



Brüsszel, 2019.6.5.
COM(2019) 516 final

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

**Luxemburg 2019. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Luxemburg
2019. évi stabilitási programját**

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Luxemburg 2019. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Luxemburg 2019. évi stabilitási programját

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 121. cikke (2) bekezdésére és 148. cikke (4) bekezdésére,

tekintettel a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló, 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendeletre¹ és különösen annak 5. cikke (2) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság ajánlására,

tekintettel az Európai Parlament állásfoglalásaira,

tekintettel az Európai Tanács következtetéseire,

tekintettel a Foglalkoztatási Bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság véleményére,

tekintettel a szociális védelemmel foglalkozó bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdaságpolitikai Bizottság véleményére,

mivel:

- (1) A Bizottság 2018. november 21-én elfogadta az éves növekedési jelentést, amely elindította a gazdaságpolitikai koordináció 2019. évi európai szemeszterét. Kellő figyelmet fordított az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság által 2017. november 17-én kihirdetett szociális jogok európai pillérére. Az Európai Tanács a 2019. március 21-i ülésén jóváhagyta az éves növekedési jelentés prioritásait. A Bizottság az 1176/2011/EU rendelet alapján 2018. november 21-én elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést is, amelyben Luxemburgot nem sorolta azon tagállamok közé, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerül sor. A Bizottság ugyanezen a napon az euróövezet gazdaságpolitikájáról szóló tanácsi ajánlásra vonatkozó ajánlást is elfogadott, amelyet az Európai Tanács a 2019. március 21-i ülésén jóváhagyott. A Tanács 2019. április 9-én elfogadta az euróövezet gazdaságpolitikájáról szóló ajánlást (a továbbiakban: az euróövezetre vonatkozó ajánlás).
- (2) Mivel Luxemburg pénzneme az euró, továbbá tekintettel a gazdasági és monetáris unió gazdaságainak szoros összefonódására, Luxemburnak gondoskodnia kell arról,

¹ HL L 209., 1997.8.2., 1. o.

hogy teljeskörűen és megfelelő időben végrehajtsa az euróövezetre vonatkozó ajánlást, melyet az alábbi 1–4. ajánlás tükröz.

- (3) A Luxemburgra vonatkozó 2019. évi országjelentést² 2019. február 27-én tették közzé. Az országjelentés értékelte a Tanács által 2018. július 13-án elfogadott országspecifikus ajánlások és az előző években Luxemburnak címzett ajánlások végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket, valamint az Európa 2020 stratégia nemzeti szintre lebontott célkitűzései kapcsán Luxemburg által elért eredményeket.
- (4) Luxemburg 2019. április 30-án benyújtotta 2019. évi nemzeti reformprogramját és 2019. évi stabilitási programját. A kapcsolódási pontok figyelembevételére érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor.
- (5) A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó európai strukturális és beruházási alapok programozását a vonatkozó országspecifikus ajánlások figyelembevételével alakították ki. Az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet³ 23. cikke szerint, amennyiben az a vonatkozó tanácsi ajánlások végrehajtásának elősegítése érdekében szükséges, a Bizottság kérheti egy tagállamtól, hogy vizsgálja felül partnerségi megállapodását és releváns programjait, és javasoljon azokhoz módosításokat. A Bizottság az európai strukturális és beruházási alapok eredményességét és a gondos gazdasági irányítást összekapcsoló intézkedések alkalmazására vonatkozó iránymutatásokban további részletekkel szolgált arról, hogyan alkalmazná az említett rendelkezést.⁴
- (6) Luxemburg jelenleg a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ágához tartozik. A kormány 2019. évi stabilitási programja szerint a GDP 2,4 %-ának megfelelő 2018. évi államháztartási többlet 2019-ben a GDP 1,0 %-ára történő csökken, majd ezután csaknem folyamatosan nő, így 2023-ban eléri a GDP 2,2 %-át. Az újraszámított strukturális egyenleg⁵ alapján a középtávú költségvetési célt – amely a 2019-ben a GDP 0,5 %-át kitevő strukturális hiányról a 2020-tól a GDP 0,5 %-ának megfelelő mértékű strukturális többletre változott – az egész programozási időszakban túlteljesítik. A 2019. évi stabilitási program szerint az államháztartás adósságrátája várhatóan jóval a Szerződésben meghatározott, a GDP 60 %-ának megfelelő referenciaérték alatt marad. A költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv a program által lefedett teljes időtartam során optimista, kivéve 2023-at, amikor megalapozott. A Bizottság 2019. tavaszi előrejelzése alapján a strukturális egyenleg várhatóan 2019-ben a GDP 0,9 %-ának, 2020-ban pedig a GDP 0,5 %-ának megfelelő többletet mutat majd, ami különösen 2020-ban alacsonyabb a 2019. évi stabilitási programban szereplőnél, azonban továbbra is meghaladja vagy teljesíti a középtávú költségvetési célt. Ugyanakkor rövid és középtávon szorosan nyomon kell követni a kiadások alakulását, különösen a bevételek stabilitását veszélyeztető lehetséges jövőbeli kockázatok fényében. A Tanács összességében úgy

² SWD(2019) 1015 final.

³ Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 347., 2013.12.20., 320. o.).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ A Bizottság által a közös módszertannak megfelelően újraszámított, egyszeri és ideiglenes intézkedésektől mentes, ciklikusan kiigazított egyenleg.

véli, hogy Luxemburg az előrejelzések szerint 2019-ben és 2020-ban meg fog felelni a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseinek.

- (7) A közelmúltbeli reformok ellenére Luxemburg idős korral összefüggő közkiadásai (a nyugdíjjal, egészségügyi ellátással és tartós ápolás-gondozással kapcsolatos költségek) hosszú távon várhatóan jelentősen emelkedni fognak. Feltéve, hogy nem hajtanak végre szakpolitikai változtatásokat a jelenlegi rendszerben, ez hosszú távon veszélyeztetheti a költségvetési fenntarthatóságot. Ez annak ellenére is igaz, hogy az államadósság jelenlegi alacsony szintje és a társadalombiztosítási rendszer felhalmozott tartalékai várhatóan 2041-ig biztosítják a rendszer életképességét. 2011 óta Luxemburg több ajánlást is kapott e kihívással kapcsolatban, azonban mostanáig csak korlátozott előrelépés történt. 2018. évi jelentésében a kormány nyugdíjrendszerrel foglalkozó munkacsoportja azt tárgyalta, milyen különböző módok kínálkoznak a nyugdíjrendszer hosszú távú fenntarthatóságának javítására, beleértve a társadalombiztosítási járulék mértékének fokozatos növelését, a nyugdíjkorhatárnak a magasabb várható élettartam figyelembevételével történő emelését, valamint a fokozatos nyugdíjazás ösztönzését. A jelentés olyan végiggondolt reformokból álló összetett stratégiát javasolt a rendszer hosszú távú fenntarthatóságának garantálására, amely egyidejűleg minimálisra csökkenti a gazdaságra és a nyugdíjasokra gyakorolt hatásokat. Az idős korral összefüggő közkiadások előre jelzett növekedése az egészségügyi ellátási és tartós ápolás-gondozási rendszerek hosszú távú fenntarthatóságát is veszélyezteti. A tartós ápolás-gondozási kiadások több mint háromnegyede közforrásokból származik. A 2018. évi reform várhatóan 2030-ig biztosítja a pénzügyi életképességet, lehetővé téve, hogy a beralap 1,4 %-áról fokozatosan annak 1,7 %-ára növeljék a munkavállalók egészségügyi rendszerbe fizetett járulékait annak érdekében, hogy az ellátásra szoruló népesség arányához igazítsák a költségeket. A hosszú távú költségvetési fenntarthatóságra gyakorolt hatások azonban még nem világosak. A társadalmi kohézió és az államháztartás hosszú távú fenntartása érdekében a demográfiai politikákat össze kell egyeztetni az oktatási és képzési politikákkal, olyan holisztikus megközelítést alkalmazva, amely egyaránt mérlegeli a demográfiai változásokban és a digitális gazdaságban rejlő kihívásokat és lehetőségeket, szem előtt tartva az idősödő népesség várható hatását a közeljövő munkaerő-kínálatára. A közelmúltban munkaerőhiány alakult ki egyes ágazatokban, ami hátráltathatja a termelékenység növekedését, és csökkentheti a hosszú távú növekedési potenciált.
- (8) Annak ellenére, hogy összességében véve megfelelő a munkaerőpiac teljesítménye, a foglalkoztatási ráta stagnál, és egyes csoportok továbbra is súlyos munkaerőpiaci nehézségekkel küzdenek. Az idősek foglalkoztatási rátája továbbra is különösen alacsony, és további intézkedésekre van szükség munkaerőpiaci részvételük javítása érdekében. Változatlanul széles körben elterjedtek a munkavállalókat a munkaerőpiac korai elhagyására ösztönző korengedményes nyugdíjrendszerek; így 2017-ben az újonnan kiutalt nyugdíjak 57,5 %-a korengedményes öregségi nyugdíj. 2018-ban a kormány megszüntette az egyik korengedményes nyugdíjrendszert, amely lehetővé tette az 57 éves korban történő nyugdíjba vonulást, a többi korengedményes nyugdíjrendszerre vonatkozó korlátozások feloldása azonban gyengítette e reform hatását. Az alacsony időskori aktivitási ráta nagyrészt az e korcsoport számára biztosított viszonylag magas adókedvezmény-rendszerből eredő, munkavállalás ellen ható pénzügyi tényezők következménye. Az idősebb munkavállalók foglalkoztatásának ösztönzéséhez átfogó stratégiára van szükség, beleértve az olyan intézkedéseket is, amelyek segítik a munkavállalókat abban, hogy hosszabb ideig maradjanak aktívak. Továbbra sem került még sor az „életkor-paktum” elfogadására –

e jogszabálytervezetet 2014 áprilisában terjesztették a Parlament elé, és célja a 150-nél több főt foglalkoztató cégek ösztönzése az idősebb munkavállalók felvételére és megtartására.

