



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2013.5.29.
COM(2013) 366 final

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Luxemburg 2013. évi nemzeti reformprogramjáról

**és Luxemburg 2012-2016-os időszakra vonatkozó stabilitási programjának tanácsi
véleményezéséről**

{SWD(2013) 366 final}

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Luxemburg 2013. évi nemzeti reformprogramjáról

és Luxemburg 2012-2016-os időszakra vonatkozó stabilitási programjának tanácsi véleményezéséről

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 ajánlására²,

tekintettel az Európai Parlament állásfoglalásaira³,

tekintettel az Európai Tanács következtetéseire,

tekintettel a Foglalkoztatási Bizottság véleményére,

a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal folytatott konzultációt követően,

mivel:

- (1) Az Európai Tanács 2010. március 26-án elfogadta az Európai Bizottság „Európa 2020” elnevezésű, a gazdaságpolitikák fokozott összehangolásán alapuló, a növekedést és foglalkoztatást célzó új stratégia elindításáról szóló javaslatát, amely stratégia azokra a kulcsfontosságú területekre összpontosít, amelyeken intézkedésekre van szükség annak érdekében, hogy javuljanak Európa lehetőségei a fenntartható növekedés és a versenyképesség terén.
- (2) A Bizottság javaslatai alapján a Tanács 2010. július 13-án elfogadta a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikáira vonatkozó átfogó iránymutatásokról szóló ajánlást (2010–2014), 2010. október 21-én pedig elfogadta a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról szóló határozatot⁴, melyek együtt alkotják az „integrált iránymutatásokat”. A tagállamok felkérést kaptak, hogy nemzeti gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájukban vegyék figyelembe az integrált iránymutatásokat.
- (3) Az állam-, illetve kormányfők 2012. június 29-én elfogadták a Növekedési és Munkahely-teremtési Paktumot, amely koherens keretet teremt a minden lehetséges

¹ HL L 209., 1997.8.2., 1. o.

² COM(2013) 366 final.

³ P7_TA(2013)0052 és P7_TA(2013)0053.

⁴ A Tanács 2013. április 22-i 2013/208/EU határozata.

ösztönzőt, jogi és szakpolitikai eszközt felhasználó tagállami, uniós és euróövezeti tevékenységek számára. Döntöttek a tagállami szinten megvalósítandó intézkedésekről, és kifejezték teljes körű elkötelezettségüket az Európa 2020 stratégia céljainak megvalósítása és az országspecifikus ajánlások végrehajtása iránt.

- (4) A Tanács 2012. július 6-án ajánlást fogadott el Luxemburg 2012. évi nemzeti reformprogramjáról, valamint véleményezte Luxemburg 2011–2015-ös időszakra vonatkozó, aktualizált stabilitási programját.
- (5) A Bizottság 2012. november 28-án elfogadta az éves növekedési jelentést⁵, amely elindítja a gazdaságpolitikai koordináció 2013. évi európai szemeszterét. Ugyancsak 2012. november 28-án a Bizottság a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló 1176/2011/EU rendelet alapján elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést⁶, amelyben Luxemburgot nem sorolta azon tagállamok közé, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerül sor.
- (6) Az Európai Tanács 2013. március 14-én elfogadta a pénzügyi stabilitás, a költségvetési konszolidáció és a növekedést ösztönző intézkedések biztosítására irányuló prioritásokat. Hangsúlyozta, hogy differenciált és növekedésbarát költségvetési konszolidációt kell végrehajtani, helyre kell állítani a gazdaságnak történő hitelnyújtás rendes feltételeit, ösztönözni kell a növekedést és a versenyképességet, kezelni kell a munkanélküliséget és a válság társadalmi következményeit, valamint korszerűsíteni kell a közigazgatást.
- (7) Luxemburg 2013. április 26-án benyújtotta a 2012–2016-os időszakra vonatkozó, 2013. évi stabilitási programját és 2013. évi nemzeti reformprogramját. A kapcsolódási pontok figyelembevételére érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor.
- (8) A 2013. évi stabilitási programnak az 1466/97/EK tanácsi rendelet szerinti értékelése alapján a Tanács úgy véli, hogy a programban szereplő költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv megalapozott. Mindenekelőtt a programban szereplő, 2013-ra vonatkozó forgatókönyv majdnem teljesen megfelel a Bizottság 2013. tavaszi előrejelzésének, míg a 2014-re vonatkozó annál valamivel optimistább. A hiányra vonatkozó középtávú előrejelzések kissé optimista, a potenciális növekedés feletti növekedési forgatókönyv alapján készültek. A programban vázolt költségvetési stratégia célja a hiány csökkentése a GDP 0,8 %-ának megfelelő 2012. évi értékről 2014-re a GDP 0,6 %-ára. Az előrejelzések szerint azonban a programidőszak későbbi éveiben a hiány növekszik, 2015-ben és 2016-ban is a GDP 1,3 %-ára. Ez az elektronikus szolgáltatásokra vonatkozó, 2015. január 1-jén hatályba lépő új, az uniós előírásoknak való megfelelést biztosító héaszabályok bevezetésének a következménye. E szabályok alapján az elektronikus kereskedelemről keletkező héabevételeket a szolgáltató tartózkodási helye szerinti országból a fogyasztó tartózkodási helye szerinti országba továbbítják. A hatóságok becslése szerint az új szabályok miatt a héából származó adóbevételek a GDP 1,4 %-ával csökkennek. A kormány már bejelentette az általános héakulcs növelését annak érdekében, hogy a bevételkiesés egy részét pótolni lehessen. A 2013. évi stabilitási program megerősíti a GDP 0,5 %-át kitevő strukturális többletre vonatkozó korábbi középtávú költségvetési célt. A középtávú költségvetési cél összhangban van a Stabilitási és Növekedési Paktum követelményeivel. Mind a Bizottság 2013. évi tavaszi előrejelzése, mind a programban szereplő (újraszámított) strukturális költségvetési egyenleg alapján 2012-ben

