



Brüssel, 2.6.2014
COM(2014) 417 final

Soovitus:

NÕUKOGU SOOVITUS,

**milles käsitletakse Luksemburgi 2014. aasta riiklikku reformikava
ja esitatakse nõukogu arvamus Luksemburgi 2014. aasta stabiilsusprogrammi kohta**

{SWD(2014) 417 final}

Soovitus:

NÕUKOGU SOOVITUS,

milles käsitletakse Luksemburgi 2014. aasta riiklikku reformikava

ja esitatakse nõukogu arvamus Luksemburgi 2014. aasta stabiilsusprogrammi kohta

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 121 lõiget 2 ja artikli 148 lõiget 4,

võttes arvesse nõukogu 7. juuli 1997. aasta määrust (EÜ) nr 1466/97 eelarveseisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja kooskõlastamise tõhustamise kohta,¹ eriti selle artikli 5 lõiget 2,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni soovitus²,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi resolutsioone³,

võttes arvesse Euroopa Ülemkogu järeltusi,

võttes arvesse tööhõivekomitee arvamust,

võttes arvesse majandus- ja rahanduskomitee arvamust,

võttes arvesse sotsiaalkaitsekomitee arvamust,

võttes arvesse majanduspoliitika komitee arvamust

ning arvestades järgmist:

- (1) Euroopa Ülemkogu kiitis 26. märtsil 2010 heaks komisjoni ettepaneku käivitada uus tööhõive ja majanduskasvu strateegia „Euroopa 2020”, mis põhineb majanduspoliitika tõhustatud koordineerimisel ning keskendub esmatähtsatele valdkondadele, kus on vaja võtta meetmeid Euroopa jätkusuutliku majanduskasvu potentsiaali ja konkurentsivõime suurendamiseks.
- (2) Nõukogu võttis 13. juulil 2010 komisjoni ettepanekute põhjal vastu soovitusel liikmesriikide ja liidu majanduspoliitika üldsuuniste kohta ajavahemikuks 2010–2014 ning 21. oktoobril 2010 otsuse liikmesriikide tööhõivepoliitika suuniste kohta; mõlemat dokumenti koos nimetatakse koonsuunisteks. Liikmesriike kutsuti üles võtma koonsuuniseid arvesse oma majandus- ja tööhõivepoliitikas.
- (3) Riigipead ja valitsusjuhid võtsid 29. juunil 2012 vastu majanduskasvu ja töökohtade loomise kokkuleppe, millega on ette nähtud sidus raamistik meetmete võtmiseks liikmesriikide, ELi ja euroala tasandil ning võimaldatakse kasutada kõiki võimalikke hoobasid, vahendeid ja poliitikaid. Nad tegid otsuse liikmesriikide

¹ EÜT L 209, 2.8.1997, lk 1.

² COM(2014) 417 final.

³ P7_TA(2014)0128 ja P7_TA(2014)0129.

tasandil võetavate meetmete kohta, rõhutades eelkõige kindlat kavatsust saavutada strateegia „Euroopa 2020” eesmärgid ja rakendada riigipõhised soovitud.

