



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 29. 5. 2013
COM(2013) 366 final

Odporúčanie

ODPORÚČANIE RADY

**ktoré sa týka národného programu reforiem Luxemburska na rok 2013
a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Luxemburska na
roky 2012 – 2016**

{SWD(2013) 366 final}

Odporúčanie

ODPORÚČANIE RADY

ktoré sa týka národného programu reforiem Luxemburska na rok 2013

a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Luxemburska na roky 2012 – 2016

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 121 ods. 2 a článok 148 ods. 4,

so zreteľom na nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii¹, a najmä na jeho článok 5 ods. 2,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie²,

so zreteľom na uznesenia Európskeho parlamentu³,

so zreteľom na závery Európskej rady,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre zamestnanosť,

po porade s Hospodárskym a finančným výborom,

keďže:

- (1) Európska rada 26. marca 2010 schválila návrh Európskej komisie o iniciovaní novej stratégie pre zamestnanosť a rast nazvanej Európa 2020, založenej na posilnenej koordinácii hospodárskych politík, ktorá sa zameria na kľúčové oblasti, v ktorých sú potrebné opatrenia na zvýšenie potenciálu Európy v oblasti udržateľného rastu a konkurencieschopnosti.
- (2) Rada 13. júla 2010 prijala na základe návrhov Komisie odporúčanie týkajúce sa všeobecných usmernení pre hospodárske politiky členských štátov a Únie (2010 až 2014) a 21. októbra 2010 prijala rozhodnutie o usmerneniach pre politiky zamestnanosti členských štátov⁴, ktoré spolu tvoria „integrované usmernenia“. Členské štáty boli vyzvané, aby integrované usmernenia zohľadnili vo svojej vnútroštátnej hospodárskej politike a politike zamestnanosti.
- (3) Hlavy štátov alebo predsedovia vlád rozhodli 29. júna 2012 o Pakte pre rast a zamestnanosť, ktorý poskytuje ucelený rámec pre opatrenia na úrovni členských štátov, EÚ a eurozóny, pri ktorých sa využijú všetky dostupné stimuly, nástroje

¹ Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.

² COM(2013) 366 final.

³ P7_TA(2013)0052 a P7_TA(2013)0053.

⁴ Rozhodnutie Rady 2013/208/EÚ z 22. apríla 2013.

a politiky. Rozhodli o prijatí opatrení na úrovni členských štátov, pričom vyjadrili najmä úplné odhodlanie dosiahnuť ciele stratégie Európa 2020 a vykonať odporúčania pre jednotlivé krajiny.

