



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 2. 6. 2014
COM(2014) 417 final

Odporúčanie

ODPORÚČANIA RADY,

**ktoré sa týka národného programu reforiem Luxemburska na rok 2014
a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Luxemburska na rok 2014**

{SWD(2014) 417 final}

Odporúčanie

ODPORÚČANIA RADY,

ktoré sa týka národného programu reforiem Luxemburska na rok 2014

a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Luxemburska na rok 2014

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 koordináciou¹, 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,

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) Európska rada 26. marca 2010 schválila návrh Komisie o iniciovaní novej stratégie pre rast a zamestnanosť nazvanej Európa 2020, založenej na posilnenej koordinácii hospodárskych politík, ktorá sa zameria na kľúčové oblasti, v ktorých sú potrebné opatrenia na oživenie potenciálu Európy v oblasti udržateľného rastu a konkurencieschopnosti.
- (2) Na základe návrhov Komisie prijala Rada 13. júla 2010 odporúčanie týkajúce sa všeobecných usmernení pre hospodárske politiky členských štátov a Únie (na roky 2010 až 2014) a 21. októbra 2010 prijala rozhodnutie týkajúce sa usmernení pre politiky zamestnanosti členských štátov, ktoré spolu tvoria „integrované usmernenia“. Členské štáty boli vyzvané, aby tieto integrované usmernenia zohľadnili vo svojej vnútroštátnej hospodárskej politike a politike zamestnanosti.
- (3) Hlavy štátov alebo predsedovia vlád 29. júna 2012 rozhodli o Pakte pre rast a zamestnanosť, v ktorom sa stanovuje koherentný rámec opatrení na vnútroštátnej úrovni, úrovni EÚ a na úrovni eurozóny s využitím všetkých možných stimulov,

¹ Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.

² COM(2014) 417 final.

³ P7_TA(2014)0128 a P7_TA(2014)0129.

nástrojov a politik. Rozhodli o tom, že treba prijať opatrenie na úrovni členských štátov, a predovšetkým sa v plnej miere prihlásili k záväzku dosiahnuť ciele stratégie Európa 2020 a splniť odporúčania pre jednotlivé krajiny.

- (4) Rada 9. júla 2013 prijala odporúčanie, ktoré sa týka národného programu reforiem Luxemburska na rok 2013, a vydala svoje stanovisko k aktualizovanému programu stability Luxemburska na roky 2012 – 2016. Komisia 15. novembra 2013 v súlade s nariadením (EÚ) č. 473/2013⁴ predložila svoje stanovisko k návrhu rozpočtového plánu Luxemburska na rok 2014⁵.
- (5) Komisia 13. novembra 2013 prijala ročný prieskum rastu⁶, čo znamenalo začiatok európskeho semestra koordinácie hospodárskej politiky na rok 2014. Komisia v ten istý deň prijala na základe nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 správu o mechanizme varovania⁷, v ktorej určila Luxembursko za jeden z členských štátov, vo vzťahu ku ktorým sa vykoná hĺbkové preskúmanie.
- (6) Európska rada 20. decembra 2013 schválila priority na zabezpečenie finančnej stability a fiškálnej konsolidácie, ako aj opatrenia na posilnenie rastu. Zdôraznila, že je potrebné presadzovať diferencovanú fiškálnu konsolidáciu, ktorá podporuje rast, obnoviť bežné úverové podmienky pre hospodárstvo, podporovať rast a konkurencieschopnosť, riešiť problematiku nezamestnanosti a sociálnych dôsledkov krízy, ako aj modernizovať verejnú správu.
- (7) Komisia 5. marca 2014 uverejnila výsledky hĺbkového preskúmania pre Luxembursko⁸ podľa článku 5 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011. Z analýzy Komisie vyplýva, že Luxembursko nečelí makroekonomickým nerovnováham v zmysle postupu pri makroekonomickej nerovnováhe. Analýza prebytku bežného účtu predovšetkým ukazuje, že prebytok nevyplýva zo slabého domáceho dopytu, ale je skôr výsledkom osobitného modelu rastu Luxemburska, ktorý sa výrazne opiera o finančné služby. Riziká pre domácu finančnú stabilitu plynúce z prítomnosti veľkého finančného sektora existujú, sú však relatívne obmedzené, keďže sektor je zároveň diverzifikovaný aj špecializovaný. Vysoká miera zadlženosti súkromného sektora a najmä nefinančných korporácií odzrkadľuje hlavne prítomnosť veľkého počtu nadnárodných spoločností, ktoré využívajú svoje pobočky alebo dcérske spoločnosti v Luxembursku na financovanie operácií vnútri skupiny. Napokon, súčasná priaznivá pozícia verejných financií veľmi závisí od udržateľnosti modelu rastu založeného na prosperujúcom finančnom sektore a predstavuje vysoké riziko, pokiaľ ide o udržateľnosť v dlhodobom horizonte.
- (8) Luxembursko 28. apríla 2014 predložilo svoj národný program reforiem na rok 2014 a 25. apríla 2014 svoj program stability na rok 2014. S cieľom zohľadniť prepojenia medzi nimi sa obidva tieto programy posudzovali súčasne.
- (9) Cieľom strednodobej rozpočtovej stratégie uvedenej v programe stability na rok 2014 je vrátiť sa k strednodobému cieľu v roku 2016 potom, ako v roku 2015 dôjde k výraznému odklonu od neho. Program potvrdzuje predchádzajúci strednodobý cieľ nadbytku 0,5 % HDP, ktorý odzrkadľuje požiadavky Paktu stability a rastu. Predpokladá sa, že (prepočítaný) štrukturálny prebytok verejných financií klesne z úrovne 1,4 % HDP v roku 2013 na úroveň 1,1 % v roku 2014 predtým, ako sa v

