

Bryssel 29.5.2013
COM(2013) 366 final

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

**Luxemburgin vuoden 2013 kansallisesta uudistusohjelmasta
sekä samassa yhteydessä annettu Luxemburgin vuosien 2012–2016 vakaushjelmaa
koskeva neuvoston lausunto**

{SWD(2013) 366 final}

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Luxemburgin vuoden 2013 kansallisesta uudistusohjelmasta

sekä samassa yhteydessä annettu Luxemburgin vuosien 2012–2016 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 121 artiklan 2 kohdan ja 148 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97¹ ja erityisesti sen 5 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen²,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin päätöslauselmat³,

ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston päätelmät,

ottaa huomioon työllisyyskomitean lausunnon,

on kuullut talous- ja rahoituskomiteaa,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Eurooppa-neuvosto hyväksyi 26 päivänä maaliskuuta 2010 komission ehdotuksen, jolla käynnistetään uusi kasvu- ja työllisyysstrategia, Eurooppa 2020. Strategian lähtökohtana on tehostaa talouspolitiikan koordinoitua, ja siinä keskitytään avainalueisiin, joilla tarvitaan toimia, jotta voidaan parantaa Euroopan mahdollisuuksia vauhdittaa kestävä kasvua ja lisätä kilpailukykyä.
- (2) Neuvosto antoi 13 päivänä heinäkuuta 2010 komission ehdotusten perusteella suosituksen jäsenvaltioiden ja unionin talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista (2010–2014) ja hyväksyi 21 päivänä lokakuuta 2010 päätöksen jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista⁴. Yhdessä nämä muodostavat ns. yhdenmukaiset suuntaviivat. Jäsenvaltioita kehoitettiin ottamaan yhdenmukaiset suuntaviivat huomioon kansallisessa talous- ja työllisyyspolitiikassaan.
- (3) Valtion- ja hallitusten päämiehet hyväksyivät 29 päivänä kesäkuuta 2012 kasvu- ja työllisyys sopimuksen, joka toimii johdonmukaisina puitteina kansallisen, EU:n ja euroalueen tason toimille kaikkia mahdollisia keinoja, välineitä ja politiikkoja

¹ EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.

² COM(2013) 366 final.

³ P7_TA(2013)0052 ja P7_TA(2013)0053.

⁴ Neuvoston päätös 2013/208/EU, annettu 22 päivänä huhtikuuta 2013.

käyttäen. He päättivät toimista, jotka on toteutettava jäsenvaltioiden tasolla, ja ilmaisivat erityisesti täysimääräisen sitoutumisensa Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseen ja maakohtaisten suositusten täytäntöönpanoon.