- (4) Nõukogu võttis 9. juulil 2013 vastu soovitusel Luksemburgi 2013. aasta riikliku reformikava kohta ja esitas arvamuse Luksemburgi ajakohastatud stabiilsusprogrammi (2012–2016) kohta. Kooskõlas määrusega (EL) nr 473/2013⁴ esitas komisjon 15. novembril 2013 arvamuse Luksemburgi 2014. aasta eelarvekava kohta⁵.
- (5) Komisjon võttis 13. novembril 2013 vastu iga-aastase majanduskasvu analüüsi,⁶ mis tähistab majanduspoliitika koordineerimise Euroopa poolaasta (2014) algust. Samal päeval võttis komisjon määruse (EL) nr 1176/2011 alusel vastu häiremehhanismi aruande,⁷ milles nimetati Luksemburgi liikmesriigina, mille olukorda tuleb põhjalikult analüüsida.
- (6) Euroopa Ülemkogu kiitis 20. detsembril 2013 heaks prioriteedid finantsstabiilsuse, eelarve konsolideerimise ja majanduskasvu hoogustamise tagamiseks. Ülemkogu toonitas vajadust jätkata diferentseeritud ja majanduskasvu soodustavat eelarve konsolideerimist, taastada tavapärase majandusele laenuandmise tingimused, edendada majanduskasvu ja konkurentsivõimet, tegeleda töötuse probleemiga ja majanduskriisi sotsiaalsete tagajärgedega ning ajakohastada avalikku haldust.
- (7) Komisjon avaldas 5. märtsil 2014 määruse (EL) nr 1176/2011 artikli 5 alusel Luksemburgi suhtes läbi viidud põhjaliku analüüsi tulemused⁸. Komisjoni analüüsi põhjal võib järeldada, et Luksemburgis ei esine makromajanduslikku tasakaalustamatust makromajandusliku tasakaalustamatuse menetluse tähenduses. Eelkõige näitab jooksevkonto ülejäägi analüüs, et see ei tulene kasinast sisenõudlusest, vaid tegemist on pigem tugevalt finantsteenustele orienteeritud riigile eripärase kasvumudeliga. Sisemaist finantsstabiilsust ohustab suure finantssektori olemasolu, kuid riskid on suhteliselt mõõdukad, sest sektor on korraga nii mitmekesine kui ka spetsialiseerunud. Erasektori, eriti mittefinantsettevõtete kõrge võlatase on tingitud arvukate selliste rahvusvaheliste ettevõtjate kohalolust, kes kasutavad Luksemburgis asuvaid filiaale või tütarettevõtjaid grupisisesteks rahastamistinguteks. Riigi rahanduse praegune soodne positsioon sõltub oluliselt aktiivsele finantssektorile orienteeritud majandusmudeli jätkusuutlikkusest ja kujutab endast pikas perspektiivis suurt jätkusuutlikkusega seotud riski.
- (8) Luksemburg esitas 28. aprillil 2014 oma 2014. aasta riikliku reformikava ja 25. aprillil 2014 oma 2014. aasta stabiilsusprogrammi. Selleks et võtta arvesse kõnealuste dokumentide omavahelisi seoseid, hinnati neid ühel ja samal ajal.
- (9) 2014. aasta stabiilsusprogrammis esitatud keskpika perioodi eelarvestrateegia eesmärk on pöörduda tagasi keskpika perioodi eesmärgi juurde 2016. aastal, olles sellest 2015. aastal märkimisväärselt kõrvale kaldunud. Programmis on kinnitatud eelmist keskpika perioodi ülejäägieesmärki, mis on 0,5 % SKPst, mis vastab stabiilsuse ja kasvu pakti nõuetele. Prognoositakse, et (ümberarvutatud) valitsemissektori eelarve struktuurne ülejääk langeb 1,4 %-lt SKPst 2013. aastal 1,1 %-le 2014. aastal ja muutub 2015. aastal puudujäägiks 0,1 % SKPst. Seejärel on

⁴ ELT L 140, 27.5.2013, lk 11.

⁵ C(2013) 8006 final.

⁶ COM(2013) 800 final.

⁷ COM(2013) 790 final.

⁸ SWD(2014) 84 final.