⁴ Ú. v. EÚ L 140, 27.5.2013, s. 11.

⁵ C(2013) 8006 final.

⁶ COM(2013) 800 final.

⁷ COM(2013) 790 final.

⁸ SWD(2014) 84 final.

roku 2015 zmení na deficit na úrovni 0,1 % HDP. Na ďalšie obdobie sa plánuje postupné zvyšovanie štrukturálnych prebytkov. Preto sa očakáva, že Luxembursko zostane v roku 2014 na úrovni svojho strednodobého cieľa, pričom v roku 2015 sa od neho výrazne odkloní. Podľa programu by miera rastu verejných výdavkov bez diskrečných príjmových opatrení mala byť vyššia než referenčná strednodobá miera potenciálneho rastu HDP v roku 2015. Celkovo možno povedať, že ciele programu sú čiastočne v súlade s požiadavkami preventívnej časti Paktu stability a rastu na rok 2015, s odchýlkou predovšetkým v roku 2015. Predpokladá sa, že pomer dlhu k HDP, ktorý bol v roku 2013 na úrovni 23,1 %, teda hlboko pod referenčnou hodnotou 60 % HDP, bude počas programového obdobia ďalej klesať. Makroekonomický scenár, na ktorom sú založené rozpočtové prognózy v programe a ktorý vypracoval nezávislý orgán (STATEC), je na roky 2014 a 2015 mierne optimistický. Vláda odhaduje mieru rastu HDP v roku 2014 aj v roku 2015 na 3,2 %, zatiaľ čo Komisia v prognóze z jari 2014 predpokladá rast na úrovni 2,6 % v roku 2014 a v roku 2015 na úrovni 2,7 %. Navyše, orgány ešte celkom nešpecifikovali opatrenia, na ktorých sa bude zakladať fiškálna trajektória na obdobie rokov 2015 – 2018. Podľa prognózy Komisie, v ktorej sa nezohľadňujú najnovšie oznámené opatrenia, sa odhaduje, že štrukturálny prebytok v roku 2014 klesne na 0,6 % HDP a v roku 2015 sa zmení na deficit na úrovni 1,3 % HDP. Pokiaľ ide o mieru rastu výdavkov verejných financií bez diskrečných príjmových opatrení, odhaduje sa, že bude vyššia ako referenčná strednodobá miera možného HDP v roku 2015, kedy sa očakáva významný odklon. Na základe posúdenia Programu stability na rok 2014 a prognózy Komisie podľa nariadenia Rady (ES) č. 1466/97 zastáva Rada názor, že existujú riziká pre dosiahnutie cieľov programu, ktoré sú len čiastočne v súlade s požiadavkami preventívnej časti Paktu stability a rastu, najmä od roku 2015.