- (4) Neuvosto antoi 6 päivänä heinäkuuta 2012 suosituksen Luxemburgin vuoden 2012 kansallisesta uudistusohjelmasta ja lausunnon Luxemburgin vuosien 2011–2015 tarkistetusta vakaushjelmasta.
- (5) Komissio hyväksyi 28 päivänä marraskuuta 2012 vuotuisen kasvuselvityksen⁵. Tästä alkoi vuoden 2013 talouspolitiikan EU-ohjausjakso. Komissio hyväksyi niin ikään 28 päivänä marraskuuta 2012 makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1176/2011 perusteella varoitusmekanismia koskevan kertomuksen⁶, jossa se katsoi, että Luxemburg ei kuulu niihin jäsenvaltioihin, joista laadittaisiin perusteellinen tarkastelu.
- (6) Eurooppa-neuvosto hyväksyi 14 päivänä maaliskuuta 2013 rahoitusvakauden varmistamisen, julkisen talouden vakauttamisen ja kasvun vauhdittamisen painopisteet. Se korosti, että on tarpeen jatkaa eriytettyä, kasvua edistävää julkisen talouden vakauttamista, palauttaa normaalit luotonannon edellytykset, edistää kasvua ja kilpailukykyä, puuttua työttömyyteen ja kriisin sosiaalisiin seurauksiin sekä nykyaikaistaa julkishallintoa.
- (7) Luxemburg toimitti vuosia 2012–2016 koskevan vuoden 2013 vakaushjelmansa ja vuoden 2012 kansallisen uudistusohjelmansa 26 päivänä huhtikuuta 2013. Ohjelmat on arvioitu samaan aikaan, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon.
- (8) Neuvosto on neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 mukaisen vuoden 2013 vakaushjelman arvioinnin perusteella sitä mieltä, että julkisen talouden kehitysarvioiden perustana oleva makrotalouden skenaario on realistinen. Erityisesti vuotta 2013 koskeva ohjelman skenaario on hyvin lähellä komission kevään 2013 talousennustetta, kun taas vuotta 2014 koskeva skenaario on hieman talousennustetta optimistisempi. Keskipitkän aikavälin alijäämäennusteet on tehty jonkin verran optimistisen kasvuskenaarion perusteella siten, että ne ovat potentiaalista kasvua suuremmat. Ohjelmassa esitetyn julkisen talouden strategian tavoitteena on saada alijäämä, joka vuonna 2012 oli 0,8 prosenttia suhteessa BKT:hen, vähennettyä 0,6 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2014. Ohjelmakauden loppupäässä alijäämän kuitenkin ennustetaan kasvavan 1,3 prosenttiin suhteessa BKT:hen sekä vuonna 2015 että vuonna 2016. Tämä johtuu uusien sähköisiä palveluja koskevien, 1 päivänä tammikuuta 2015 voimaan tulevien alv-sääntöjen käyttöönotosta, minkä ansiosta Luxemburg alkaa noudattaa EU:n sääntöjä. Sääntöjen mukaan verkkokauppatoiminnasta saadut alv-tulot siirretään maasta, johon palvelun suorittaja on sijoittautunut, maahan, jossa on asiakkaan asuinpaikka. Viranomaiset arvioivat, että alv-tulot vähenevät uusien sääntöjen vaikutuksesta 1,4 prosenttia suhteessa BKT:hen. Hallitus on jo ilmoittanut, että yleistä arvonlisäkantaa korotetaan, jotta osa tulojen menetyksestä kompensoituu. Vuoden 2013 vakaushjelmassa vahvistetaan aiemmin asetettu julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoite eli rakenteellinen ylijäämä, joka on 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen. Keskipitkän aikavälin tavoite vastaa vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia. Sekä komission yksiköiden kevään 2013 talousennusteen että ohjelman (uudelleen lasketun) rakenteellisen rahoitusaseman perusteella Luxemburgilla odotetaan olleen vuonna 2012 rakenteellinen ylijäämä, joka on 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen eli alle keskipitkän aikavälin tavoitteen. Näin

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

ollen sen ennustetaan saavuttavan julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteensa vuonna 2013. Sen ennustetaan kuitenkin tämän jälkeen poikkeavan tavoitteesta, 0,3 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2014 ja vielä enemmän vuosina 2015 ja 2016. Luxemburgin viranomaiset ovat toistaneet, että niiden tavoitteena on palata viimeistään vuonna 2017 tilanteeseen, jossa keskipitkän aikavälin tavoite täyttyy, jotta niille jää enemmän liikkumavaraa. Julkisen talouden bruttovelka oli 20,8 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2012 eli selvästi alle perussopimuksessa asetetun viitearvon.

