



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 29.5.2013
COM(2013) 366 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

**v zvezi z nacionalnim reformnim programom Luksemburga za leto 2013 in mnenje
Sveta o luksemburškem programu stabilnosti za obdobje 2012–2016**

{SWD(2013) 366 final}

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Luksemburga za leto 2013 in mnenje Sveta o luksemburškem programu stabilnosti za obdobje 2012–2016

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti členov 121(2) in 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, zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije²,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta³,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

po posvetovanju z Ekonomsko-finančnim odborom,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Evropski svet je 26. marca 2010 potrdil predlog Evropske komisije, da začne izvajati novo strategijo za rast in delovna mesta Evropa 2020, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik ter se osredotoča na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje za povečanje potenciala Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.
- (2) Svet je 13. julija 2010 sprejel priporočilo o širših smernicah za ekonomske politike držav članic in Unije (2010–2014) ter 21. oktobra 2010 sklep o smernicah za politike zaposlovanja držav članic⁴, ki skupaj tvorita integrirane smernice. Države članice so bile pozvane, naj integrirane smernice upoštevajo v nacionalnih ekonomskih politikah in politikah zaposlovanja.
- (3) Voditelji držav oziroma vlad so 29. junija 2012 sprejeli Pakt za rast in delovna mesta, ki z uporabo vseh razpoložljivih vzvodov, instrumentov in politik zagotavlja skladen okvir za ukrepanje na nacionalni ravni, ravni EU in ravni euroobmočja. Odločili so se, da morajo biti ukrepi sprejeti na ravni držav članic, in zlasti izrazili polno zavezanost k doseganju ciljev strategije Evropa 2020 ter izvajanju priporočil za posamezne države.

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

² COM(2013) 366 final.

³ P7_TA(2013)0052 in P7_TA(2013)0053.

⁴ Sklep Sveta 2013/208/EU z dne 22. aprila 2013.

- (4) Svet je 6. julija 2012 sprejel priporočilo v zvezi z nacionalnim reformnim programom Luksemburga za leto 2012 in dal mnenje o dopolnitvi luksemburškega programa stabilnosti za obdobje 2011-2015.
- (5) Komisija je 28. novembra 2012 sprejela letni pregled rasti⁵, ki zaznamuje začetek evropskega semestra usklajevanja ekonomskih politik za leto 2013. Poleg tega je 28. novembra 2012 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja⁶, v katerem Luksemburga ni opredelila kot ene od držav članic, za katere je treba opraviti poglobljen pregled.