kavas struktuurset ülejääki järk-järgult suurendama hakata. Seetõttu on oodata, et Luksemburg jääb oma keskpika perioodi eesmärgi juurde 2014. aastal, kuid 2015. aastal kaldub sellest märkimisväärselt kõrvale. Programmi kohaselt ületaks valitsemissektori kulude kasvumäär (arvestamata kaalutlusõiguse alusel võetud tulumeetmeid) 2015. aastal keskpika perioodi SKP potentsiaalse kasvu võrdlustaset. Kokkuvõttes on programmi eesmärgid osaliselt koosõlas stabiilsuse ja kasvu pakti ennetusliku osa nõuetega, millest kaldutakse kõrvale eelkõige 2015. aastal. Prognoositakse, et võla suhe, mis 2013. aastal oli 23,1 % SKPst, jäädes tugevalt allapoole kontrollväärtust, mis on 60 % SKPst, alaneb programmiperioodi jooksul veelgi. Programmi eelarveprognooside aluseks olev makromajanduslik stsenaarium, mille on koostanud sõltumatu asutus (STATEC), on 2014. ja 2015. aasta puhul veidi optimistlik. Valitsus prognoosib, et nii 2014. kui ka 2015. aastal on SKP kasv 3,2 %, sel ajal kui komisjoni kevadprognoosis on nende aastate kasvuks ette nähtud vastavalt 2,6 % ja 2,7 %. Lisaks ei ole ametiasutused veel täielikult täpsustanud, millised meetmed toetavad eelarvepoliitikat ajavahemikul 2015–2018. Komisjoni prognoosi kohaselt, milles ei ole arvesse võetud hiljuti väljakuulutatud meetmeid, langeb struktuurne ülejääk 2014. aastal 0,6 %-ni SKPst ja muutub 2015. aastal puudujäägiks 1,3 % SKPst. Hinnatakse, et valitsemissektori kulude kasvumäär (arvestamata kaalutlusõiguse alusel võetud tulumeetmeid) ületab keskpika perioodi SKP potentsiaalse kasvu võrdlustaset 2015. aastal, mil prognoositakse märkimisväärselt kõrvalekallet. Lähtudes 2014. aasta stabiilsusprogrammile antud hinnangust ja komisjoni prognoosist ning toimides koosõlas määrusega (EÜ) nr 1466/97, on nõukogu arvamisel, et programmi eesmärkide saavutamine on ohus, eelkõige 2015. aastal, kusjuures need eesmärgid on ainult osaliselt koosõlas stabiilsuse ja kasvu pakti ennetusliku osa nõuetega.

- (10) Valitsus esitas 2013. aasta juulis parlamendile nõukogu direktiivi 85/2011 (eelarveraamistiku kohta) ning majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise lepingu sätete ülevõtmise seaduse eelnõu. Seaduseelnõu pidi jõustuma 1. jaanuaril 2014, kuid selle vastuvõtmine lükkus edasi valitsuse tagasiastumise tõttu juulis. Seaduseelnõu kohaselt kehtestatakse uus mitmeaastase finantsprogrammi seadus, mis katab sama ajavahemikku kui stabiilsusprogrammi varsti jõustuv uuendus. Mitmeaastase finantsprogrammi seadust ajakohastatakse jooksvalt igal aastal koos aastaeelarvega. Selles kirjeldatakse, kuidas saavutada keskpika perioodi eelarve-eesmärki valitsemissektori tasandil. Seaduseelnõus on ette nähtud, et mitmeaastase finantsprogrammi seaduses on sätestatud mitmeaastased kulutuste ülemmäärad, mis hõlmaksid ainult keskvalitsemissektorit, kuid selles ei ole täpsustatud, millised on ülemmäärade ületamise tagajärjed. Seaduseelnõus ei ole ette nähtud riiklike kulutuste piiramise nõuet, mis suunaks mitmeaastaste kulueesmärkide seadmist. See sisaldab aga sätteid, mille kohaselt tuleb kinni pidada keskpika perioodi eesmärgi saavutamist toetavast kohandamiskavast. Muudetud seaduseelnõu esitati parlamendile 2014. aasta märtsis ja sellega on muu hulgas ette nähtud, et eelarve-eeskirjade täitmise sõltumatu järelevalve ülesanne antakse uuele institutsioonile nimega *Conseil National des Finances Publiques* (riigi rahanduse riiklik nõukogu).
- (11) Lisaks mõjutavad käibemaksutulu uued normid, mida kohaldatakse e-kaubandustegevuselt teenitava käibemaksutulu suhtes. Alates 2015. aastast kantakse e-kaubandustegevuselt teenitud käibemaksutulu üle tarnija asukohariigist kliendi elukohariiki. Valitsus on teatanud, et käibemaksumäärad tõusevad 2 protsendipunkti võrra, mis peaks tulu vähenemist osaliselt korvama. Võttes aga arvesse, kui laialdaselt on kasutusel vähendatud ja tugevasti vähendatud

käibemaksumäärad, saab täiendavat tulu koguda harilikku maksumäära laiemalt kohaldades ja seega eelnimetatud kahju suuremal määral korvata.

