, in napredek pri doseganju njegovih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020.
- (4) Luksemburg je 28. aprila 2017 predložil nacionalni program reform za leto 2017 in program stabilnosti za leto 2017. 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 92, 24.3.2017, str. 1.

- (5) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov (skladi ESI) za obdobje 2014–2020. Člen 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta⁴ določa, da 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 dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila to določbo, zagotovila v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti skladov ESI z dobrim gospodarskim upravljanjem.
- (6) Za Luksemburg trenutno velja preventivni del Pakta za stabilnost in rast. Vlada v programu stabilnosti za leto 2017 načrtuje zmanjšanje nominalnega presežka z 1,6 % BDP v letu 2016 na 0,2 % BDP v letu 2017, temu pa naj bi sledilo enakomerno povečevanje, tako da bi v letu 2021 presežek znašal 1,2 % BDP. Srednjeročni proračunski cilj, tj. strukturni primanjkljaj v višini 0,5 % BDP, bo še naprej izpolnjen z nekaj rezerve v celotnem obdobju programa. V skladu s programom stabilnosti za leto 2017 naj bi dolg sektorja država kot odstotek BDP v letu 2017 ostal krepko pod referenčno vrednostjo iz Pogodbe, tj. 60 % BDP. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je verjeten, razen za leto 2018, za katero je izrazito ugoden, in za leto 2021, za katero je izrazito previden. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2017 naj bi strukturni saldo dosegel presežek v višini 0,4 % BDP v letu 2017 in 0,1 % BDP v letu 2018, kar je večinoma skladno s programom stabilnosti za leto 2017 in je nad srednjeročnim proračunskim ciljem. Svet na splošno meni, da bo Luksemburg v letih 2017 in 2018 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).

- (7) Glede na napovedano povečanje stroškov zaradi staranja prebivalstva še naprej veljajo pomisleki glede dolgoročne vzdržnosti javnih financ. V skladu s pokojninsko reformo iz leta 2012 je treba po sprejetju reforme vsakih pet let izvesti spremljanje in oceno vzdržnosti pokojninskega sistema. Vlada je prvo ocenjevanje izvedla prej, že leta 2016. Čeprav je bilo med pregledom ugotovljeno, da pokojninski sistem iz leta v leto še vedno beleži presežek, ki je omogočil nakopičenje obsežnih pokojninskih rezerv, naj bi pokojninski sistem po pričakovanjih od leta 2023 beležil negativno operativno ravnovesje, kar zadeva izdatke za prejemke v zvezi s prispevki. Po najnovejših revidiranih projekcijah prebivalstva, ki jih je pripravil Eurostat, bo napovedano povečanje prebivalstva manj pomembno, kot je bilo pričakovano. To bo vplivalo na koeficient odvisnosti, ki se bo povečeval hitreje, kot je bilo pričakovano, in povzročil višje načrtovano povečanje javnofinančnih odhodkov za pokojnine. Pri povezovanju zakonsko določene upokojitvene starosti s pričakovano življenjsko dobo, kar je Svet že priporočil v letu 2016, ni bilo nobenega napredka. Luksemburg izstopa kot edina država članica, ki za obdobje med letoma 2013 in 2060 ni določila nobenega zvišanja zakonsko določene upokojitvene starosti. Luksemburg ima v Uniji najvišje predvideno povečanje deleža vzdrževanega prebivalstva do leta 2060. Pri predčasnem upokojevanju je dosegel omejen napredek. Julija 2015 je bil parlamentu predložen osnutek zakona o spremembi programov predčasnega upokojevanja, ki čaka na obravnavo. Predčasno upokojevanje je na splošno še vedno zelo razširjeno, spodbude za daljšo delovno aktivnost pa ostajajo omejene. Luksemburg se po reviziji demografskih obetov sooča z dodatnimi tveganji, povezanimi z odhodki za dolgotrajno oskrbo. Ti so kot odstotek BDP že tako med najvišjimi med vsemi državami članicami in naj bi se do leta 2060 po napovedih povečali z 1,5 % na 3,2 % BDP (tj. naj bi se več kot podvojili v primerjavi s sedanjo ravnjo). Predlog reforme zavarovanja za dolgotrajno oskrbo je v parlamentarni obravnavi.

- (8) Luksemburški organi so sprejeli celostno davčno reformo, ki je začela veljati januarja 2017. Z njo so bile večinoma uvedene spremembe na področju neposrednega obdavčenja za fizične osebe in podjetja, ki so namenjene postopnemu znižanju stopnje davka od dohodka pravnih oseb (s ciljem povečanja konkurenčnosti) in povečanju progresivnosti dohodnine (s ciljem povečanja pravičnosti). Hkrati zaradi rasti nekaterih davčnih odhodkov obstaja nevarnost skrčenja davčne osnove. Za izboljšanje predvidljivosti davčnih prihodkov bi bilo treba dodatno razširiti davčno osnovo. To bi bilo mogoče doseči zlasti s ponovnim pregledom trenutno nizke obdavčitve stanovanjskih nepremičnin in intenzivnejšo uporabo alternativnih virov, vključno z zagotavljanjem večje skladnosti med okoljskimi davki in cilji diverzifikacije gospodarstva.
- (9) Luksemburški organi si ob upoštevanju tveganj, povezanih z močno odvisnostjo od finančnega sektorja, več desetletij dejavno prizadevajo za večjo diverzifikacijo gospodarstva. Zmanjšanje odvisnosti gospodarstva od finančnega sektorja ostaja osrednji dolgoročni izziv. Za njegovo reševanje je treba analizo diverzifikacije konkretno preoblikovati v specifične ukrepe z jasno določenimi roki. Glede na visoko raven stroškov dela v državi so dejavnosti z višjo dodano vrednostjo tiste, ki ponujajo možnosti za sprostitev alternativnih virov rasti. Uspeh diverzifikacije luksemburškega gospodarstva je torej v veliki meri odvisen od sektorjev, ki so manj občutljivi na ravni stroškov dela. Ti večinoma temeljijo na raziskavah in inovacijah, ki so intenzivne tako tehnološko kot glede uporabe znanja. Z zmanjšanjem ali odpravo 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. Medtem ko so javne naložbe nad povprečjem euroobmočja, pa so zasebne naložbe premalo uspešne.