- (6) Evropski svet je 14. marca 2013 potrdil prednostne naloge za zagotavljanje finančne stabilnosti, fiskalne konsolidacije in ukrepanja za spodbujanje rasti. Poudaril je potrebo po doseganju diferencirane, rasti prijazne fiskalne konsolidacije, vrnitvi k normalnim posojilnim pogojem v gospodarstvu, spodbujanju rasti in konkurenčnosti, odpravljanju brezposelnosti in socialnih posledic krize ter modernizaciji javne uprave.
- (7) Luksemburg je 26. aprila 2013 predložil program stabilnosti za leto 2013, ki zajema obdobje 2012–2016, in nacionalni reformni program za leto 2013. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.
- (8) Na podlagi ocene programa stabilnosti za leto 2013 v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1466/97 Svet meni, da je makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske napovedi v programu, verjeten. Scenarij za leto 2013 v programu je zelo podoben napovedi Komisije iz pomladi 2013, za leto 2014 pa je nekoliko bolj optimističen. Srednjeročne projekcije glede primanjkljaja temeljijo na rahlo optimističnem scenariju rasti, ki je nad potencialno rastjo. Cilj proračunske strategije, opisane v programu, je primanjkljaj z 0,8 % BDP v letu 2012 znižati na 0,6 % BDP v letu 2014. Vendar pa naj bi se v letih po obdobju, ki ga zajema program, primanjkljaj poslabšal ter v letih 2015 in 2016 znašal 1,3 % BDP. To je mogoče pojasniti z novimi predpisi o DDV na elektronske storitve, ki bodo začeli veljati 1. januarja 2015, s katerimi bo Luksemburg zagotovil skladnost s pravili EU. V skladu z navedenimi predpisi se bo prihodek iz DDV, ustvarjen z dejavnostmi e-trgovine, prenesel iz države, kjer ima sedež ponudnik storitev, v državo, v kateri ima prebivališče prejemnik storitev. Po oceni luksemburških organov naj bi učinek novih predpisov znižal davčne prihodke iz DDV za 1,4 % BDP. Vlada je že napovedala, da bo zvišala splošno stopnjo DDV, da bi delno nadomestila izgubo prihodka. Program stabilnosti za leto 2013 potrjuje prejšnji srednjeročni proračunski cilj, tj. strukturni presežek v višini 0,5 % BDP. Srednjeročni proračunski cilj je v skladu z zahtevami Pakta za stabilnost in rast. Tako napoved Komisije iz pomladi 2013 kot (preračunani) strukturni proračunski saldo v programu kažeta, da naj bi Luksemburg v letu 2012 zabeležil strukturni presežek v višini 0,1 % BDP, kar je pod zastavljenim srednjeročnim proračunskim ciljem, v letu 2013 pa naj bi izpolnil srednjeročni proračunski cilj. Vendar naj bi se od leta 2014 dalje ponovno oddaljil od svojega srednjeročnega proračunskega cilja, in sicer za 0,3 % BDP v letu 2014, še bolj pa v letih 2015 in 2016. Nacionalni organi so ponovno potrdili zastavljeni cilj, da Luksemburg najpozneje leta 2017 ponovno doseže srednjeročni proračunski cilj in si tako zagotovi večji manevrski prostor. Bruto javni dolg je v letu 2012 znašal 20,8 % BDP, kar je krepko pod referenčno vrednostjo iz Pogodbe.