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

Luxemburg várhatóan a GDP 0,1 %-át kitevő strukturális többletet fog elérni, ami elmarad a középtávú költségvetési céltól, majd az előrejelzés szerint 2013-ban megvalósítja a célt. Mindazonáltal az előrejelzés szerint Luxemburg 2014-től a GDP 0,3 %-ának megfelelő mértékben újra eltér középtávú költségvetési céljától, és az eltérés 2015-ben és 2016-ban még nagyobb lesz. A nemzeti hatóságok megerősítették azt a céljukat, hogy a nagyobb mozgástér biztosítása érdekében legkésőbb 2017-ben újra teljesítsék a középtávú költségvetési célt. A GDP 20,8%-át kitevő 2012. évi bruttó államadósság jóval a Szerződésben meghatározott referenciaérték alatt van.

- (9) Luxemburg az elmúlt években a GDP 3 %-ának megfelelő küszöbérték alatt tudta tartani a hiányt, így elkerülte a túlzotthiány-eljárás elindítását. Ez inkább a magasabb bevételeknek, mintsem a kiadások visszafogásának volt köszönhető. Konkrétan, a becslések szerint az államháztartási kiadások növekedési rátája – a diszkrecionális bevételi intézkedéseket figyelmen kívül hagyva – 2012-ben jelentősen meghaladta a Stabilitási és Növekedési Paktumban meghatározott kiadási referenciaértéket. A becslések szerint az államháztartási kiadások növekedési rátájának eltérése a kiadási referenciaértéktől a GDP 1,3 %-ának felel meg, tehát az 1466/97/EK rendeletben meghatározott 0,5 %-os küszöb fölött van. Azonban ezt az eltérést csak átfogó értékelés alapján, egyéb tényezők figyelembevételével lehet minősíteni: i. 2012-ben a hiány strukturális értelemben csak a GDP 0,2 %-át kitevő mértékben romlott; ii. Luxemburg gazdasága az ország kis mérete és nyitottságának mértéke miatt rendkívül volatilis; valamint iii. a Bizottság 2013. tavaszi előrejelzése alapján Luxemburnak már 2013-ban el kell érnie középtávú költségvetési célját. Ezek a tényezők mind arra utalnak, hogy az eltérés nem strukturális jellegű. A luxemburgi államháztartás által beszédett bevételek erős ingadozása azonban, bár eddig a tervezettnél magasabb bevétel volt jellemző, kockázatot jelent az államháztartás fenntarthatósága szempontjából. E kockázatok jobb kezelése érdekében mind az adósság, mind a kiadások korlátozására irányuló intézkedéseket jogszabályba kell foglalni. Emellett meg kell állapítani, hogy mely testület végzi az ellenőrzést és meg nem felelés esetén előre meghatározott intézkedéseket kell foganatosítani. A fent említett héa-intézkedéscsomag 2015. január 1-jei hatálybalépése és annak az adóbeszedésre gyakorolt erősen negatív hatása alátámasztja annak fontosságát, hogy Luxemburg középtávú költségvetési keretet vezessen be. Konkrétabban, ez rendkívül óvatos költségvetési pályát tesz szükségessé 2014-ben.
- (10) Jelenleg az adóbevételek kevesebb mint harmada származik fogyasztási adókból, ez részben az alacsony általános héakulcs és a kedvezményes héakulcsok következménye. A kedvezményes héakulcs alá tartozó áru- és szolgáltatáskategóriák száma tekintetében Luxemburg az Unióban az első helyen van. A héamentességet élvező nagyméretű pénzügyi ágazat jelenléte szintén hozzájárul ahhoz, hogy a héabevétel GDP-hez viszonyított aránya alacsony. Összességében Luxemburnak rendelkezésére áll mozgástér ahhoz, hogy az általános héakulcs kiterjesztésével növelje bevételeit. Emellett a luxemburgi társaságiadó-rendszerre az eladósodottság irányába ható adókedvezmény jellemző, ami hozzájárul ahhoz, hogy a magánadósság GDP-hez viszonyított aránya magas.
- (11) A 2012 decemberében elfogadott luxemburgi nyugdíjreform még csak a helyes irányba tett első lépésnek tekinthető. Luxemburnak a költségvetési rés megszüntetéséhez – még az elfogadott nyugdíjreform legtöbb aspektusának figyelembevételével is – az elsődleges egyenleg GDP-arányosan 8,6 százalékpontos, tartós javulását eredményező, a fenntarthatóságot erősítő hosszú távú szakpolitikákat kell végrehajtania. Luxemburnak ezért folytatnia kell a nyugdíjreformot. A

nyugdíjkiigazítás reálbér-növekedésen alapuló felső határának bevezetése növelné a nyugdíjtaralékokat, a törvényes nyugdíjkorhatárnak a várható élettartamhoz történő igazítása pedig hozzájárulna a nyugdíjrendszer hosszú távú fenntarthatóságának biztosításához. Emellett vissza kell szorítani az előrehozott nyugdíjazási lehetőségeket, és vonzóvá kell tenni a minimális nyugdíjkorhatáron túli munkavégzést. Továbbá a tartós ápolás-gondozás kiadásainak a költségvetés fenntarthatóságára gyakorolt hatása az előrejelzések szerint 2,1 százalékponttal járul hozzá a luxemburgi fenntarthatósági részhez. Luxemburgban uniós átlagban magas az idősek és az eltartottak számának várt növekedése.