- (9) Luxemburg on viime vuosina pystynyt pitämään julkisen talouden alijäämänsä alle 3 prosentin viitearvon eikä siihen ole siis sovellettu liiallista alijäämää koskevaa menettelyä. Tämä on johtunut pikemmin suurista tuloista kuin menokurista. Erityisesti vuonna 2012 valtion menojen, joista on vähennetty päätösperäiset tulopuolen toimenpiteet, arvioidaan ylittäneen vakaus- ja kasvusopimuksessa määritellyn menojen kasvun vertailuarvon. Julkisten menojen suunnitellun kasvuvauhdin arvioidaan poikkeavan menojen kasvulle asetetusta vertailuarvosta 1,3 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen, mikä on asetuksessa (EY) N:o 1466/97 määriteltä kynnysarvoa (0,5 % suhteessa BKT:hen) enemmän. Jotta tämä poikkeama voidaan hyväksyä, on tehtävä kokonaisarvio, jossa otetaan huomioon seuraavat muut tekijät: i) alijäämä heikkeni vuonna 2012 rakenteellisesti mitattuna ainoastaan 0,2 prosenttia suhteessa BKT:hen; ii) Luxemburgin talous on hyvin epävakaa, kun otetaan huomioon maan pieni koko ja avoimuus, ja iii) komission yksiköiden kevään 2013 talousennusteen mukaan Luxemburgin pitäisi saavuttaa keskipitkän aikavälin tavoitteensa jo vuonna 2013. Kaikki nämä tekijät viittaavat siihen, että poikkeama ei ole luonteeltaan rakenteellinen. Luxemburgin keskushallinnon perimien tulojen määrän suuri vaihtelevuus on aiheuttanut sen, että tulot ovat tähän asti olleet suunniteltua suuremmat, mutta tämä epävakaisuus aiheuttaa riskin julkisen talouden kestävyydelle. Jotta riskejä voitaisiin hallita paremmin, sekä velka- että menorajoitteet olisi vahvistettava lainsäädännössä. Lisäksi maahan olisi nimettävä tarkkailuelin ja määritettävä ennalta toimet siltä varalta, ettei lakia noudateta. Edellä mainitun alv-paketin voimaantulo 1 päivänä tammikuuta 2015 ja voimakas kielteinen vaikutus veronkantoon osoittavat, miten tärkeää on, että Luxemburg ottaa käyttöön keskipitkän aikavälin talousarviokehyksen. Tämä tarkoittaa, että finanssipolitiikan virityksen olisi oltava erityisen varovainen vuonna 2014.
- (10) Nykyään alle kolmasosa verotuloista saadaan kulutusveroista, osittain sen vuoksi, että yleiset ja alennetut alv-kannat ovat maltillisia. Luxemburgissa on EU-maista eniten tavara- ja palveluluokkia, joihin sovelletaan alennettuja alv-kantoja. Maassa on suuri rahoitussektori, joka on vapautettu arvonnäisäverosta, ja tämä vaikuttaa osaltaan siihen, että alv:n suhde BKT:hen on alhainen. Luxemburg pystyy yleisesti lisäämään tulojaan laajentamalla yleisen alv-kannan soveltamista. Lisäksi Luxemburgin yhtiöverojärjestelmälle on tyypillistä velanoton suosiminen verotuksessa, mikä on osasyynä siihen, että yksityisen velan suhde BKT:hen on korkea.
- (11) Luxemburg hyväksyi joulukuussa 2012 eläkeuudistuksen, jota voidaan pitää vasta ensimmäisenä askeleena oikeaan suuntaan. Vaikka otetaan huomioon suurin osa hyväksytyn eläkeuudistuksen osatekijöistä, Luxemburgin on julkisen talouden poikkeaman umpeen kuromiseksi edelleen pantava täytäntöön kestävyttä parantavia pitkän aikavälin politiikkoja siten, että perusjäämä paranee pysyvästi 8,6 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen. Tämän vuoksi Luxemburgin on mentävä eläkeuudistuksessaan nykyistä pidemmälle. Reaalipalkkojen kasvuun perustuvan eläkkeiden mukautusten enimmäismäärän käyttöönotto kartuttaisi eläkerahastoja ja

lakisääteisen eläkeiän liittäminen elinajanodotteeseen parantaisi eläkejärjestelmän pitkän aikavälin kestävyyttä. Lisäksi varhaiseläkemahdollisuuksia olisi vähennettävä ja työnteosta vaaditun vähimmäisiän saavuttamisen jälkeen olisi tehtävä houkuttelevampaa. Myös pitkäaikaishoidon kustannuksilla on julkisen talouden kestävyysvaikutus, jonka arvioidaan lisäävän Luxemburgin kestävyysvajetta 2,1 prosenttiyksikköä. Sekä ikääntyvien että huollettavien määrän arvioidaan lisääntyvän Luxemburgissa EU:n keskiarvoa enemmän.