- (4) Rada 6. júla 2012 prijala odporúčanie týkajúce sa národného programu reforiem Luxemburska na rok 2012 a predložila svoje stanovisko k aktualizovanému programu stability Luxemburska na roky 2011 – 2015.
- (5) Komisia 28. novembra 2012 prijala ročný prieskum rastu⁵, čo znamenalo začiatok európskeho semestra pre koordináciu hospodárskych politík na rok 2013. V ten istý deň, t. j. 28. novembra 2012, Komisia na základe nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 o prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh prijala správu o mechanizme varovania⁶, pričom Luxembursko nebolo uvedené medzi členskými štátmi, v súvislosti s ktorými sa vykoná hlbkové preskúmanie.
- (6) Európska rada 14. marca 2013 schválila priority na zabezpečenie finančnej stability, fiškálnej konsolidácie a opatrení na posilnenie rastu. Zdôraznila, že je potrebné presadzovať diferencovanú fiškálnu konsolidáciu, ktorá bude podporovať rast, obnoviť bežné úverové podmienky pre hospodárstvo, podporovať rast a konkurencieschopnosť, znížiť nezamestnanosť a vyriešiť sociálne dôsledky krízy, ako aj modernizovať verejnú správu.
- (7) Luxembursko 26. apríla 2013 predložilo svoj program stability na rok 2013, ktorý sa týka obdobia rokov 2012 – 2016, a svoj národný program reforiem na rok 2013. S cieľom zohľadniť prepojenia medzi týmito dvoma programami sa obidva programy posudzovali súčasne.
- (8) Vychádzajúc z posúdenia programu stability na rok 2013 podľa nariadenia Rady (ES) č. 1466/97 Rada zastáva názor, že makroekonomický scenár, na ktorom sú založené rozpočtové prognózy programu, je realistický. Najmä scenár programu, ktorý sa týka roku 2013, je veľmi blízky predpovedi útvarov Komisie z jari 2013, zatiaľ čo scenár týkajúci sa roku 2014 je o niečo optimistickjší. Strednodobé prognózy deficitu vychádzajú z mierne optimistického scenára rastu, ktorý sa pohybuje nad potenciálnym rastom. Cieľom rozpočtovej stratégie načrtnutej v programe je znížiť deficit z 0,8 % HDP v roku 2012 na 0,6 % HDP v roku 2014. V posledných rokoch programového obdobia sa však predpovedá zhoršenie deficitu na 1,3 % HDP v roku 2015 aj v roku 2016. Vyplýva to zo zavedenia nových pravidiel DPH týkajúcich sa elektronických služieb, ktoré nadobudnú platnosť 1. januára 2015 a vďaka ktorým bude Luxembursko v súlade s pravidlami EÚ. Podľa týchto pravidiel sa príjmy z DPH pochádzajúce z elektronických obchodných činností prevedú z krajiny, v ktorej sa nachádza dodávateľ, do krajiny, v ktorej sídli zákazník. Orgány odhadujú, že vplyvom nových pravidiel sa daňové príjmy z DPH znížia o 1,4 % HDP. Vláda už oznámila, že štandardná sadzba DPH sa zvýši, aby sa doplnila časť straty príjmov. Program stability na rok 2013 potvrdzuje predchádzajúci strednodobý rozpočtový cieľ, ktorým je štrukturálny prebytok vo výške 0,5 % HDP. Strednodobý rozpočtový cieľ zodpovedá požiadavkám Paktu stability a rastu. Na základe predpovede útvarov Komisie z jari 2013, ako aj na základe (prepočítaného) štrukturálneho rozpočtového salda uvedeného v programe sa očakáva, že Luxembursko sa bude v roku 2012 nachádzať v štrukturálnom prebytku vo výške 0,1 % HDP, čo je pod strednodobým rozpočtovým cieľom, a v roku 2013 dosiahne svoj strednodobý rozpočtový cieľ. Luxembursko by sa však malo podľa predpovede opäť vzdialiť od svojho strednodobého rozpočtového

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

cieľa o 0,3 % HDP počnúc rokom 2014 a ešte viac v rokoch 2015 a 2016. Vnútroštátne orgány potvrdili svoj cieľ, ktorým je opätovné dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa najneskôr v roku 2017, aby tak zabezpečili väčší manévrovací priestor. V roku 2012 sa hrubý verejný dlh nachádzal na úrovni 20,8 % HDP, čo je výrazne pod referenčnou hodnotou stanovenou v zmluve.