- (12) Luxemburgban a termelékenység jelenleg meglehetősen magas. Ugyanakkor a termelékenységnövekedés számára nyitva álló mozgástér csökken. Ezért a bérek és a termelékenység jobb összekapcsolásának biztosítása révén korlátozni kell a fajlagos munkaerőköltségek növekedését. Luxemburg a bérindexálási rendszer módosítása révén intézkedéseket tett, hogy 2012 és 2014 között mérsékelje a bérnövekedést. Ez a reform azonban csupán átmeneti, és nem garantálja, hogy a bérek később a termelékenységgel összhangban alakulnak. A termelékenység gazdasági ágazonként eltérő és szintje a pénzügyi szektorban csaknem duplája a gazdaság más területein jellemző szintnek. 2015-től kezdődően Luxemburg versenyképessége szempontjából komoly kockázatot jelent, ha az automatikus indexálási rendszert újra a megszokott módon alkalmazzák. Ezért további intézkedéseket kell tenni a bérmegállapítási rendszer tartósabb reformja céljából annak érdekében, hogy a jövőben el lehessen kerülni a versenyképesség további romlását.
- (13) Luxemburg gazdasága erősen függ a pénzügyi szektortól, amely a teljes hozzáadott érték mintegy 30 %-át és a beszedett fiskális bevételek 25 %-át termeli. Az ország jövőbeli versenyképességének megőrzéséhez a még kiaknázatlan alternatív kompetenciák fejlesztésére lenne szükség. Azonban a luxemburgi kutatási és innovációs rendszer továbbra is nagyon gyenge és az ország távol van attól, hogy 2020-ra elérje a K+F-intenzitásra vonatkozóan kitűzött célját. Az állami kutatóintézetek és a vállalkozások közötti együttműködést jelző mutató tekintetében Luxemburg teljesítménye jóval elmarad az uniós átlagtól, ami azt tükrözi, hogy a magánszektorbeli kutatás-fejlesztés és az állami kutatási rendszer között jelenleg nincs meg a megfelelő kapcsolat. Luxemburnak ellensúlyoznia kell a K+F-intenzitás csökkenő trendjét, mindenekelőtt a vállalkozások K+F-intenzitásának élénkítése révén. A célzottabb intelligens szakosodási stratégia fejlesztése alapvető szerepet játszhat az állami kutatásfinanszírozás gazdasági hatásának maximalizálásában, különösen a magánbefektetésekre gyakorolt multiplikátorhatás biztosítása révén. Ezt a célzott megközelítést az innovatív vállalkozások fejlesztésére és növekedésére összpontosító, átfogó horizontális politikával kell kiegészíteni.
- (14) A fiatalkori munkanélküliség 18 %-kal tartósan magas és nagymértékben a képzettségi szinttől függ. A fiatal helyi lakosok éles versennyel szembesülnek a munkaerőpiacon a gyakran magasabb szintű képzettséggel rendelkező nem helyi lakosok részéről. Bár Luxemburg bizonyította szilárd elkötelezettségét a fiatalkori munkanélküliség leküzdése tekintetében, további erőfeszítésekre van szükség. Az eredmények maximalizálása érdekében a megtett intézkedéseknek átfogó reformstratégia részét kell képezniük, beleértve az ellátásoktól való függőség felszámolására irányuló fokozott aktivizálási politikákat. A fiatalok alapkészségeire vonatkozó PISA-felmérésen Luxemburg viszonylag gyengén teljesít. További intézkedésekre van szükség az olvasás, a matematika és a tudományok terén 2006 óta megfigyelt negatív tendencia megállításához. A hátrányos helyzetű diákokkal foglalkozó iskolák esetében

