



V Bruselu dne 5.6.2019
COM(2019) 516 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

**k národnímu programu reforem Lucemburska na rok 2019 a stanovisko Rady k
programu stability Lucemburska z roku 2019**

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Lucemburska na rok 2019 a stanovisko Rady k programu stability Lucemburska z roku 2019

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 121 odst. 2 a čl. 148 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik¹, a zejména na čl. 5 odst. 2 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu,

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

s ohledem na stanovisko Hospodářského a finančního výboru,

s ohledem na stanovisko Výboru pro sociální ochranu,

s ohledem na stanovisko Výboru pro hospodářskou politiku,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Dne 21. listopadu 2018 přijala Komise roční analýzu růstu, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2019. Náležitě přitom zohlednila evropský pilíř sociálních práv vyhlášený Evropským parlamentem, Radou a Komisí dne 17. listopadu 2017. Priority této roční analýzy potvrdila dne 21. března 2019 Evropská rada. Dne 21. listopadu 2018 přijala Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 také zprávu mechanismu varování, která Lucembursko neuvádí mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum. Téhož dne Komise přijala rovněž doporučení pro doporučení Rady týkající se hospodářské politiky eurozóny, které Evropská rada potvrdila dne 21. března 2019. Doporučení týkající se hospodářské politiky eurozóny (dále jen „doporučení pro eurozónu“) přijala Rada dne 9. dubna 2019.
- (2) Vzhledem k úzké provázanosti ekonomik v hospodářské a měnové unii by Lucembursko jakožto členský stát, jehož měnou je euro, mělo zajistit, aby doporučení pro eurozónu, jak je promítnuto do níže uvedených doporučení č. 1 až 4, bylo plně a včas zohledněno.

¹ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

- (3) Dne 27. února 2019 byla zveřejněna zpráva o Lucembursku pro rok 2019². V této zprávě byl posouzen pokrok, jež Lucembursko učinilo v plnění jemu určených doporučení přijatých Radou dne 13. července 2018, v přijímání opatření v návaznosti na jemu určená doporučení přijatá v předchozích letech a v plnění národních cílů Lucemburska v rámci strategie Evropa 2020.
- (4) Dne 30. dubna 2019 předložilo Lucembursko svůj národní program reforem na rok 2019 a svůj program stability z roku 2019. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.
- (5) Relevantní doporučení pro jednotlivé země byla zohledněna při programování evropských strukturálních a investičních fondů (dále jen „ESI fondy“) na období 2014–2020. V souladu s článkem 23 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013³ může Komise členský stát požádat, aby svou dohodu o partnerství a příslušné programy přezkoumal a navrhl změny, je-li to nezbytné, aby se podpořilo zohledňování příslušných doporučení Rady. Podrobnosti o tom, jak bude Komise uvedené ustanovení používat, byly uvedeny v pokynech k uplatňování opatření propojujících účinnost ESI fondů s řádnou správou ekonomických záležitostí⁴.
- (6) Na Lucembursko se v současné době vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu. Lucemburská vláda ve svém programu stability z roku 2019 plánuje snížení celkového přebytku z 2,4 % HDP v roce 2018 na 1,0 % HDP v roce 2019, po němž by měl následovat téměř stálý růst, a v roce 2023 by mělo být dosaženo přebytku ve výši 2,2 % HDP. Na základě přepočteného strukturálního salda⁵ je střednědobý rozpočtový cíl, který se změnil ze strukturálního schodku ve výši 0,5 % HDP v roce 2019 na přebytek ve strukturálním vyjádření ve výši 0,5 % HDP v roce 2020, v průběhu programového období překonán. Podle programu stability z roku 2019 má poměr veřejného dluhu k HDP zůstat dostatečně pod referenční hodnotou ve výši 60 % HDP stanovenou Smlouvou. Makroekonomický scénář, z něhož tyto rozpočtové projekce vycházejí, je během celého období, na něž se program vztahuje, příznivý, s výjimkou roku 2023, kdy je realistický. Na základě prognózy Komise z jara 2019 se očekává, že strukturální saldo dosáhne v roce 2019 přebytku ve výši 0,9 % HDP a v roce 2020 0,5 % HDP, což je zejména pro rok 2020 méně, než předpokládal program stability z roku 2019, ale i tak nad úrovní střednědobého rozpočtového cíle nebo v souladu s ním. Zároveň by měl být pečlivě sledován vývoj výdajů v krátkodobém a střednědobém horizontu, zejména s ohledem na možná budoucí rizika pro stabilitu příjmů. Celkově se Rada domnívá, že Lucembursko zřejmě ustanovení Paktu o stabilitě a růstu v letech 2019 a 2020 dodrží.
- (7) Navzdory nedávným reformám se očekává, že výdaje Lucemburska související se stárnutím obyvatelstva (náklady související s důchody, zdravotní péčí a dlouhodobou péčí) se v dlouhodobém horizontu výrazně zvýší. Vzhledem k tomu, že v současném systému nejsou prováděny žádné změny politiky, mohlo by to v dlouhodobém

² SWD(2019) 1015 final.