- (9) Bár Luxemburg továbbra is elkötelezett az üzleti szolgáltatások ágazati szabályozási környezetének javítása mellett, az Európai Bizottság korlátozottsági mutatója szerint továbbra is jelentősek a szabályozási akadályok több ágazatban, például a jogi, könyvelési, építészeti és mérnöki szolgáltatások terén⁶. Az OECD 2018 decemberében közzétett szolgáltatás-kereskedelem-korlátozottsági mutatója is megerősítette, hogy a más uniós tagállamokkal szembeni luxemburgi szabályozási akadályok szintje magasabb az egységes piac ezen ágazatokra vonatkozó átlagánál.
- (10) A luxemburgi gazdasági modell kimagasló teljesítményt nyújt, és ennek megfelelően nagy mennyiségben és tartósan keletkeznek magas szintű képzettséget igénylő munkahelyek. Ezt a magas termelékenységi szintek is alátámasztják, amelyek a globális piacokon, különösen a pénzügyi szektorban elért hatékonyságnövekedést tükrözik. Az innovációba és a digitális integrációba irányuló alacsony szintű üzleti beruházások azonban fékeztek a termelékenység növekedését, amely stagnált az elmúlt évek során. A magas hozzáadott értékű beruházások ösztönzése és a termelékenység növekedésének fellendítése szempontjából komoly potenciállal rendelkezik az a luxemburgi stratégia, hogy az adatgazdaságra való áttérés során a tudásintenzív kulcsszektorok fejlesztése révén törekedjenek a gazdaság diverzifikálására. Ennek keretében továbbra is magas szintűek a közberuházások, amelyek az említett ágazatokra, többek között az információs és kommunikációs technológiák ágazatára összpontosítanak. Ezek a jelentős közberuházások azonban nem gyűrűztek tovább, és az innovációba és a digitalizációba irányuló magánberuházások ösztönzését sem segítették elő. A kutatásba és az innovációba, valamint a digitális integrációba irányuló fokozott beruházások – különösen a cégek és kiváltképpen a kis- és középvállalkozások beruházásai – lényegesek a termelékenység növekedésének javításához és a luxemburgi gazdaság további diverzifikálásához. Ahhoz, hogy Luxemburg maradéktalanul kihasználhassa az innovációs ökoszisztémájában rejlő lehetőségeket, elengedhetetlen a kutatási és innovációs politikák és a támogatási eszközök koherens és integrált nemzeti keretének kidolgozása, a várható gazdasági hatások megalapozott értékelésén alapuló rangsorolást is beleértve.
- (11) Luxemburg termelékenységének, foglalkoztatási és hosszú távú növekedési potenciáljának javítása, valamint az egyenlő lehetőségek előmozdítása szempontjából fontos a készségekbe, különösen az információs és kommunikációs technológiai készségekbe, a foglalkoztathatóságba, az oktatásba és képzésbe, különösen az oktatási tanterveknek a munkaerőpiaci szükségletekkel való megfelelőbb összehangolásába, továbbá a technológiai és digitális átállás előmozdításába irányuló fokozott beruházás.
- (12) Luxemburgban versenyképességi és környezetvédelmi szempontból továbbra is súlyos problémákat okoz a csúcsidekben kialakuló légszennyezés és forgalmi torlódás. Ezenfelül a közúti közlekedésből eredő széndioxid-kibocsátás az éghajlatváltozáshoz is hozzájárul. A Bizottsághoz benyújtott 2017. évi nemzeti előrejelzések szerint további intézkedések hiányában Luxemburg várhatóan 3 százalékponttal elmarad az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére vonatkozó 2020-as céljától, és 20 százalékponttal a 2030-ra vonatkozó céljától. A jelenleg a luxemburgi munkaerő mintegy 45 %-át kitevő, határt átlépő munkavállalók száma, a közlekedésben használt

⁶ SWD(2016) 436 final.

üzemanyagok alacsony szintű adózása, valamint a magas lakásárak akadályozzák a levegőtisztaság és a közlekedési feltételek javítását. Időközben az elmúlt néhány év során növekedett az alternatív tüzelőanyagokkal üzemelő, Luxemburgban értékesített személygépkocsik száma.