erőfeszítéseket kell tenni az oktatási erőforrások javítása és azok célzottsága tekintetében, és bővíteni kell a nyelvi támogatás és korrepetálás céljából rendelkezésre álló erőforrásokat. Tovább kell vizsgálni azokat a konkrét kihívásokat, amelyekkel a migráns háttérrel rendelkezők kerülnek szembe a munkaerőpiacon, és megoldásukra célzott – többek között a nyelvi készségekre irányuló – intézkedéseket kell tenni. Ezzel összefüggésben külön figyelmet kell fordítani a szakoktatásra és -képzésre. További intézkedéseket kell tenni a koragyermekkorai nevelés javítása és a korai iskolaelhagyás visszaszorítása érdekében, különösen a migráns lakosság esetében. Javítani kell az idősebb munkavállalók foglalkoztathatóságát, többek között készségfejlesztés révén.

- (15) Luxemburg kötelezettséget vállalt arra, hogy 2020-ra a kibocsátáskereskedelmi rendszer által nem érintett ágazatokban 2005-höz képest 20 %-kal csökkenti az üvegházhatású gázok kibocsátását, de várhatóan 27 százalékponttal elmarad ettől a céltól. 2010-ben a közlekedési ágazat volt felelős a kibocsátáskereskedelmi rendszer hatálya alá nem tartozó kibocsátás 64 %-áért, ez komoly kihívást jelent az ország számára. A jelenleg hatályos intézkedések a cél eléréséhez szükséges kibocsátáscsökkentésnek csak mintegy a harmadát tennék ki. Következésképpen az intézkedéseket jelentős mértékben fel kell gyorsítani, elsősorban az üzemanyagok adójának növelésével, hogy a szomszédos országokkal összevetve csökkenjen az adózási rés. Fel kell gyorsítani a gépjárműadózás reformját is. Luxemburnak folytatnia kell a tömegközlekedés igénybevételének előmozdítására irányuló projektek végrehajtását. A tömegközlekedés felé történő elmozdulás elősegítésére forgalomterhelési díjakat kell bevezetnie. Támogatni kell a szomszédos régiókkal való jobb tömegközlekedési összeköttetést.
- (16) Az európai szemeszterrel összefüggésben a Bizottság elvégezte Luxemburg gazdaságpolitikájának átfogó elemzését, értékelte a stabilitási programot és a nemzeti reformprogramot. Figyelembe vette nemcsak a programok Luxemburg fenntartható költségvetési, valamint társadalom- és gazdaságpolitikája szempontjából mutatott jelentőségét, hanem azt is, hogy azok megfelelnek-e az uniós szabályoknak és iránymutatásoknak, tekintve, hogy az Európai Unió átfogó gazdasági kormányzását az uniós szempontoknak a jövőbeli nemzeti döntésekbe való beépítésével kell megerősíteni. Az alábbi 1–6. ajánlás tükrözi a Bizottság európai szemeszter keretében tett ajánlásait.
- (17) A Tanács ezen értékelés fényében megvizsgálta Luxemburg stabilitási programját, és arról alkotott véleményét⁷ különösen az alábbi 1. ajánlás tükrözi.
- (18) Az európai szemeszter keretében a Bizottság elkészítette az euróövezet egészének gazdaságpolitikájára vonatkozó elemzését is, amely alapján a Tanács külön ajánlásokat intézett azon tagállamokhoz, amelyek pénzneme az euró. Luxemburnak ezen ajánlások teljes körű és megfelelő időben történő végrehajtásáról is gondoskodnia kell,