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

- (9) Luksemburgu je v zadnjih letih uspelo obdržati javnofinančni primanjkljaj pod referenčno vrednostjo 3 %, zato ni bilo potrebe po sprožitvi postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. K temu je bolj prispevalo povečanje prihodkov kot pa omejitev odhodkov. V letu 2012 naj bi namreč stopnja rasti javnofinančnih odhodkov brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov po oceni presegla referenčno vrednost za odhodke, določeno v Paktu za stabilnost in rast. Odstopanje stopnje rasti javnofinančnih odhodkov od referenčne vrednosti za odhodke naj bi znašalo 1,3 % BDP, kar presega prag 0,5 % BDP, določen v Uredbi (ES) 1466/97. Vendar je treba za ovrednotenje tega odstopanja opraviti celovito oceno, ki bo upoštevala tudi druge dejavnike: (i) primanjkljaj se je v strukturnem smislu v letu 2012 poslabšal le za 0,2 % BDP, (ii) luksemburško gospodarstvo je zaradi svoje majhnosti in stopnje odprtosti zelo nestanovitno ter (iii) po napovedi Komisije iz pomladi 2013 naj bi Luksemburg svoj srednjeročni proračunski cilj dosegel že leta 2013. Vsi ti dejavniki kažejo, da odstopanje ni strukturne narave. Kljub temu pa velika nestanovitnost prihodkov širše države, zbranih v Luksemburgu, katere rezultat so bili do zdaj višji prihodki od načrtovanih, pomeni tveganje za vzdržnost javnih financ. Za boljše obvladovanje tega tveganja bi bilo treba sprejeti zakonske omejitve dolga in odhodkov. Poleg tega bi bilo treba imenovati organ za spremljanje ter vnaprej opredeliti ukrepe za primer, da se te omejitve ne spoštujejo. Glede na to, da bo s 1. januarjem 2015 začel veljati zgoraj omenjeni sveženj v zvezi z DDV, ki naj bi imel izrazito negativen učinek na pobiranje davkov, je pomembno, da Luksemburg uvede srednjeročni proračunski okvir. Fiskalna usmeritev v letu 2014 bi morala biti še posebej preudarna.
- (10) Trenutno se z davki na potrošnjo zbere manj kot tretjina davčnih prihodkov, kar lahko deloma pojasnimo z zmerno splošno in znižano stopnjo DDV. Luksemburg je v EU na prvem mestu po številu kategorij blaga in storitev, za katere veljajo znižane stopnje DDV. K nizkemu deležu DDV v razmerju do BDP prispeva tudi obsežen finančni sektor, za katerega se DDV ne uporablja. V celoti gledano ima Luksemburg manevrski prostor za povečanje prihodkov z razširitvijo uporabe splošne stopnje DDV. Poleg tega je za luksemburški sistem davkov od dohodkov pravnih oseb značilna znatna usmerjenost v spodbujanje dolžniškega financiranja, kar prispeva k visokemu deležu zasebnega dolga glede na BDP.
- (11) Pokojninsko reformo, ki jo je Luksemburg sprejel decembra 2012, je mogoče označiti le kot prvi korak v pravi smeri. Celo če upoštevamo večino vidikov sprejete pokojninske reforme, mora Luksemburg, če želi odpraviti fiskalno vrzel, oblikovati politiko, ki bo podpirala dolgoročno vzdržnost pokojninskega sistema in omogočila trajno izboljšanje primarnega salda v višini 8,6 o.t. BDP. Luksemburg mora zato v okviru pokojninske reforme sprejeti dodatne ukrepe. Uvedba zgornje meje za prilagajanje pokojnin na podlagi realne rasti plač bi povečala pokojninske rezerve, prilagoditev zakonsko določene upokojitvene starosti pričakovani življenjski dobi pa bi pripomogla k zagotavljanju dolgoročne vzdržnosti pokojninskega sistema. Poleg tega bi bilo treba zmanjšati možnosti za zgodnje upokojevanje in uvesti spodbude, da ljudje ostanejo delovno aktivni dlje, kot zahteva zakonski minimum. Učinek fiskalne vzdržnosti izdatkov za dolgotrajno oskrbo naj bi k luksemburški vrzeli v vzdržnosti prispeval 2,1 odstotne točke. Pričakovano povečanje števila starejših in oseb, ki niso zmožne samostojnega življenja, je v Luksemburgu v primerjavi s povprečjem EU visoko.
- (12) Produktivnost Luksemburga je trenutno precej visoka, vendar se manevrski prostor za povečanje produktivnosti zmanjšuje. Zato bi bilo treba omejiti rast stroškov dela na enoto z izboljšanjem razmerja med plačami in produktivnostjo. Luksemburg je sprejel

ukrepe za omejitev rasti plač, in sicer je prilagodil sistem za indeksacijo plač v letih 2012–2014. Ker pa gre za začasen ukrep, ni gotovo, da bodo plače tudi v prihodnje rasle skladno s produktivnostjo. Produktivnost ni enaka v vseh gospodarskih sektorjih, saj je njena raven v finančnem sektorju skoraj dvakrat višja kot v preostalih sektorjih. Od leta 2015 dalje, ko bo ponovno uvedena samodejna indeksacija plač, bo to pomenilo precejšnje tveganje za konkurenčnost Luksemburga. Zato bi bilo treba sprejeti dodatne ukrepe za trajnejšo spremembo sistema določanja plač, da se prepreči nadaljnje poslabševanje konkurenčnosti v prihodnosti.