- (10) Ohranjanje visoke ravni naložb je ključnega pomena za ohranitev obetov za rast. K diverzifikaciji gospodarstva bi prav tako lahko pripomogla nadaljnja širitev sicer že uspešnega sektorja nefinančnih storitev. Za vse te poklice je stopnja realizacije podjetij nižja tako od povprečja Unije kot od povprečne stopnje za celotno gospodarstvo. Omejitve za te poklice tako lahko škodujejo konkurenčnosti podjetij v Luksemburgu. Med temi ovirami so širok razpon dejavnosti, ki jih smejo opravljati samo arhitekti, izvajanje preprostih nalog, kot so dejavnosti v zvezi z obračunavanjem plač ali priprava davčnih napovedi, samo s strani visoko usposobljenih strokovnjakov, pravno svetovanje, ki ga smejo izvajati samo odvetniki, ter zahteve glede pravne oblike in delničarstva, pravila o nezdržljivosti in večdisciplinarne omejitve za odvetnike, ki so lahko nesorazmerne glede na osnovna načela, kot je neodvisnost poklica, ter glede na ustrezne nadzorne ureditve.
- (11) Za preprečevanje negativnih učinkov so nujni ciljno usmerjene aktivne politike zaposlovanja in programi vseživljenjskega učenja, zlasti za starejše delavce, katerih stopnja zaposlenosti je med najnižjimi v Uniji. Za izboljšanje njihove zaposljivosti in povezanosti s trgom dela so že bili sprejeti ukrepi. Od 1. januarja 2016 se uporablja zakon o prekvalifikaciji za delo nezmožnih delavcev, s čimer so se za take delavce povečale možnosti, da ostanejo dlje na trgu dela. Vendar še ni bila predložena izčrpna strategija, ki bi bila pripravljena po posvetovanjih s socialnimi partnerji. Osnutek zakona, imenovan „pakt o starosti“, ki je bil predložen parlamentu aprila 2014 in katerega namen je podjetja z več kot 150 zaposlenimi spodbuditi k zadržanju starejših delavcev, še vedno ni sprejet. Možnosti za izpopolnjevanje s ciljno usmerjenimi aktivnimi politikami zaposlovanja in vseživljenjskim učenjem bodo ostale pomemben element za uspeh politik, namenjenih podpiranju starejših delavcev na trgu dela. Naložbe v znanja in spretnosti so ključnega pomena za polno izkoriščanje prednosti digitalizacije in ohranjanje konkurenčnosti.

- (12) Izvaja se obsežen sveženj ukrepov za reševanje pomanjkanja ponudbe nepremičnin, vendar bo njegov dejanski učinek viden šele čez čas. Zdi se, da je ena glavnih ovir za večjo ponudbo stanovanjskih nepremičnin nezmožnost dostopa do razpoložljivih zazidljivih zemljišč, ki so večinoma v lasti fizičnih oseb. Omejena stanovanjska ponudba je skupaj z stabilnim povpraševanjem privedla do stalnega povečevanja cen stanovanj. To posledično pojasnjuje trend naraščanja zadolženosti gospodinjestev, ki je večinoma povezana s hipotekami. Poleg tega je kljub znatnim naložbam v prometno infrastrukturo reševanje prometnih zastojev še vedno izziv. Ta problem je še bolj pereč glede na to, da fiskalne politike sosednjih držav čezmejne delavce odvrčajo od sodobnih načinov dela, kot je delo na daljavo. Izzivi tako na področju stanovanjskih nepremičnin kot mobilnosti bodo verjetno še dodatno otežili prizadevanja za diverzifikacijo gospodarstva in povečanje konkurenčnosti. Poleg tega bi lahko delovali kot ovire pri privabljanju visoko usposobljenih delavcev na trg dela.
- (13) V okviru evropskega semestra 2017 je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Luksemburga in jo objavila v poročilu o državi za leto 2017. Prav tako je ocenila program stabilnosti za leto 2017 in nacionalni program reform za leto 2017 ter 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 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.
- (14) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program stabilnosti za leto 2017 in meni,⁵ 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 letih 2017 in 2018 ukrepa tako, da:

1. Poveča diverzifikacijo gospodarstva, tudi z odstranjevanjem ovir za naložbe in inovacije. Odpravi regulativne ovire v sektorju poslovnih storitev.
2. Zagotovi dolgoročno vzdržnost pokojninskega sistema, omeji predčasno upokojevanje in poveča stopnjo zaposlenosti starejših.

V Bruslju,

Za Svet

Predsednik