AJÁNLJA, hogy Luxemburg 2013–2014-ben tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

1. Tartson fenn rendezett költségvetési egyenleget és továbbra is kövesse a középtávú költségvetési célt, az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságának biztosítása érdekében, figyelembe véve különösen az idősödéshez kapcsolódó rejtett kötelezettségeket. Az államháztartásra kiterjedő és többéves kiadási korlátokat tartalmazó középtávú költségvetési keret elfogadásával, valamint a költségvetési szabályok független ellenőrzésének bevezetésével erősítse a költségvetési irányítást.

⁷

Az 1466/97/EK rendelet 5. cikkének (2) bekezdése értelmében.

2. Tegyen intézkedéseket a társasági adózásra jellemző, az eladósodottság irányába ható adókedvezmények csökkentése érdekében és terjessze ki az általános héakulcs alkalmazását.
3. Fogja vissza az elöregedéssel összefüggő kiadásokat a következők révén: a tartós ápolás-gondozás költséghatékonyságának fokozása, mindenekelőtt jobban összpontosítva a megelőzésre, a rehabilitációra és a független életvitelre, a nemrég elfogadott nyugdíjreform erősítése, további intézkedések az előrehozott nyugdíjazás visszaszorítása érdekében, és a tényleges nyugdíjkorhatár emelése, többek között a törvényes nyugdíjkorhatárnak a várható élettartamhoz történő hozzákapcsolásával.
4. A bérmegállapítási rendszer, többek között a bérindexálás reformja érdekében a jelenlegi befagyasztáson kívül tegyen további strukturális intézkedéseket a szociális partnerekkel konzultálva és a nemzeti gyakorlattal összhangban, javítva a rendszernek a termelékenység alakulásával és az ágazati fejleményekkel, valamint a munkaerő-piaci feltételekkel összefüggő válaszadási képességét, és mozdítsa elő a versenyképességet. Fokozza a gazdasági struktúra diverzifikációjára irányuló erőfeszítéseket, előmozdítva a magánberuházásokat a kutatás területén, elsősorban az állami kutatás és a vállalkozások együttműködésének fejlesztésével.
5. Az aktív munkaerő-piaci politikák kialakításának és ellenőrzésének javítása révén fokozza a fiatalkori munkanélküliség mérséklésére irányuló erőfeszítéseket. Erősítse az általános és a szakképzést a fiatalok készségeinek a munkaerő-piaci kereslettel való jobb összehangolása céljából, különösen a migráns háttérrel rendelkezők esetében. Tegyen határozott intézkedéseket az idősebb munkavállalók munkaerő-piaci aktivitási rátájának növelése céljából, többek között foglalkoztathatóságuknak az egész életen át tartó tanulás révén történő javításával.
6. Erősítse meg azokat az intézkedéseket, amelyek a kibocsátáskereskedelmi rendszer által nem érintett ágazatokban az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése terén meghatározott célok elérésére irányulnak, mindenekelőtt a közlekedésben használt energiatermékek adóztatásának növelésével.

Kelt Brüsszelben,

*a Tanács részéről
az elnök*