- (9) Za posledné roky sa Luxembursku darilo udržať verejný dlh pod hraničnou úrovňou 3 % HDP, takže nemusel voči nemu byť začatý postup pri nadmernom deficite. Darilo sa mu to skôr vďaka vysokým príjmom než vďaka obmedzeniu výdavkov. Odhaduje sa, že miera rastu výdavkov štátu bez diskrečných opatrení na strane príjmov presiahla najmä v roku 2012 referenčnú hodnotu pre výdavky stanovenú v Pakte stability a rastu. Odhaduje sa, že odchýlka miery rastu výdavkov štátu od referenčnej hodnoty stanovenej pre výdavky dosiahne 1,3 % HDP, čo je nad hraničnou hodnotou 0,5 % HDP vymedzenou v nariadení (ES) č. 1466/97. Na posúdenie tejto odchýlky je však nutné vykonať celkové posúdenie, v ktorom sa zohľadnia ďalšie faktory: i) zhoršenie štrukturálneho deficitu iba o 0,2 % HDP v roku 2012; ii) hospodárstvo Luxemburska je vzhľadom na veľkosť krajiny a jeho mieru otvorenosti veľmi premenlivé; a iii) podľa predpovede útvarov Komisie z jari 2013 by Luxembursko malo svoj strednodobý rozpočtový cieľ dosiahnuť už v roku 2013. Všetky tieto prvky poukazujú na neštruktúrnú povahu odchýlky. Vysoká premenlivosť príjmov vybraných luxemburskou verejnou správou, ktoré boli doteraz vyššie než plánované príjmy, však predstavujú riziko pre udržateľnosť verejných financií. S cieľom lepšie čeliť týmto rizikám by dlhové i výdavkové obmedzenia mali byť stanovené zákonom. Navyše by sa mal určiť monitorovací orgán a vopred stanovený postup používaný v prípade nedodržiavania obmedzení. Keďže 1. januára 2015 nadobudne platnosť vyššie uvedený balík opatrení týkajúci sa DPH, ktorý bude mať následne výrazne negatívny vplyv na výber daní, je dôležité, aby Luxembursko zaviedlo strednodobý rozpočtový rámec. Bude si to vyžadovať mimoriadne obozretné zámery fiškálnej politiky v roku 2014.
- (10) Menej než polovica príjmov z daní pochádza v súčasnosti zo spotrebných daní, čiastočne z dôvodu miernych štandardných a znížených sadzieb DPH. Luxembursko je na prvom mieste v EÚ, pokiaľ ide o počet kategórií tovarov a služieb, na ktoré sa vzťahujú znížené sadzby DPH. Rozsiahly finančný sektor Luxemburska, na ktorý sa nevzťahuje DPH, takisto prispieva k nízkemu pomeru DPH k HDP. Luxembursko vo všeobecnosti disponuje priestorom na zvýšenie príjmov, a to rozšírením štandardnej sadzby DPH. Navyše systém daní z príjmu právnických osôb sa v Luxembursku vyznačuje výrazným daňovým zvýhodňovaním zadlženosti, ktoré prispieva k vysokému pomeru súkromnému dlhu k HDP.
- (11) Dôchodkovú reformu, ktorá bola v Luxembursku prijatá v decembri 2012, možno považovať iba za prvý krok správnym smerom. Aj keď sa zohľadní väčšina aspektov prijatej dôchodkovej reformy, Luxembursko bude musieť vykonávať ešte aj politiku na podporu dlhodobej udržateľnosti, ktorá by mala zodpovedať trvalému zlepšeniu primárneho salda vo výške 8,6 percentuálneho bodu HDP, aby sa vyplnila fiškálna medzera. Luxembursko preto musí pokročiť vo svojej dôchodkovej reforme. Zavedením hornej hranice pre úpravy dôchodkov na základe zvýšenia reálnych miezd by sa zvýšili dôchodkové rezervy a prepojenie zákonného veku odchodu do dôchodku so strednou dĺžkou života by prispelo k zabezpečeniu dlhodobej udržateľnosti dôchodkového systému. Navyše by sa mali obmedziť možnosti predčasného odchodu do dôchodku a možnosť pracovať dlhšie, než je požadované minimum, by mala byť atraktívnejšia. Navyše vplyv výdavkov dlhodobej starostlivosti na fiškálnu

udržateľnosť by mal podľa predpovede prispieť k luxemburskej medzere udržateľnosti 2,1 percentuálnymi bodmi. Očakávané zvýšenie počtu starších osôb a počtu závislých osôb v Luxembursku je v porovnaní s priemerom EÚ vysoké.