- (12) Luxemburgin tuottavuus on nyt varsin korkea. Siihen liittyvä liikkumavara on kuitenkin kaventumassa. Tämän vuoksi yksikkötyökustannusten kasvua olisi rajoitettava varmistamalla, että palkat ja tuottavuus vastaavat toisiaan paremmin. Luxemburg on toteuttanut toimenpiteitä hillitkseen palkkojen nousua mukauttamalla indeksointijärjestelmäänsä vuosina 2012–2014. Uudistus on kuitenkin vain väliaikainen eikä takaa, että palkat kehittyvät ajan myötä tuottavuutta vastaavasti. Tuottavuus ei ole kaikilla talouden sektoreilla sama, ja rahoitussektorilla se on miltei kaksinkertainen muuhun talouteen verrattuna. Luxemburgin kilpailukyvyllä aiheutuu merkittävää riskiä vuodesta 2015, jolloin automaattista indeksointijärjestelmää aletaan jälleen soveltaa tavanomaiseen tapaan. Tämän vuoksi tarvitaan lisätoimenpiteitä palkanmuodostusjärjestelmän uudistamiseksi pysyvämmiin, jotta kilpailukyky ei jatka heikkenemistä tulevaisuudessa
- (13) Luxemburgin talous on voimakkaasti riippuvainen rahoitussektorista, jonka osuus on noin 30 prosenttia kokonaislisäarvosta ja 25 prosenttia saaduista verotuloista. Jotta voitaisiin suojata maan kilpailukykyä tulevaisuudessakin, olisi kehitettävä vaihtoehtoisia osaamisaloja. Luxemburgin tutkimus- ja innovointijärjestelmä on kuitenkin edelleen hyvin heikko eikä Luxemburg saavuttane vuodeksi 2020 asetettua T&K-intensiteettiä koskevaa tavoitetta. Luxemburgin tulos julkisten tutkimuslaitosten ja yritysten välistä yhteistyötä kuvaavan indikaattorin osalta on selvästi alle EU:n keskiarvon, mikä kuvastaa vallitsevaa tilannetta, jossa julkisen sektorin tutkimus- ja kehittämistoiminta ja julkinen tutkimusjärjestelmä eivät ole yhteydessä keskenään. Luxemburgin olisi toteutettava toimia T&K-intensiteettinsä laskusuuntauksen kääntämiseksi kasvuun erityisesti auttamalla yritysten T&K-intensiteetin vauhdittamisessa. Kohdennetun älykkään erikoistumisen strategian kehittäminen voisi olla keskeisessä asemassa, kun julkisen tutkimuksen rahoittamisen taloudellisia vaikutuksia maksimoidaan ja erityisesti varmistetaan, että yksityisiin investointeihin saadaan vipuvaikutusta. Tällaista kohdennettua lähestymistapaa olisi täydennettävä kattavalla horisontaalisella politiikalla, jossa keskitytään innovatiivisten yritysten kehittämiseen ja kasvuun.
- (14) Nuorisotyöttömyys on jatkuvasti korkea, 18 prosenttia, ja riippuu voimakkaasti koulutustasosta. Nuoret luxemburgilaiset kilpailevat työpaikoista voimakkaasti usein ammattitaitoisempien ulkomaalaisten kanssa. Luxemburg on osoittanut voimakasta sitoutumista nuorisotyöttömyyden torjuntaan, mutta lisätoimia tarvitaan. Toteutettavat toimenpiteet olisi tulosten maksimoimiseksi liitettävä osaksi kattavaa uudistusstrategiaa ja niihin olisi kuuluttava aktivointipolitiikan edistäminen, jotta voidaan torjua riippuvuutta etuuksista. Luxemburgin tulokset nuorten perustietojen mittaavassa PISA-testissä ovat verrattain heikkoja. Lisätoimia tarvitaan, jotta lukutaidossa, matematiikassa ja luonnontieteissä vuodesta 2006 havaittavissa ollut negatiivinen suuntaus saadaan käännettyä. Lisätoimia olisi toteutettava myös sellaisten koulujen, joissa on vähäosaisia oppilaita, voimavarojen parantamiseksi ja kohdentamiseksi sekä kielelliseen tukeen ja tukiopetukseen tarkoitettujen resurssien lisäämiseksi. Maahanmuuttajataustaisten henkilöiden työmarkkinoilla kohtaamia

erityishaasteita olisi tarkasteltava perusteellisemmin ja niihin olisi puututtava kohdennetuin, myös kielitaitoa koskevin toimenpitein. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä ammattikoulutukseen. Lisätoimia olisi toteutettava myös varhaiskasvatuksen parantamiseksi ja koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseksi erityisesti maahanmuuttajaväestön keskuudessa. Ikääntyneiden työntekijöiden työllistettävyyttä olisi edistettävä esimerkiksi ammattitaidon parantamistoimilla.

