



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 5. 6. 2019
COM(2019) 516 final

Odporúčanie

ODPORÚČANIE RADY,

ktoré sa týka národného programu reforiem Luxemburska na rok 2019 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Luxemburska na rok 2019

Odporúčanie

ODPORÚČANIE RADY,

ktoré sa týka národného programu reforiem Luxemburska na rok 2019 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Luxemburska na rok 2019

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 komisie,

so zreteľom na uznesenia Európskeho parlamentu,

so zreteľom na závery Európskej rady,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre zamestnanosť,

so zreteľom na stanovisko Hospodárskeho a finančného výboru,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre sociálnu ochranu,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre hospodársku politiku,

keďže:

- (1) Komisia začala európsky semester pre koordináciu hospodárskych politík na rok 2019 prijatím ročného prieskumu rastu 21. novembra 2018. Náležite pri tom zohľadnila Európsky pilier sociálnych práv, ktorý vyhlásili Európsky parlament, Rada a Komisia 17. novembra 2017. Priority ročného prieskumu rastu schválila Európska rada na zasadnutí 21. marca 2019. Komisia 21. novembra 2018 prijala na základe nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 aj správu o mechanizme varovania, v ktorej Luxembursko neurčila za jeden z členských štátov, vo vzťahu ku ktorým sa vykoná hĺbkové preskúmanie. V ten istý deň Komisia prijala aj odporúčanie na odporúčanie Rady týkajúce sa hospodárskej politiky eurozóny, ktoré schválila Európska rada na zasadnutí 21. marca 2019. Rada prijala 9. apríla 2019 odporúčanie o hospodárskej politike eurozóny („odporúčanie pre eurozónu“).
- (2) Luxembursko by ako členský štát, ktorého menou je euro, malo vzhľadom na úzke prepojenia medzi ekonomikami v hospodárskej a menovej únii zabezpečiť úplné a včasné vykonanie odporúčania pre eurozónu, ako sa zohľadňuje ďalej v odporúčaní 1 až 4.

¹ Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.

- (3) Správa o Luxembursku² na rok 2019 bola uverejnená 27. februára 2019. Posudzoval sa v nej pokrok, ktorý Luxembursko dosiahlo pri plnení odporúčaní pre jednotlivé krajiny prijatých Radou 13. júla 2018, následné opatrenia v nadväznosti na odporúčania prijaté v predchádzajúcich rokoch, ako aj pokrok Luxemburska pri dosahovaní jeho národných cieľov stratégie Európa 2020.
- (4) Luxembursko predložilo 30. apríla 2019 svoj národný program reforiem na rok 2019 a svoj program stability na rok 2019. S cieľom zohľadniť prepojenia medzi týmito programami sa obidva programy posudzovali súčasne.
- (5) Príslušné odporúčania pre jednotlivé krajiny boli zohľadnené v programovaní európskych štrukturálnych a investičných fondov (ďalej len „EŠIF“) na roky 2014 – 2020. Ako je stanovené v článku 23 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013³, platí, že ak je to nevyhnutné na podporu vykonávania príslušných odporúčaní Rady, Komisia môže požiadať členský štát, aby preskúmal svoju partnerskú dohodu a príslušné programy a navrhol ich zmeny. Komisia poskytla ďalšie informácie o tom, ako bude využívať toto ustanovenie, v usmerneniach k uplatňovaniu opatrení spájajúcich účinnosť EŠIF s riadnou správou hospodárskych záležitostí⁴.
- (6) Na Luxembursko sa v súčasnosti vzťahuje preventívna časť Paktu stability a rastu. Vo svojom programe stability na rok 2019 vláda plánuje znížiť celkový prebytok z 2,4 % HDP v roku 2018 na 1,0 % HDP v roku 2019, po čom by malo dôjsť k takmer stabilnému zvyšovaniu a v roku 2023 by sa mal dosiahnuť prebytok 2,2 % HDP. Na základe prepočítaného štrukturálneho salda⁵ sa strednodobý rozpočtový cieľ – ktorý bol zmenený zo štrukturálneho deficitu vo výške 0,5 % HDP v roku 2019 na prebytok 0,5 % HDP v štrukturálnom vyjadrení od roku 2020 – počas celého programového obdobia prekračuje. Na základe programu stability na rok 2019 sa očakáva, že pomer dlhu verejnej správy k HDP zostane výrazne pod referenčnou hodnotou 60 % HDP stanovenou v zmluve. Makroekonomický scenár, na ktorom sa zakladajú tieto rozpočtové prognózy, je priaznivý počas celého obdobia, na ktoré sa program vzťahuje – s výnimkou roku 2023, kedy je realistický. Na základe prognózy Komisie z jari 2019 sa predpokladá, že pokiaľ ide o štrukturálne saldo, zaznamenaná sa v roku 2019 prebytok vo výške 0,9 % HDP a v roku 2020 prebytok vo výške 0,5 % HDP, čo je najmä v roku 2020 menej než v programe stability na rok 2019, čo je však stále nad, resp. v súlade so strednodobým rozpočtovým cieľom. Vývoj v oblasti nákladov by sa zároveň mal v krátkodobom i strednodobom horizonte starostlivo monitorovať, najmä so zreteľom na možné budúce riziká ohrozujúce výšku príjmov. Rada celkovo zastáva názor, že Luxembursko podľa predpokladov dodrží v rokoch 2019 a 2020 ustanovenia Paktu stability a rastu.
- (7) Napriek nedávnym reformám sa očakáva, že výdavky súvisiace so starnutím obyvateľstva v Luxembursku (náklady súvisiace s dôchodkami, náklady na zdravotnú starostlivosť a dlhodobú starostlivosť) v dlhodobom horizonte výrazne stúpnu. Ak sa