- (10) Vláda predložila parlamentu v júli 2013 návrh zákona o transpozícii ustanovení smernice Rady 85/2011 o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov a Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii. Hoci sa očakávalo, že návrh zákona vstúpi do platnosti 1. januára 2014, jeho prijatie sa oneskorilo z dôvodu júlového odstúpenia vlády. Podľa návrhu zákona sa zavádza nový Zákon o programe viacročného financovania, ktorý sa vzťahuje na rovnaký časový horizont ako nadchádzajúca aktualizácia programu stability. Zákon o programe viacročného financovania by sa mal aktualizovať ročne na priebežnom základe spolu s ročným rozpočtom. Mali by sa v ňom uvádzať plány na dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa na úrovni verejnej správy. Návrh zákona zavádza viacročné stropy v Zákone o programe viacročného financovania, ktoré by sa mali vzťahovať len na sektor ústrednej verejnej správy, nie sú však špecifikované dôsledky v prípade, že sa stropy prekročia. V návrhu zákona sa nestanovuje pravidlo o vnútroštátnych výdavkoch, ktorým by sa usmerňovalo stanovovanie viacročných cieľov v oblasti výdavkov. Zákon však obsahuje ustanovenia pre proces prispôsobovania strednodobého cieľa, ktoré sa majú dodržať. V marci 2014 bol parlamentu predložený revidovaný návrh zákona, v ktorom sa okrem iného ustanovuje pridelenie úlohy nezávislého monitorovania fiškálnych pravidiel novovytvorenej inštitúcii Conseil National des Finances Publiques (Národná rada pre verejné financie).
- (11) Okrem toho, nové pravidlá o príjmoch z DPH plynúcich z činností elektronického obchodu budú mať vplyv aj na daňové príjmy z DPH. Od roku 2015 sa takéto príjmy prevedú z krajiny, v ktorej má sídlo dodávateľ, do krajiny bydliska zákazníka. Vláda oznámila, že sadzby DPH sa zvýšia o 2 percentuálne body, čo by

malo čiastočne kompenzovať stratu príjmov. Vzhľadom na veľmi rozšírené využívanie znížených a výrazne znížených sadzieb sa však dodatočný príjem môže zvýšiť širším uplatňovaním štandardnej sadzby, čím sa budú vo väčšej miere kompenzovať uvedené straty.