- (13) Luksemburško gospodarstvo je močno odvisno od finančnega sektorja, ki ustvari okoli 30 % skupne dodane vrednosti in prispeva 25 % pobranih davčnih prihodkov. Da bi država tudi v prihodnje ostala konkurenčna, bi bilo treba razviti alternativne „konkurenčne niše“. Luksemburški sistem raziskav in inovacij ostaja zelo šibek, poleg tega država tudi ne napreduje po načrtih, da bi dosegla cilj glede intenzivnosti raziskav in razvoja do leta 2020. Uspešnost Luksemburga na področju kazalnikov sodelovanja med javnimi raziskovalnimi ustanovami in podjetji je precej pod povprečjem EU, kar kaže na trenutno nepovezanost med raziskovalno-razvojnimi dejavnostmi zasebnega sektorja in javnim raziskovalnim sistemom. Luksemburg bi moral sprejeti ukrepe za obrat trenda upadanja intenzivnosti raziskav in razvoja, zlasti tako, da bi prispeval k pospeševanju intenzivnosti raziskav in razvoja v gospodarstvu. Razvoj bolj ciljno usmerjene, pametne specializacijske strategije bi lahko bistveno prispeval k povečanju ekonomskih učinkov javnofinancijskih sredstev za raziskave, zlasti z zagotavljanjem učinka finančnega vzvoda iz zasebnih naložb. Tak ciljno usmerjen pristop bi morala dopolnjevati celovita horizontalna politika, osredotočena na razvoj in rast inovativnih podjetij.
- (14) Brezposelnost mladih ostaja visoka, 18-odstotna, in je močno odvisna od stopnje izobrazbe. Mladi Luksemburžani se pri iskanju zaposlitve soočajo z ostro konkurenco tujih iskalcev zaposlitve, ki so pogosto bolj kvalificirani. Čeprav je Luksemburg pokazal trdno zavezanost boju proti brezposelnosti mladih, so na tem področju potrebna dodatna prizadevanja. Da bi bili učinki čim večji, bi morali biti ukrepi sprejeti v okviru celovite reformne strategije, vključno z okrepljenimi aktivacijskimi politikami za boj proti odvisnosti od nadomestil za brezposelnost. Rezultati Luksemburga pri testiranjih osnovnih znanj mladih (PISA) so razmeroma šibki. Potrebni so nadaljnji ukrepi za izboljšanje negativnih tendenc pri rezultatih na področju branja, matematike in naravoslovja, ki se kažejo od leta 2006. Dodatni ukrepi so potrebni tudi za izboljšanje in opredelitev izobraževalnih virov za šole s prikrajšanimi učenci ter povečanje virov, ki so na voljo za jezikovno podporo in dopolnilni pouk. Treba bi bilo dodatno obravnavati specifične probleme, s katerimi se na trgu dela soočajo ljudje s priseljskim ozadjem, in sprejeti ciljne ukrepe, ki bodo upoštevali tudi znanje jezikov teh ljudi. V tem okviru bi bilo treba posebno pozornost nameniti poklicnemu izobraževanju in usposabljanju. Treba bi bilo sprejeti dodatne ukrepe za izboljšanje predšolske vzgoje in zmanjšanje zgodnjega opuščanja šolanja, zlasti za priseljsko prebivalstvo. Izboljšati bi bilo treba tudi zaposljivost starejših delavcev, med drugim z nadgradnjo njihovih znanj.
- (15) Luksemburg se je zavezal, da bo glede na leto 2005 do leta 2020 za 20 % zmanjšal emisije toplogrednih plinov v sektorjih, ki niso vključeni v sistem trgovanja z emisijami, vendar kaže, da bo zastavljeni cilj zgrešil za 27 odstotnih točk. Ključni izziv predstavlja prometni sektor, ki je v letu 2010 ustvaril 64 % vseh emisij sektorjev, ki niso vključeni v sistem trgovanja z emisijami. Trenutno veljavni ukrepi bi prispevali le približno tretjino k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov, potrebnemu za doseg

cilja. Zato je treba ukrepe občutno okrepiti, zlasti z višjo obdavčitvijo goriv, da se zmanjša davčna vrzel s sosednjimi državami. Pospešiti bi bilo treba tudi reformo davka na vozila. Luksemburg bi moral nadaljevati z izvajanjem projektov, ki spodbujajo uporabo javnih prevoznih sredstev. Uvesti bi moral pristojbine za prometne zastoje, da bi spodbudil prehod na uporabo javnih prevoznih sredstev. Spodbujati bi bilo treba tudi boljše javne prometne povezave s sosednjimi regijami.