² SWD(2019) 1015 final.

³ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Saldo očistené od cyklických vplyvov bez jednorazových a iných dočasných opatrení, prepočítané útvarmi Komisie podľa spoločne dohodnutej metodiky.

v súčasnom systéme nevykonajú žiadne zmeny politiky, mohlo by to z dlhodobého hľadiska ohroziť udržateľnosť verejných financií. Je to tak aj napriek súčasnej nízkej úrovni verejného dlhu a akumulovaným rezervám systému sociálneho zabezpečenia, ktoré by mali podľa očakávania zabezpečiť životaschopnosť systému až do roku 2041. Luxembursku sa odporúčania týkajúce sa tejto výzvy adresovali od roku 2011, ale doteraz sa dosiahol len nepatrný pokrok. Vládna pracovná skupina pre dôchodky sa vo svojej správe z roku 2018 zaoberala rôznymi spôsobmi, ako zlepšiť dlhodobú udržateľnosť dôchodkového systému, vrátane postupného zvyšovania miery príspevkov, zvyšovania veku odchodu do dôchodku s cieľom zohľadniť dlhšiu strednú dĺžku života a podporovať postupný odchod do dôchodku. V správe sa navrhuje viacerozmerná stratégia kalibrovaných reforiem, ktorá by zaručila dlhodobú udržateľnosť systému a zároveň by minimalizovala vplyvy na hospodárstvo a na dôchodcov. Predpokladané zvýšenie výdavkov súvisiacich so starnutím obyvateľstva ohrozuje aj dlhodobú udržateľnosť systémov zdravotnej starostlivosti a dlhodobej starostlivosti. Viac než tri štvrtiny výdavkov na dlhodobú starostlivosť pochádzajú z verejných zdrojov. Očakáva sa, že reforma z roku 2018 zabezpečí finančnú životaschopnosť do roku 2030 tým, že umožní postupne zvyšovať príspevky pracovníkov do systému zdravotnej starostlivosti z 1,4 % mzdového základu na 1,7 %, aby sa náklady udržali v súlade s podielom závislých osôb. Vplyvy z hľadiska dlhodobej fiškálnej udržateľnosti však ešte nie sú jasné. V záujme zachovania sociálnej súdržnosti a verejných financií v dlhodobom horizonte by bolo treba, aby boli demografické politiky v súlade s politikami v oblasti vzdelávania a odbornej prípravy. Mal by sa pri tom uplatňovať celostný prístup k úvahám o výzvach a príležitostiach týkajúcich sa zmien v demografii a v digitálnom hospodárstve, a to vzhľadom na očakávaný vplyv starnutia obyvateľstva na ponuku pracovnej sily v blízkej budúcnosti. V niektorých odvetviach sa nedávno objavil nedostatok pracovných síl, ktorý by mohol zabrzdiť rast produktivity a znížiť dlhodobý rastový potenciál.