(12) V roku 2060 majú hrubé verejné výdavky na dôchodky ako podiel HDP v Luxembursku podľa údajov zo Správy Komisie o starnutí obyvateľstva (Ageing Report) z roku 2012 vzrásť z 9,2 % HDP na 18,6 % HDP. To je spôsobené najmä výdavkami súvisiacimi so starnutím obyvateľstva, a to najmä dôchodkami. Dôchodková reforma z roku 2012 mala obmedzenú pôsobnosť a podstatne neriešila hrozbu, ktorú predstavuje dôchodkový systém pre dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Krátkodobé financovanie dôchodkového systému je v súčasnosti zaručené nízkym podielom obyvateľstva v dôchodkovom veku a je založené na príspevkoch, ktoré odvádza pomerne mladá populácia cezhraničných pracovníkov. Očakáva sa, že v budúcnosti sa tento trend obráti a náklady na dôchodky, ako aj na dlhodobú starostlivosť sa pravdepodobne podstatne zvýšia. Aby sa zaistila životaschopnosť dôchodkového systému, by bolo potrebné, aby sa po roku 2020 zmiernilo prispôsobovanie dôchodkov životnej úrovni a okrem toho sa aj podstatne zvýšila miera príspevkov. To by znamenalo veľký nárast daňového zaťaženia práce, ktoré by znášala budúca populácia v aktívnom veku, a v dôsledku toho stratu konkurencieschopnosti v oblasti nákladov. Vzhľadom na súčasnú vysokú úroveň miery nahradzovania sa mohlo prijať niekoľko rôznych opatrení, aby sa zaistilo spravodlivejšie rozloženie daňového zaťaženia na jednotlivé generácie. Zavedením hornej hranice pre úpravy dôchodkov na základe zvýšenia reálnych miezd by sa zvýšili dôchodkové rezervy. Okrem toho, zvýšenie skutočného veku odchodu do dôchodku, ktorý je v súčasnosti 59 rokov, jeho zosúladením so strednou dĺžkou života by prispelo k zabezpečeniu dlhodobej udržateľnosti dôchodkového systému. Možnosti predčasného odchodu do dôchodku by sa mali tiež obmedziť. Finančné stimuly na predĺženie pracovných kariér, ako sa uvádza v dôchodkovej reforme, môžu prispieť k udržateľnosti dôchodkového systému, avšak zamestnateľnosť starších pracovníkov by sa mala ešte viac zlepšiť, a to posilnením odbornej prípravy a celoživotného vzdelávania. Luxembursko potrebuje obmedziť budúce potreby a náklady súvisiace s dlhodobou starostlivosťou, aby zaistilo jej udržateľnosť. Služby dlhodobej starostlivosti by sa mohli takisto stať viac nákladovo efektívnymi, a to posilnením koordinácie medzi zdravotnou a sociálnou starostlivosťou, zlepšením poskytovania služieb a lepšou podporou opatrovateľov spomedzi rodinných príslušníkov.

(13) Súčasný veľký prebytok bežného účtu Luxemburska možno pripísať finančným službám a tento prebytok zakrýva trvalý a postupne sa zvyšujúci deficit v obchodnej bilancii tovarov, ktorý vyplýva z pomalého rastu vývozu. Hoci táto tendencia odzrkadľuje zvyšujúci sa význam sektora služieb v hospodárstve, je spôsobená aj väčšou štrukturálnou stratou v oblasti konkurencieschopnosti. Nedávny neustály nárast jednotkových nákladov práce oslabil konkurencieschopnosť luxemburskej priemyselnej štruktúry. Modulácia mechanizmu indexácie miezd, ktorý prijala vláda v roku 2012, sa do konca roka 2014 skončí. Hoci možno skúmať rôzne prístupy, je dôležité, aby boli mzdy užšie viazané na produktivitu prostredníctvom reformy systému indexácie miezd, čím sa umožní odvetvová diferenciácia. Veľká závislosť na finančnom sektore predstavuje pre luxemburské hospodárstvo štrukturálne riziko. Preto je potrebné, aby sa Luxembursko zameralo na rozvoj vysoko špecializovaných podnikov ako platformy pre rast založený na inováciách. Hoci štvornásobne zvýšenie intenzity výskumu a

vývoja vo verejnom sektore od roku 2000 odzrkadľuje odhodlanie vybudovať výskumné kapacity verejného sektora, Luxembursko nie je na ceste k dosiahnutiu svojho cieľa intenzity v oblasti výskumu a vývoja do roku 2020, ktorý je 2,3 – 2,6 % HDP, a to z dôvodu prudkého poklesu intenzity činnosti v tejto oblasti (z 1,53 % HDP v roku 2000 na 1 % v roku 2012). Jeho výkonnosť podľa ukazovateľov o spolupráci medzi verejnými výskumnými inštitúciami a podnikmi by sa mala ešte viac zlepšiť. V reforme na posilnenie inovačných klastrov, ktorá sa začala v roku 2013, by sa malo pokračovať.