- (15) Luxemburg on sitoutunut vähentämään päästökaupan ulkopuolisten sektoreiden kasvihuonepäästöjään vuoteen 2020 mennessä 20 prosenttia vuodesta 2005, mutta sen odotetaan jäävän tavoitteesta 27 prosenttiyksikköä. Kuljetussektorin osuus päästökaupan ulkopuolisista päästöistä vuonna 2010 oli 64 prosenttia, mikä on Luxemburgille keskeinen haaste. Nyt toteutettavana olevilla toimilla vähennetään kasvihuonepäästöjä vain noin kolmasosa tavoitteen saavuttamiseksi tarvittavasta määrästä. Tämän vuoksi toimenpiteitä on vauhditettava merkittävästi erityisesti lisäämällä polttoaineiden verotusta, jotta voidaan kuroa kiinni eroa naapurimaiden verotukseen. Myös ajoneuvoverouudistusta olisi nopeutettava. Luxemburgin olisi jatkettava joukkoliikenteen käyttöä edistävien hankkeiden täytäntöönpanoa. Sen olisi otettava käyttöön maanteiden ruuhkamaksut, joiden ansiosta ihmiset saattaisivat siirtyä käyttämään joukkoliikennettä. Naapurialueiden kanssa olisi saatava aikaan paremmat joukkoliikenneyhteydet.
- (16) Komissio on EU-ohjausjakson osana analysoinut kattavasti Luxemburgin talouspolitiikkaa. Se on arvioinut vakausohjelman ja kansallisen uudistusohjelman. Se on ottanut huomioon ei vain niiden merkityksen Luxemburgin finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyys kannalta vaan myös sen, ovatko ne EU:n sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska unionin yleistä talouden ohjausta on tarpeen tehostaa antamalla EU:n tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin. EU-ohjausjakson yhteydessä annetut komission suositukset ilmenevät jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–6.
- (17) Neuvosto on tutkinut Luxemburgin vakausohjelman tämän arvioinnin perusteella, ja sen lausunto⁷ ilmenee erityisesti jäljempänä esitettävästä suosituksesta 1.
- (18) Komissio on EU-ohjausjakson osana myös analysoinut koko euroalueen talouspolitiikkaa. Neuvosto on antanut tämän perusteella erityisiä suosituksia jäsenvaltioille, joiden rahayksikkö on euro. Myös Luxemburgin olisi varmistettava, että kyseiset suositukset pannaan täytäntöön täysimääräisesti ja oikea-aikaisesti,

SUOSITTAA, että Luxemburg toteuttaisi vuosina 2013–2014 toimia, joilla se

1. säilyttää julkisen talouden rahoitusaseman vakauden ja pysyttelee keskipitkän aikavälin tavoitteessa, jotta varmistetaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys erityisesti ottamalla huomioon ikääntymiseen liittyvät epäsuorat vastuut; vahvistaa julkisen talouden ohjausjärjestelmää ottamalla käyttöön julkista taloutta koskevien keskipitkän aikavälin kehysten ja monivuotiset menokatot sekä aloittamalla julkisen talouden sääntöjen riippumattoman valvonnan;
2. toteuttaa toimenpiteitä puuttuakseen velanoton suosimiseen yhtiöverotuksessa ja laajentaa yleisen alv-kannan soveltamista;
3. hillitsee ikääntymiseen liittyviä menoja lisäämällä pitkäaikaishoidon kustannustehokkuutta erityisesti panostamalla voimakkaammin ennakoimiseen, kuntoutukseen ja itsenäiseen asumiseen, lujittamalla hiljattain hyväksyttyä

⁷ Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

eläkeuudistusta, toteuttamalla lisätoimenpiteitä varhaiseläkkeelle siirtymisen vähentämiseksi ja nostamalla tosiasiallista eläkeikää esimerkiksi kytkemällä lakisääteisen eläkeiän ja elinajanodotteen toisiinsa;

4. toteuttaa meneillään olevan palkkojen jäädyttämisen lisäksi muita rakenteellisia toimenpiteitä työmarkkinaosapuolia kuullen ja kansallisia käytäntöjä noudattaen palkanmuodostusjärjestelmän, myös palkkojen indeksoinnin, uudistamiseksi parantaakseen järjestelmän reagointikykyä tuottavuuteen, alakohtaiseen kehitykseen ja työmarkkinatilanteeseen sekä säilyttääkseen kilpailukyvyn; vauhdittaa työtä talouden rakenteen monipuolistamiseksi ja edistää yksityisiä investointeja tutkimukseen erityisesti kehittämällä julkisten tutkimuslaitosten ja yritysten välistä yhteistyötä;
5. vauhdittaa ponnisteluja nuorisotyöttömyyden vähentämiseksi parantamalla aktiivisen työmarkkinapolitiikan suunnittelua ja seuranta; vahvistaa yleistä ja ammatillista koulutusta, jotta nuorten ammattitaito vastaisi paremmin työmarkkinoiden kysyntää, erityisesti maahanmuuttajataustaisten henkilöiden osalta; toteuttaa päättäväisiä toimia ikääntyneiden työntekijöiden työelämään osallistumisen lisäämiseksi esimerkiksi parantamalla näiden työllistettävyyttä elinikäisen oppimisen kautta;
6. vauhdittaa toimenpiteitä päästökaupan ulkopuolisia kasvihuonekaasupäästöjä koskevan tavoitteen saavuttamiseksi erityisesti lisäämällä liikenteessä käytettävien energiatuotteiden veroja.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*