- (8) Napriek celkovým dobrým výsledkom na trhu práce miera zamestnanosti stagnuje a určité skupiny stále čelia na trhu práce osobitným ťažkostiam. Miera zamestnanosti starších pracovníkov zostáva obzvlášť nízka – preto je potrebné prijať ďalšie opatrenia na zlepšenie ich účasti na trhu práce. Systémy predčasného odchodu do dôchodku, ktoré nabádajú pracovníkov, aby odišli zo zamestnania, sú i naďalej rozšírené, pričom 57,5 % novo pridelených dôchodkov predstavovali v roku 2017 predčasné starobné dôchodky. Vláda zrušila v roku 2018 jednu z preddôchodkových schém, ktorá umožňovala ľuďom odísť do dôchodku vo veku 57 rokov, ale účinok tejto reformy bol oslabený tým, že sa súčasne zmiernili obmedzenia týkajúce sa iných systémov predčasného odchodu do dôchodku. Nízka miera ekonomickej aktivity v starobe je tiež vo veľkej miere zapríčinená demotivačnými finančnými faktormi, ktoré odrádzajú od práce a spočívajú v systéme daňových výhod, ktoré sú pre túto vekovú skupinu pomerne vysoké. Podporovanie zamestnávania starších pracovníkov si vyžaduje ucelenú stratégiu vrátane opatrení, ktoré im pomôžu, aby zostali pracovne aktívni dlhšie. Takzvaný pakt o veku, teda návrh zákona, ktorý bol parlamentu predložený v apríli 2014 a ktorého účelom je podnecovať podniky s viac než 150 zamestnancami, aby prijímali do pracovného pomeru a ponechávali si starších pracovníkov, ešte stále nebol prijatý.
- (9) Aj keď je Luxembursko naďalej odhodlané zlepšovať regulačné prostredie pre sektor služieb pre podniky, regulačné prekážky sú podľa ukazovateľov reštriktívnosti

Európskej komisie⁶ stále vysoké v niektorých odvetviach, ako sú napríklad právne poradenstvo, účtovníctvo, služby v oblasti architektúry a inžinierske služby. V indexe OECD reštriktívnosti obchodu so službami v rámci EHP uverejnenom v decembri 2018 sa takisto potvrdilo, že úroveň regulačnej reštriktívnosti v uvedených odvetviach je v Luxembursku oproti iným členským štátom EÚ vyššia než priemer jednotného trhu.

- (10) Hospodársky model Luxemburska obsahuje veľmi dobré výsledky, ktoré sú v súlade so stabilným a trvalým vytváraním kvalifikovaných pracovných miest. To je podporované vysokou úrovňou produktivity, ktorá vo veľkej miere odráža zvýšenie efektívnosti vyplývajúce z účasti na svetových trhoch, najmä vo finančnom sektore. V posledných rokoch sa však rast produktivity zastavil – brzdila ho nízka úroveň investícií podnikov do inovácií a digitálnej integrácie. Luxemburská stratégia diverzifikácie hospodárstva pomocou rozvoja kľúčových odvetví založených na intenzívnom využívaní znalostí pri prechode na hospodárstvo založené na údajoch vykazuje silný potenciál stimulovať investície s vysokou pridanou hodnotou a podporovať rast produktivity. V tejto súvislosti zostávajú verejné investície aj naďalej vysoké a zamerané na spomenuté odvetvia vrátane silného odvetvia informačných a komunikačných technológií. Tieto výrazné verejné investície sa však nepremietli do podobného vývoja, pokiaľ ide o súkromné investície do inovácií a digitalizácie, ani takéto investície nepomohli podniknúť. Zvýšené investície do výskumu, inovácií a digitálnej integrácie, najmä v podnikoch a osobitne malých a stredných podnikoch, sú dôležité pre zlepšenie rastu produktivity a ďalšiu diverzifikáciu luxemburského hospodárstva. Na to, aby Luxembursko mohlo plne využiť potenciál svojho inovačného ekosystému, je nevyhnutné vytvorenie súdržného a integrovaného vnútroštátneho rámca pre politiky výskumu a inovácií a pre podporné nástroje vrátane stanovenia priorít na základe dôkladného posúdenia očakávaných hospodárskych vplyvov.
- (11) Pre zlepšovanie produktivity, zamestnanosti a dlhodobého rastového potenciálu Luxemburska a pre podporu rovnakých príležitostí sú dôležité zvýšené investície do zručností, najmä zručností v oblasti informačných a komunikačných technológií, zamestnateľnosti, vzdelávania a odbornej prípravy vrátane lepšieho zosúladenia učebných osnov s potrebami trhu práce, a podpora technologických a digitálnych transformácií.
- (12) Znečistenie ovzdušia a dopravné zápchy v časoch špičky stále predstavujú hlavné problémy z hľadiska konkurencieschopnosti a životného prostredia. Emisie CO₂ z cestnej dopravy navyše prispievajú k zmene klímy. Podľa vnútroštátnych prognóz z roku 2017 predložených Komisii sa očakáva, že ak Luxembursko neprijme dodatočné opatrenia, nesplní svoj cieľ v oblasti znižovania emisií skleníkových plynov na rok 2020 o 3 percentuálne body a svoj cieľ na rok 2030 o 20 percentuálnych bodov. Počet cezhraničných pracovníkov, ktorí v súčasnosti predstavujú približne 45 % pracovnej sily Luxemburska, nízke zdaňovanie pohonných hmôt a vysoké ceny obytných nehnuteľností podnecujú intenzívnejšie využívanie automobilov a predstavujú prekážku pre zlepšenie kvality ovzdušia a dopravných podmienok. V priebehu posledných rokov sa v nových osobných automobiloch predávaných v Luxembursku zvýšilo používanie alternatívnych palív.
- (13) Nedostatočná ponuka bývania môže mať na príťažlivosť Luxemburska negatívny vplyv. Vysoký dopyt po bývaní je aj naďalej poháňaný rastom populácie, priaznivými