- (14) Hoci boli prijaté rôzne opatrenia, nezamestnanosť mladých ľudí je neustále vysoká – v roku 2013 bola na úrovni 17,4 % aktívneho obyvateľstva, aj keď poklesla z úrovne 18 % v roku 2012. Nezamestnanosť veľmi závisí od úrovne vzdelania a je nižšia medzi ľuďmi s ukončeným vyšším vzdelaním. Luxemburský systém vzdelávania čelí mnohým špecifickým výzvam, ako sú viacjazyčnosť a špecifické zručnosti, ktoré si vyžaduje vysoko špecializovaný trh práce s veľkým finančným sektorom. Výsledky prieskumu OECD z roku 2012 o zručnostiach študentov potvrdili, že sú potrebné ďalšie opatrenia, aby bolo možné reagovať na pomerne slabé základné zručnosti mladých ľudí, ktoré možno pozorovať už od roku 2006. V tejto súvislosti by sa malo pokračovať v reforme základných a stredných škôl. Okrem toho by sa mala ešte viac zlepšiť aj kvalita a atraktivnosť odbornej prípravy a vzdelávania s cieľom poskytnúť trhu práce kvalifikovanú pracovnú silu vrátane ľudí z prísťahovaleckého prostredia. Veľmi veľké prekážky na trhu práce, ktoré patria medzi najvyššie v EÚ, pre všetky mzdové úrovne a zloženia rodín, vyplývajú z koncepcie a systému daní a sociálneho zabezpečenia. Takisto, napriek nedávnejmu reformnému úsiliu zostávajú aktivačné politiky naďalej slabé, účasť na aktívnych politikách trhu práce nie je povinná v žiadnej fáze trvania nezamestnanosti a pri účasti na aktívnych politikách trhu práce sa nevyžaduje priebežné hľadanie si zamestnania.
- (15) Luxembursko je odhodlané do roku 2020 znížiť o 20 % emisie skleníkových plynov v sektoroch, na ktoré sa nevzťahuje ETS, očakáva sa však, že tento cieľ nesplní o 23 percentuálnych bodov. Okrem toho sa očakáva, že emisie v roku 2013 budú o 1 % vyššie než je cieľ stanovený na rok 2013 v rozhodnutí o spoločnom úsilí. Približne 70 % emisií súvisiacich s dopravou je spojených s vývozom palív, čo je okrem iného výsledkom veľmi nízkych spotrebných daní z palív. Uznanie vývozu palív ako kľúčovej výzvy v druhom Národnom akčnom pláne na ochranu klímy, ktorý bol prijatý v máji 2013, je krokom vpred. Na riešenie tejto otázky sú však potrebné konkrétnejšie a dlhodobé opatrenia. Environmentálne zdaňovanie v roku 2012 predstavovalo 2,4 % HDP, zatiaľ čo v roku 2004 predstavovalo 3,1 %. Tento pokles je spôsobený predovšetkým nižšími príjmami z dane z energie, ktoré ovplyvňuje chýbajúca indexácia daní z energie. Dane z dopravy, okrem palív, v roku 2012 predstavovali 0,2 % HDP. Dane z palív používaných v doprave sú vysoké - na úrovni 2,2 % HDP - napriek preferenčnému daňovému zaobchádzaniu s naftou, a to najmä v dôsledku „cestovného ruchu na čerpacích stanicích“. Pri environmentálnom zdaňovaní, ktoré predstavuje podpriemerný podiel z celkových daňových príjmov, je možné zlepšiť koncepciu environmentálnych daní Luxemburska, a to predovšetkým prostredníctvom zvýšenia zdaňovania energetických produktov pre dopravu.
- (16) Komisia vykonala v kontexte európskeho semestra dôkladnú analýzu hospodárskej politiky Luxemburska. Posúdila program stability a národný program reforiem. Zohľadnila nielen ich význam pre udržateľnú fiškálnu a sociálno-ekonomickú

politiku Luxemburska, ale aj ich súlad s pravidlami a usmerneniami EÚ vzhľadom na potrebu posilniť celkovú správu hospodárskych záležitostí v Európskej únii tým, že poskytne príspevky na úrovni EÚ pre budúce vnútroštátne rozhodovanie. Jej odporúčania v rámci európskeho semestra sú premietnuté do nižšie uvedených odporúčaní 1 až 5.