- (16) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla obsežno analizo ekonomske politike Luksemburga. Ocenila je program stabilnosti in nacionalni reformni program. Glede na to, da je treba okrepiti splošno gospodarsko 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 socialno-ekonomsko politiko v Luksemburgu, ampak tudi spoštovanje pravil in smernic EU. Njena priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih iz točk 1 do 6 spodaj.
- (17) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil luksemburški program stabilnosti, njegovo mnenje⁷ pa je izraženo zlasti v priporočilu iz točke 1 spodaj.
- (18) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla tudi analizo ekonomske politike euroobmočja kot celote. Na tej podlagi je Svet izdal posebna priporočila za države članice, katerih valuta je euro. Luksemburg bi moral tudi zagotoviti, da se ta priporočila izvedejo v celoti in pravočasno –

PRIPOROČA, naj Luksemburg v obdobju 2013–2014 izvede naslednje ukrepe:

- 1. Ohrani naj trden fiskalni položaj in ne odstopa od srednjeročnega proračunskega cilja, da bi tako zagotovil dolgoročno vzdržnost javnih financ, pri čemer naj zlasti upošteva posredne obveznosti v zvezi s staranjem prebivalstva. Okrepi naj fiskalno upravljanje, tako da sprejme srednjeročni proračunski okvir, ki bo zajemal širše opredeljeno državo ter vključeval večletne zgornje meje za odhodke, ter vzpostavi neodvisno spremljanje fiskalnih pravil.
- 2. Sprejme naj ukrepe za odpravo ugodnejše obravnave dolga v obdavčevanju podjetij ter razširi uporabo splošne stopnje DDV.
- 3. Omeji naj odhodke, povezane s staranjem prebivalstva, tako da poveča stroškovno učinkovitost dolgotrajne oskrbe, pri čemer naj zlasti da večji poudarek preprečevanju, rehabilitaciji in samostojnemu življenju, okrepi naj nedavno sprejeto pokojninsko reformo, sprejme dodatne ukrepe za omejitev zgodnjega upokojevanja ter zviša dejansko upokojitveno starost, med drugim tako, da zakonsko določeno upokojitveno starost prilagodi pričakovani življenjski dobi.
- 4. Poleg trenutne zamrznitve naj v posvetovanju s socialnimi partnerji in v skladu z nacionalnimi praksami sprejme dodatne strukturne ukrepe za reformo sistema določanja plač, vključno z indeksacijo, da bo sistem bolj odziven na gibanje produktivnosti, sektorski razvoj in razmere na trgu dela, ter spodbuja naj konkurenčnost. Okrepi naj prizadevanja za diverzifikacijo strukture gospodarstva. Spodbuja naj zasebne naložbe v raziskave, zlasti z razvojem sodelovanja med javnimi raziskovalnimi ustanovami in podjetji.
- 5. Okrepi naj prizadevanja za zmanjšanje brezposelnosti mladih, in sicer z izboljšanjem oblikovanja in spremljanja aktivnih politik trga dela. Okrepi naj splošno in poklicno izobraževanje mladih za bolj usklajeno ponudbo znanj mladih in povpraševanjem po

⁷ V skladu s členom 5(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

njih na trgu dela, zlasti za mlade s priseljenjskim ozadjem. Sprejme naj odločne ukrepe za povečanje stopnje aktivnosti starejših, med drugim z izboljšanjem njihove zaposljivosti z vseživljenjskim učenjem.

6. Okrepi naj ukrepe za izpolnitev cilja glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov v sektorjih, ki niso vključeni v sistem trgovanja z emisijami, zlasti s povečanjem obdavčitve na energente za promet.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*