- (12) Súčasná produktivita Luxemburska je dosť vysoká. Manévrovací priestor z hľadiska zvyšovania produktivity je však čoraz menší. Rast jednotkových nákladov práce by sa mal preto obmedziť tak, aby sa zabezpečila lepšia korelácia medzi mzdami a produktivitou. Luxembursko prijalo opatrenia na zmiernenie rastu miezd prostredníctvom modulácie systému indexácie v rokoch 2012 až 2014. Táto reforma je však iba dočasná a nezaručuje, že sa mzdy budú postupom času vyvíjať v súlade s produktivitou. Produktivita sa v jednotlivých sektoroch hospodárstva líši a úroveň produktivity vo finančnom sektore je takmer dvakrát taká vysoká ako vo zvyšnej časti hospodárstva. Konkurencieschopnosť Luxemburska bude výrazne ohrozená od roku 2015, keď sa automatický systém indexácie bude opäť uplatňovať normálnym spôsobom. Mali by sa preto prijať dodatočné opatrenia, aby sa systém tvorby miezd zreformoval trvalejším spôsobom, aby sa predišlo ďalšiemu zhoršovaniu konkurencieschopnosti v budúcnosti.
- (13) Luxemburské hospodárstvo je výrazne závislé od finančného sektora, ktorý predstavuje približne 30 % celkovej pridanej hodnoty a 25 % vyzbieraných fiškálnych príjmov. Aby sa zachovala konkurencieschopnosť krajiny do budúcnosti, mali by sa v krajine vyvinúť alternatívne oblasti kompetencií. Luxemburský systém výskumu a inovácie je však naďalej veľmi slabý a Luxembursko nesmeruje k dosiahnutiu svojho cieľa intenzity výskumu a vývoja na rok 2020. Výkonnosť Luxemburska, pokiaľ ide o ukazovatele spolupráce medzi verejnými výskumnými inštitúciami a firmami, sa nachádza výrazne pod priemerom EÚ, čo je odrazom súčasného prerušenia väzby medzi súkromným sektorom v oblasti výskumu a vývoja a verejným výskumným systémom. Luxembursko by malo zvrátiť klesajúci trend intenzity výskumu a vývoja, a to najmä tak, že prispeje k podpore rastu intenzity výskumu a vývoja v podnikateľskom sektore. Vývoj lepšie cielenej stratégie inteligentnej špecializácie by mohol zohrávať kľúčovú úlohu z hľadiska maximalizácie hospodárskeho vplyvu financovania verejného výskumu, najmä prostredníctvom zabezpečenia pákového efektu na súkromné investície. Takýto cieľový prístup by mal byť doplnený komplexnou horizontálnou politikou zameranou na rozvoj a rast inovačných podnikov.
- (14) Nezamestnanosť mládeže zotrváva na vysokej úrovni (18 %) a výrazne závisí od vzdelanostnej úrovne. Miestna mládež je často vystavená intenzívnej súťaži na trhu práce s nerezidentmi, ktorí sú často kvalifikovanejší. Hoci sa Luxembursko pevne zaviazalo bojovať proti nezamestnanosti mládeže, bude musieť vyvinúť ďalšie úsilie. V záujme maximalizácie výnosov by prijaté opatrenia mali byť súčasťou komplexnej reformnej stratégie vrátane posilnených aktivačných politík na boj proti závislosti na sociálnych dávkach. Výsledky testovania výkonnosti základných zručností mládeže v Luxembursku na základe systému PISA sú relatívne slabé. Na zvrátenie negatívneho vývoja v oblasti čítania, matematiky a vedy pozorovaného od roku 2006 budú nutné ďalšie opatrenia. Malo by sa vyvinúť ďalšie úsilie, aby sa zlepšili a zacielili vzdelávacie zdroje pre školy so znevýhodnenými študentmi a aby sa zvýšili zdroje dostupné na podporu výučby jazykov a doučovanie. Osobitné výzvy, ktorým čelia na trhu práce osoby z prostredia migrantov, by sa mali lepšie preskúmať a riešiť pomocou cieľených opatrení, a to aj v súvislosti s jazykovými znalosťami. V tomto kontexte by sa mala venovať osobitná pozornosť odbornému vzdelávaniu a príprave. Mali by sa prijať ďalšie opatrenia na zlepšenie vzdelávania v ranom detstve a na obmedzenie

predčasného ukončovania školskej dochádzky, najmä v populácii migrantov. Zamestnanosť starších osôb by sa mala zlepšiť, a to aj prostredníctvom zlepšenia zručností.