⁶

SWD(2016) 436 final.

podmienkami financovania a vysokým počtom cezhraničných pracovníkov. Ponuka bývania a investície do bývania sa zdajú nedostatočné a sú obmedzené v dôsledku nedostatočnej dostupnosti pôdy a nízkej zastavanosti obytnými budovami, najmä kvôli nedostatku stimulov pre majiteľov pôdy, aby budovali nové obytné budovy alebo aby pôdu predávali. Ponuka sociálneho bývania sa takisto zdá nedostatočná a poukazuje na potrebu značných investícií na zmiernenie zvyšujúceho sa napätia na trhu s bývaním.

- (14) Nevyhnutným predpokladom toho, aby daňové systémy boli efektívnejšie a spravodlivejšie, je boj proti agresívnemu daňovému plánovaniu, ako sa to potvrdzuje v odporúčaní pre eurozónu na rok 2019. Účinky presahovania stratégií agresívneho daňového plánovania daňovníkov medzi členskými štátmi si vyžadujú koordinované kroky v oblasti vnútroštátnych politík, ktoré by doplnili legislatívu EÚ. Luxembursko prijalo opatrenia proti agresívnemu daňovému plánovaniu, no vysoká úroveň výplat dividend a licenčných poplatkov ako percentuálneho podielu na HDP naznačuje, že jeho daňové predpisy využívajú spoločnosti, ktoré sa zapájajú do agresívneho daňového plánovania. Väčšina priamych zahraničných investícií je v držbe „účelovo vytvorených subjektov“. Neexistencia zrážkových daní z odchádzajúcich úrokových platieb licenčných poplatkov (t. j. od rezidentov EÚ pre rezidentov tretích krajín) a oslobodenie výplat dividend od zrážkových daní za určitých okolností môže viesť k tomu, že sa tieto platby úplne vyhnú zdaneniu, ak nie sú zdanené ani v prijímajúcej jurisdikcii.
- (15) Programovanie finančných prostriedkov EÚ na roky 2021 – 2027 by mohlo pomôcť riešiť niektoré z nedostatkov identifikovaných v odporúčaní, a to najmä v oblastiach uvedených v prílohe D k správe o krajine⁷. Luxembursku by to umožnilo využiť uvedené prostriedky v identifikovaných sektoroch čo najlepšie.
- (16) Komisia vykonala v kontexte európskeho semestra na rok 2019 komplexnú analýzu hospodárskej politiky Luxemburska, ktorú uverejnila v správe o tejto krajine na rok 2019. Zároveň posúdila program stability na rok 2019, národný program reforiem na rok 2019 a následné opatrenia v nadväznosti na odporúčania adresované Luxembursku v predchádzajúcich rokoch. Zohľadnila nielen ich význam pre udržateľnú fiškálnu a sociálno-ekonomickú politiku v Luxembursku, ale aj ich súlad s pravidlami a usmerneniami Únie vzhľadom na potrebu posilniť celkovú správu hospodárskych záležitostí Únie zabezpečením vstupov na úrovni Únie do budúceho vnútroštátneho rozhodovania.
- (17) Rada na základe tohto posúdenia preskúmala program stability na rok 2019 a zastáva názor, že Luxembursko podľa očakávania dodrží ustanovenia Paktu stability a rastu,

TÝMTO ODPORÚČA, aby Luxembursko v rokoch 2019 a 2020 prijalo opatrenia s cieľom:

1. Zvýšiť mieru zamestnanosti starších pracovníkov zlepšením ich pracovných príležitostí a zamestnateľnosti. Zlepšiť dlhodobú udržateľnosť dôchodkového systému vrátane ďalšieho obmedzovania predčasného odchodu do dôchodku.
2. Zredukovať prekážky hospodárskej súťaže v oblasti regulovaných profesionálnych služieb pre podniky.
3. Zacieliť hospodársku politiku súvisiacu s investíciami na podporu digitalizácie a inovácií, stimulovanie rozvoja zručností, zlepšovanie udržateľnej dopravy a zvyšovanie ponuky bývania, a to aj prostredníctvom zvyšovania stimulov a odstraňovania prekážok pri výstavbe.

⁷ SWD(2019) 1015 final.

4. Odstrániť tie prvky daňového systému, ktoré môžu umožňovať agresívne daňové plánovanie, a to najmä prostredníctvom odchádzajúcich platieb.

V Bruseli

*Za Radu
predseda*