- (12) Avaliku sektori kogukulutused pensionile (osana SKPst) suurenevad Luksemburgis komisjoni 2012. aasta rahvastiku vananemist käsitleva aruande kohaselt 9,2 %-lt SKPst 18,6 %-le 2060. aastal. Selle põhjus on peamiselt elanikkonna vananemisega seotud kulutused ja eelkõige pensionid. 2012. aasta pensionireformi ulatus oli piiratud ja sellega ei kõrvaldatud sisuliselt riigi rahanduse pikaajalisele jätkusuutlikkusele tekkinud ohtu. Pensionisüsteemi rahastamine lühemas perspektiivis on praegu tagatud madala vanadussõltuvusmääraga ja tugineb suhteliselt noorte piiriüleste töötajate makstavatele maksetele. Prognoositakse, et tulevikus see suundumus muutub ja pensionikulud, aga ka pikaajalise hooldusega seotud kulud suurenevad tõenäoliselt märkimisväärselt. Selleks et tagada pensionisüsteemi elujõulisus, tuleb maksemäära pärast 2020. aastat oluliselt tõsta; seda lisaks pensionide elatustasemega kohandamise piiramisele, mis on süsteemi sisse kirjutatud. See tähendaks tulevikus töörealisele elanikkonnale langeva tööjõu maksukoormuse märkimisväärset suurenemist ja sellest tulenevalt kulupõhise konkurentsivõime langust. Võttes arvesse pensionihüvitise praegust kõrget asendustaseme, oleks võinud võtta teistsuguseid meetmeid tagamaks koormuse õiglasemat jaotumist põlvkondade vahel. Ülemmäära kehtestamine reaalsele palgatõusule tuginevale pensionide kohandamisele suurendaks pensionireserve. Lisaks aitaks tegeliku pensioniea (praegu 59 eluaastat) tõstmine, viies selle vastavusse oodatava eluea muutumisega, tagada pensionisüsteemi pikaajalise jätkusuutlikkuse. Samuti tuleks vähendada ennetähtaegselt pensionile jäämise võimalusi. Tööelu pikendamiseks loodud rahalised stiimulid võivad suurendada pensionisüsteemi jätkusuutlikkust, kuid eakate töötajate tööalast konkurentsivõimet tuleks veelgi parandada, toetades kutseharidust ja elukestvat õpet. Luksemburg peab piirama tulevikus tekkivat vajadust pikaajalise hoolduse järele ja sellega seotud kulusid, et tagada jätkusuutlikkus. Pikaajalise hoolduse teenuseid saaks muuta ka kulutõhusamaks, tugevdades koordineerimist tervishoiu ja sotsiaalhoolekande vahel, parandades teenuste osutamist ja toetades rohkem pereliikmete hooldajaid.
- (13) Luksemburgi jooksevkonto suure ülejäägi tekitavad finantsteenused ning see varjab püsivat ja järk-järgult suurenevat puudujääki kaubavahetuse bilansis, mis tuleneb ekspordi aeglasest kasvust. See suundumus kajastab teenusesektori suurenevat tähtsust majanduses, kuid selle põhjuseks on ka strukturesem kulupõhise konkurentsivõime langus. Tööjõu ühikukulude jätkuv tõus viimasel ajal on vähendanud Luksemburgi tööstusstruktuuri konkurentsivõimet. Valitsuse poolt 2012. aastal vastu võetud palkade indekseerimise mehhanismi varieerimine lõpetatakse 2014. aasta lõpus. Kuigi uurida võib erinevaid võimalusi, on oluline, et palgad oleksid lähemalt seotud tööviljakusega, milleks tuleb palkade indekseerimise süsteem reformida nii, et võimalik oleks diferentseerimine sektorite kaupa. Suur sõltuvus finantssektorist kujutab endast struktureset riski Luksemburgi majandusele. Seetõttu peab Luksemburg pöörama tähelepanu väga spetsialiseeritud ettevõtete arendamisele, mis oleksid hüppelauaks innovatsioonipõhisele kasvule. Kuigi avaliku sektori teadus- ja arendustegevuse intensiivsus on 2000. aastast saadik neljakordistunud, mis näitab püüdlusi luua teadussuutlikkust avalikus sektoris, on Luksemburg jäänud maha 2020. aastaks seatud teadus- ja arendustegevuse intensiivsuse eesmärgi (2,3–2,6 % SKPst) saavutamise kavast, kuna teadus- ja arendustegevuse intensiivsus ettevõtetes on järsult langenud (1,53 %-lt SKPst 2000. aastal 1 %-le 2012. aastal). Luksemburgi tulemusi riiklike

teadusasutuste ja ettevõtete vahelise koostöö näitajate vallas tuleks veelgi parandada. 2013. aastal alustatud reformi innovatsiooniklastrite tugevdamiseks tuleks jätkata.