- (17) Na základe tohto posúdenia Rada preskúmala program stability Luxemburska a jej stanovisko⁹ je premietnuté najmä do nižšie uvedeného odporúčania 1.
- (18) Komisia v kontexte európskeho semestra vykonala aj analýzu hospodárskej politiky eurozóny ako celku. Rada na základe uvedenej analýzy vydala v prípade tých členských štátov, ktorých menou je euro, odporúčania pre jednotlivé krajiny. Luxembursko by malo zabezpečiť aj úplné a včasné vykonanie týchto odporúčaní,

TÝMTO ODPORÚČA, aby Luxembursko prijalo v období rokov 2014 – 2015 opatrenia s cieľom:

1. Zachovať v roku 2014 zdravú fiškálnu pozíciu, podstatne posilniť rozpočtovú stratégiu v roku 2015 s cieľom zaistiť, že sa dosiahne strednodobý cieľ a ďalej sa na ňom zotrvá, aby sa ochránila dlhodobá udržateľnosť verejných financií, najmä so zreteľom na implicitné záväzky súvisiace so starnutím obyvateľstva. Posilniť správu vo fiškálnej oblasti prostredníctvom urýchleného prijatia strednodobého rozpočtového rámca, ktorý sa týka verejných financií a zahŕňa viacročné výdavkové stropy, a zavedením nezávislého monitorovania fiškálnych pravidiel. Ešte viac rozšíriť daňový základ, predovšetkým v prípade spotreby.
2. Aby sa zaistila fiškálna udržateľnosť, znížiť výdavky súvisiace so starnutím obyvateľstva tým, že sa dlhodobá starostlivosť stane viac nákladovo efektívnou, pokračovať v dôchodkovej reforme tak, aby sa zvýšil skutočný vek odchodu do dôchodku, vrátane obmedzenia predčasného odchodu do dôchodku a prepojenia zákonom stanoveného veku odchodu do dôchodku so strednou dĺžkou života. Posilniť úsilie o zvýšenie miery účasti starších pracovníkov, a to aj zlepšením ich zamestnateľnosti prostredníctvom celoživotného vzdelávania.
3. Urýchliť prijatie štrukturálnych opatrení v konzultácii so sociálnymi partnermi a v súlade s vnútroštátnymi postupmi, vykonať reformu systému indexácie miezd s cieľom zlepšiť schopnosť miezd reagovať na vývoj produktivity, predovšetkým na sektorovej úrovni. Snažiť sa o v diverzifikáciu štruktúry hospodárstva, a to aj podporovaním súkromných investícií do výskumu a ďalším rozvojom spolupráce medzi verejným výskumom a podnikmi.
4. Pokračovať v úsilí znížiť nezamestnanosť mladých a najmä nízko kvalifikovaných uchádzačov o prácu z prístahovaleckého prostredia, prostredníctvom koherentnej stratégie, a to aj prostredníctvom ďalšieho zlepšovania koncepcie a monitorovania aktívnych politík trhu práce, riešenia nesúlady medzi ponúkanými a požadovanými zručnosťami a odstránenia finančných prekážok, ktoré znižujú motiváciu pracovať. Na tento účel urýchliť vykonanie reformy všeobecného aj odborného vzdelávania a odbornej prípravy, aby zručnosti mladých ľudí lepšie zodpovedali dopytu po práci.
5. Vypracovať súhrnný rámec a prijať konkrétne opatrenia na splnenie cieľa do roku 2020 znížiť emisie skleníkových plynov z činností, na ktoré sa nevzťahuje ETS, predovšetkým prostredníctvom zdanenia energetických produktov pre dopravu.

⁹ Podľa článku 5 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 1466/97.

V Bruseli

*Za Radu
predseda*