- (13) Az elégtelen lakáskínálat csökkentheti Luxemburg vonzerejét. A népességnövekedés, a kedvező finanszírozási feltételek, és a jelentős számú határt átlépő munkaerő továbbra is ösztönzi az ingatlanok iránti keresletet. A telekhiány és az alacsony beépítettség által korlátozott lakáskínálat és ingatlan-beruházások nem tűnnek elégségesnek. Ennek főként az az oka, hogy hiányoznak azok az ösztönzők, amelyek a telektulajdonosokat rávehetnék új ingatlanok építésére vagy a telek értékesítésére. A szociális lakások kínálata szintén nem látszik elegendőnek, ami azt jelzi, hogy jelentős beruházásokra van szükség az ingatlanpiac növekvő feszültségeinek enyhítéséhez.
- (14) Az agresszív adótervezés elleni küzdelem elengedhetetlen a hatékonyabb és méltányosabb adórendszer kialakításához, amint azt az euróövezetre vonatkozó 2019. évi ajánlás is elismerte. Az adózók agresszív adótervezési stratégiáinak a tagállamok között átgyűrűző hatásai az uniós jogszabályokat kiegészítő, koordinált fellépést kívánnak meg a nemzeti szakpolitikák részéről. Luxemburg intézkedéseket hozott az agresszív adótervezéssel szemben, azonban az osztalék-, kamat- és jogdíjfizetések GDP-hez mérten magas százalékaránya azt jelzi, hogy az agresszív adótervezést folytató vállalatok kihasználják az ország adózási szabályait. A közvetlen külföldi befektetések többsége különleges célú gazdasági egységek birtokában van. A vállalkozások által külföldre (azaz az Unióban rezidens adóalanyok által harmadik országban rezidens adóalanyok számára) utalt kamat- és jogdíjfizetésekre vonatkozó forrásadó hiánya, valamint bizonyos körülmények között az osztalékfizetésekre vonatkozó forrásadó hiánya miatt e kifizetések teljes mértékben adóztatlanok maradhatnak, amennyiben azok a kedvezményezett országában, illetve területén sem adókötelesek.
- (15) A 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó uniós alapok programozása hozzájárulhat az ajánlásokban azonosított egyes hiányosságok kezeléséhez, különösen az országjelentés⁷ D. mellékletében ismertetett területeken. Ez lehetővé tenné Luxemburg számára, hogy az azonosított ágazatok tekintetében a lehető legoptimálisabban használja fel az említett alapokat.
- (16) A 2019. évi európai szemeszter keretében a Bizottság átfogóan elemezte a luxemburgi gazdaságpolitikát, és az elemzést közzétette a 2019. évi országjelentésben. A Bizottság értékelte továbbá a 2019. évi stabilitási programot és a 2019. évi nemzeti reformprogramot, valamint az előző években Luxemburnak címzett ajánlások végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket. Figyelembe vette nemcsak ezek Luxemburg fenntartható költségvetési, valamint társadalom- és gazdaságpolitikája vonatkozásában képviselt jelentőségét, hanem azt is, hogy megfelelnek-e az uniós szabályoknak és iránymutatásoknak, tekintettel arra az igényre, hogy az Unió átfogó gazdasági kormányzását az uniós szintű szempontoknak a leendő tagállami döntésekbe való beépítésével kell megerősíteni.
- (17) Ezen értékelés fényében a Tanács megvizsgálta a 2019. évi stabilitási programot, és azt a véleményt fogalmazta meg, hogy Luxemburg várhatóan megfelel a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseinek,

⁷ SWD(2019) 1015 final.

AJÁNLJA, hogy Luxemburg 2019-ben és 2020-ban tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

1. Növelje az idős munkavállalók foglalkoztatási rátáját foglalkoztatási lehetőségeik és foglalkoztathatóságuk javítása révén. Javítsa a nyugdíjrendszer hosszú távú fenntarthatóságát, többek között a korengedményes nyugdíjazás további korlátozása révén.
2. Csökkentse a szabályozott szakmákban nyújtott üzleti szolgáltatások versenye előtti akadályokat.
3. Állítsa a beruházásokkal kapcsolatos gazdaságpolitika középpontjába a digitalizáció és az innováció előmozdítását, a készségfejlesztés ösztönzését, a fenntartható közlekedés javítását és a lakáskínálat növelését, többek között az ösztönzők fokozása és az építkezés előtti akadályok felszámolása révén.
4. Kezelje az adórendszer azon jellemzőit, amelyek – különösen a külföldre utalt fizetések révén – elősegíthetik az agresszív adótervezést.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

*a Tanács részéről
az elnök*