- (14) Hoolimata sellest, et võetud on mitmesuguseid meetmeid, on noorte tööpuudus püsivalt kõrge – 17,4 % aktiivsest elanikkonnast 2013. aastal, olles langenud 18 %-lt 2012. aastal. Tööpuuduse tase on tihedalt seotud haridustasemega ja on madalam kõrgema haridustasemega inimeste hulgas. Luksemburgi haridussüsteemiga on seotud hulk erilisi väljakutseid, nt mitmekeelsus ja asjaolu, et suure finantssektoriga väga spetsialiseerunud tööturul läbilöömiseks on vaja spetsiifilisi oskusi. OECD 2012. aasta õpilaste oskuste uuring kinnitas, et võtta tuleb täiendavaid meetmeid, selleks et parandada noorte võrdlemisi kesiseid tulemusi põhioskuste vallas, mida on täheldatud alates 2006. aastast. Sellega seoses tuleks reformida alg- ja keskkooliharidus. Lisaks tuleks veelgi parandada kutsehariduse ja koolituse kvaliteeti ja atraktiivsust, et tagada tööturu jaoks kvalifitseeritud tööjõud, sh eelkõige sisserändaja taustaga inimeste hulgas. Maksu- ja hüvitiste süsteemi ülesehitus põhjustab suurt tööturult kõrvale jäämist, mis on ELis kõrgeimate hulgas kõigi palgatasemete ja perekonakoosseisude lõikes. Hoolimata viimasel ajal tehtud pingutustest reformida on inimeste tööturule kaasamise meetmed nõrgad, töötuse ajal ei ole mingil hetkel kohustust osaleda aktiivsetes tööturumeetmetes, samuti ei ole kohustust jätkata töötöinguid sel ajal, kui osaletakse aktiivsetes tööturumeetmetes.
- (15) Luksemburg on seadnud sihiks kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise heitkogustega kauplemise süsteemi (HKS) mittekuuluvates sektorites 20 % võrra 2020. aastal, kuid prognooside kohaselt jääb teda eesmärgist lahutama 23 protsendipunkti. Lisaks on oodata, et 2013. aastal ületavad heited 1 % võrra 2013. aastaks jõupingutuste jagamist käsitlevas otsuses nr 406/2009/EÜ ettenähtud eesmärgi. Umbes 70 % transpordist tingitud heidetest on seotud kütuse ekspordiga, muu hulgas tänu väga madalatele kütuseaktsiisidele. Asjaolu, et 2013. aasta mais vastu võetud teises riiklikus kliima tegevuskavas on kütuse ekspordi nimetatud oluliseks väljakutseks, on samm edasi. Kuid selle probleemi lahendamiseks on vaja konkreetsemaid ja pikaajalisemaid meetmeid. Keskkonnamaksud moodustasid 2012. aastal 2,4 % SKPst, kusjuures 2004. aastal oli see arv 3,1 %. Selle languse on eeskätt põhjustanud energia maksustamisest saadud väiksem tulu, mida on mõjutanud energiamaksude indekseerimise puudumine. Transpordimaksud (v.a. kütusemaksud) moodustasid 0,2 % SKPst 2012. aastal. Transpordiks kasutatava kütuse maksud on kõrged – 2,2 % SKPst –, hoolimata sellest, et diislikütuse suhtes kehtib maksusoodustus, peamiselt tänu nn kütuseturistidele. Keskkonnamaksude osa kogu maksutulust jääb alla keskmise, seetõttu võiks keskkonnamaksude ülesehitust parandada, eelkõige transpordiga seotud energiatoodete maksustamise suurendamise kaudu.
- (16) Komisjon on Euroopa poolaasta raames Luksemburgi majanduspoliitikat põhjalikult analüüsinud. Hinnangu on saanud stabiilsusprogramm ja riiklik reformikava. Hindamisel on võetud arvesse kõnealuste dokumentide asjakohasust Luksemburgi eelarve- ja sotsiaal-majanduspoliitika jätkusuutlikkuse seisukohast, aga ka nende vastavust ELi normidele ja suunistele, pidades silmas vajadust tugevdada liidu üldist majandusjuhtimist, lisades tulevastesse riiklikesse otsustesse ELi tasandi panuse. Euroopa poolaasta raames koostatud komisjoni soovitusel kajastuvad allpool esitatud soovitusel 1–5.