- (15) Luxembursko sa zaviazalo obmedziť emisie skleníkových plynov v sektoroch, na ktoré sa nevzťahuje systém obchodovania s emisiami, o 20 % v roku 2020 v porovnaní s rokom 2005, ale očakáva sa, že tento cieľ minie o 27 percentuálnych bodov. V sektore dopravy sa v roku 2010 vyprodukovalo 64 % emisií, na ktoré sa nevzťahuje systém obchodovania s emisiami, a sú hlavnou výzvou pre Luxembursko. V súčasnosti zavedené opatrenia by prispeli k zníženiu emisií skleníkových plynov, ktoré je nutné na dosiahnutie cieľa, len približne o tretinu. Preto je nutné výrazne zintenzívniť opatrenia, najmä zvýšením daní z paliva, aby sa vyrovnala medzera zdaňovania so susednými krajinami. Reforma daní z vozidiel by sa mala takisto urýchliť. Luxembursko by malo pokračovať vo vykonávaní projektov, ktoré podporujú využívanie verejnej dopravy. Malo by zaviesť poplatky za preťaženie na cestách, aby podporilo prechod na používanie verejnej dopravy. Mali by sa podporovať lepšie verejné dopravné spojenia so susednými regiónmi.
- (16) Komisia vykonala v kontexte európskeho semestra komplexnú analýzu hospodárskej politiky Luxemburska. Posúdila program stability a národný program reforiem. Zohľadnila nielen ich význam pre udržateľnú fiškálnu a sociálno-ekonomickú politiku v Luxembursku, ale aj ich súlad s pravidlami a usmerneniami EÚ vzhľadom na potrebu posilniť celkové hospodárske riadenie Európskej únie tak, že sa poskytnú vstupy na úrovni EÚ pre budúce vnútroštátne rozhodnutia. Jej odporúčania v rámci európskeho semestra sú premietnuté do ďalej uvedených odporúčaní 1 až 6.
- (17) Rada na základe tohto posúdenia preskúmala program stability Luxemburska a jej stanovisko⁷ je premietnuté najmä do odporúčania 1.
- (18) Komisia vykonala v kontexte európskeho semestra aj analýzu hospodárskej politiky v eurozóne ako celku. Na tomto základe Rada vydala jednotlivé odporúčania adresované členským štátom, ktorých menou je euro. Luxembursko by malo zabezpečiť úplné a včasné vykonávanie týchto odporúčaní,

TÝMTO ODPORÚČA, aby Luxembursko prijalo v období rokov 2013 – 2014 opatrenia s cieľom:

1. Zachovať zdravú fiškálnu pozíciu a zotrvať na strednodobom ciele, aby sa zabezpečila dlhodobá udržateľnosť verejných financií, a to najmä s prihliadnutím na implicitné záväzky spojené so starnutím. Posilniť fiškálne riadenie prijatím strednodobého rozpočtového rámca vzťahujúceho sa na verejnú správu a zahŕňajúceho viacročné stropy pre výdavky a zavedením nezávislého monitorovania fiškálnych pravidiel.
2. Prijatť opatrenia na riešenie problému podporovania dlhu v systéme zdaňovania príjmov právnických osôb a rozšíriť uplatňovanie štandardnej sadzby DPH.
3. Obmedziť výdavky spojené s vekom zvýšením nákladovej efektívnosti dlhodobej starostlivosti, najmä prostredníctvom väčšieho dôrazu na prevenciu, rehabilitáciu a nezávislý život, posilnením naposledy prijatej dôchodkovej reformy, prijatím dodatočných opatrení na obmedzenie predčasného odchodu do dôchodku a zvýšením skutočného odchodu do dôchodku, a to aj prepojením zákonného veku odchodu do dôchodku so strednou dĺžkou života.

⁷

Podľa článku 5 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 1466/97.

4. Popri súčasnom zmrazovaní výdavkov prijať ďalšie štrukturálne opatrenia v konzultácii so sociálnymi partnermi a v súlade s národnými postupmi, aby sa zreformoval systém tvorby miezd vrátane indexácie miezd, zlepšila sa jeho reaktivnosť na produktivitu, sektorový vývoj a podmienky trhu práce a podporila konkurencieschopnosť. Zintenzívniť úsilie s cieľom diverzifikovať štruktúru hospodárstva podporujúc súkromné investície do výskumu, najmä prostredníctvom rozvoja spolupráce medzi verejným výskumom a firmami.
5. Zintenzívniť úsilie s cieľom obmedziť nezamestnanosť mládeže, a to zlepšením navrhovania a monitorovania aktívnej politiky trhu práce. Posilniť všeobecné a odborné vzdelávanie, aby sa lepšie prispôbili zručnosti mladých ľudí podľa dopytu na trhu práce, najmä u osôb z prostredia migrantov. Prijatť rozhodné opatrenia na zvýšenie miery ekonomickej aktivity starších pracovníkov vrátane zlepšenia ich zamestnateľnosti pomocou celoživotného vzdelávania.
6. Zintenzívniť opatrenia na dosiahnutie cieľa, ktorým je obmedzenie emisií skleníkových plynov, na ktoré sa nevzťahuje systém obchodovania s emisiami, najmä prostredníctvom zvýšenia daní z energetických produktov určených pre dopravu.

V Bruseli

*Za Radu
predseda*