- (17) Võttes arvesse kõnealust hindamist, on nõukogu Luksemburgi stabiilsusprogrammiga tutvunud ja tema arvamus⁹ selle kohta kajastub eelkõige soovitusel 1.
- (18) Komisjon on Euroopa poolaasta raames analüüsinud ka kogu euroala majanduspoliitikat. Sellele analüüsile tuginedes on nõukogu esitanud konkreetsed soovitusel liikmesriikidele, kelle vääringuks on euro. Luksemburg peaks tagama ka nende soovitude täieliku ja õigeaegse rakendamise,

SOOVITAB Luksemburgil võtta 2014.–2015. aastal järgmisi meetmeid:

1. Säilitada 2014. aastal stabiilne eelarvepositsioon; tugevdada 2015. aastal eelarvestrateegiat, et tagada keskpika perioodi eesmärgi saavutamine ja selle järgimine edaspidi, selleks et kaitsta riigi rahanduse pikaajalist jätkusuutlikkust, võttes seejuures eelkõige arvesse rahvastiku vananemisega seotud kaudseid kohustusi. Edendada eelarvehaldust, kiirendades keskpika perioodi eelarveraamistiku vastuvõtmist, mis hõlmaks keskvalitsust ja sisaldaks mitmeaastaseid kulutuste ülemmäärasid, ning juurutades eelarve-eeskirjade sõltumatu järelevalve. Laiendada veelgi maksubaasi, eeskätt tarbimismaksude puhul.
2. Selleks et tagada eelarve pikaajaline jätkusuutlikkus, piirata vananemisega seotud kulusid, muutes pikaajalise hoolduse kulutõhusamaks, jätkata pensionireformiga ja tõsta tegelikku pensioniiga, sh piirates ennetähtaegselt pensionile jäämise võimalusi ja sidudes seadusjärgse pensioniea keskmise eeldatava elueaga. Tugevdada jõupingutusi eakate töötajate osalemise suurendamiseks tööturul, sealhulgas parandades nende tööalast konkurentsivõimet elukestva õppe kaudu.
3. Kiirendada struktuurimeetmete vastuvõtmist, konsulteerides sotsiaalpartneritega ja kooskõlas riigi tavadega, et reformida palkade indekseerimise süsteem, selleks et suurendada palkade vastavust tööviljakuse suundumustele eelkõige sektorite tasandil. Jätkata majanduse struktuuri mitmekesistamisega, sh soodustades teadustöösse tehtavaid erasektori investeeringuid ning arendades edasi koostööd avaliku sektori teadusasutuste ja ettevõtete vahel.
4. Jätkata pingutusi noorte tööpuuduse vähendamiseks madala kvalifikatsiooniga sisserändaja taustaga tööotsijate hulgas, kasutades ühtset strateegiat, sh parandades aktiivset tööturupoliitikat ja selle järelevalvet, tegeledes ebakõlaga oskuste ja tööturu nõudluse vahel ning vähendades rahalisi stiimuleid, mis motiveerivad mitte töötama. Selleks kiirendada üld- ja kutsehariduse ja koolituse reformi rakendamist, et noorte oskused vastaksid paremini tööturu nõudlusele.
5. Töötada välja põhjalik raamistik ja võtta konkreetseid meetmeid, selleks et saavutada kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise eesmärk 2020. aastaks HKS-i mittekuuluvates sektorites, eelkõige transpordiga seotud energiatoodete maksustamise kaudu.

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*

⁹ Vastavalt nõukogu määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 5 lõikele 2.