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Cyklicky očištěné saldo bez vlivu jednorázových a dočasných opatření, přepočtené Komisí za použití společně dohodnuté metodiky.

horizontu ohrozit udržitelnost veřejných financí. A to i přes současnou nízkou úroveň veřejného dluhu a kumulované rezervy systému sociálního zabezpečení, u nichž se očekává, že zajistí životaschopnost tohoto systému do roku 2041. Od roku 2011 jsou Lucembursku adresována doporučení k tomuto problému, avšak k dnešnímu dni bylo dosaženo jen omezeného pokroku. Pracovní skupina vlády pro důchody ve zprávě z roku 2018 probírala různé způsoby, jak zlepšit dlouhodobou udržitelnost důchodového systému, včetně postupného zvyšování míry příspěvků, zvýšení věkové hranice pro odchod do důchodu s ohledem na prodloužení naděje dožití a podpory postupného odchodu do důchodu. Zpráva navrhuje, aby byla vypracována vícestranná strategie kalibrovaných reforem s cílem zaručit dlouhodobou udržitelnost systému a zároveň minimalizovat dopady na hospodářství i na důchodce. Předpokládaný nárůst výdajů spojených se stárnutím obyvatelstva rovněž ohrožuje dlouhodobou udržitelnost systémů zdravotní a dlouhodobé péče. Více než tři čtvrtiny výdajů na dlouhodobou péči pocházejí z veřejných zdrojů. Reforma z roku 2018 má zajistit finanční životaschopnost do roku 2030 tím, že se postupně zvýší příspěvky pracovníků do systému zdravotní péče z 1,4 % mzdové základny na 1,7 %, aby bylo možné udržet náklady v souladu s podílem závislých osob. Dopady z hlediska dlouhodobé fiskální udržitelnosti však dosud nejsou jasné. Pro udržení sociální soudržnosti a veřejných financí v dlouhodobém horizontu by demografické politiky musely být v souladu s politikami v oblasti vzdělávání a odborné přípravy, přičemž je třeba zaujmout holistický přístup, aby byly zohledněny jak výzvy, tak příležitosti změn v demografii i v digitální ekonomice, a to vzhledem k očekávanému dopadu stárnutí obyvatel na nabídku pracovní síly v blízké budoucnosti. V poslední době se v některých odvětvích objevil nedostatek pracovních sil, který by mohl bránit růstu produktivity a snižovat dlouhodobý růstový potenciál.

- (8) Navzdory celkově dobré výkonnosti na trhu práce míra zaměstnanosti stagnuje a konkrétní skupiny se stále potýkají se zvláštními problémy na trhu práce. Zejména míra zaměstnanosti starších lidí zůstává nadále velmi nízká a ke zvýšení jejich účasti na trhu práce je třeba přijmout další opatření. Systémy předčasného odchodu do důchodu, které stimulují zaměstnance opustit zaměstnání, jsou i nadále rozšířené: v roce 2017 se u 57,5 % nově přidělených důchodů jedná o předčasné starobní důchody. Vláda v roce 2018 zrušila jeden ze systémů předčasného odchodu do důchodu, který lidem umožňoval odejít do důchodu ve věku od 57 let, avšak dopad této reformy byl oslaben zmírněním omezení u jiných systémů předčasného odchodu do důchodu. Nízké míry hospodářských aktivit ve stáří rovněž z velké části vyplývají z demotivujících finančních faktorů, které vyplývají ze systému daní a dávek, pro tuto věkovou skupinu poměrně vysokých. Podpora zaměstnanosti starších lidí vyžaduje komplexní strategii včetně opatření, která by jim pomohla zůstat déle aktivními v zaměstnání. Parlament dosud neschválil „zákon o starších pracovnících“ – návrh právního předpisu, který byl parlamentu předložen v dubnu 2014 a jehož cílem je prostřednictvím opatření na řízení věkové struktury přimět podniky s více než 150 zaměstnanci, aby najímaly a ponechávaly si starší pracovníky.
- (9) Lucembursko je nadále odhodláno zlepšovat regulační prostředí pro odvětví služeb podnikům, avšak v několika odvětvích zůstávají regulační překážky vysoké, kupříkladu u právních, účetních, architektonických a inženýrských služeb, alespoň podle ukazatele restriktivnosti Evropské komise⁶. Index omezení obchodu se službami v rámci EHP, který organizace OECD vydala v prosinci 2018, rovněž potvrdil,

⁶ SWD(2016) 436 final.

že lucemburská míra regulační přísnosti ve vztahu k ostatním členským státům EU je vyšší než průměr jednotného trhu u těchto odvětví.

- (10) Lucemburský hospodářský model se vyznačuje silnou výkonností, která spadá vjedno s pevným a trvalým vytvářením kvalifikovaných pracovních míst. To je podporováno vysokými úrovněmi produktivity, což do značné míry odráží zvýšení efektivity z účasti na celosvětových trzích, zejména ve finančním sektoru. Růst produktivity však v posledních letech stagnoval, neboť je brzděn nízkou úrovní investic podniků do inovací a digitální integrace. Lucemburská strategie diverzifikace hospodářství prostřednictvím rozvoje klíčových odvětví náročných na znalosti v přechodu k ekonomice založené na datech vykazuje silný potenciál pro stimulaci investic s vysokou přidanou hodnotou a pro zvýšení růstu produktivity. V této souvislosti jsou veřejné investice i nadále vysoké a zaměřují se na uvedená odvětví, včetně silného odvětví informačních a komunikačních technologií. Tyto významné veřejné investice však neměly dopad mimo uvedená odvětví, ani nepřispěly ke stimulaci soukromých investic do inovací a digitalizace. Zvýšení investic do výzkumu a inovací, jakož i do digitální integrace, zejména do podniků, a to zejména do malých a středních podniků, je důležité pro zlepšení růstu produktivity a pro další diverzifikaci lucemburského hospodářství. Rozvoj soudržného a integrovaného vnitrostátního rámce pro politiky v oblasti výzkumu a inovací a pro podpůrné nástroje, včetně stanovení priorit na základě důkladného posouzení očekávaných hospodářských dopadů, má zásadní význam pro to, aby Lucembursko mohlo plně využít potenciál svého inovačního ekosystému.
- (11) Zvýšení investic do dovedností, zejména dovedností v oblasti informačních a komunikačních technologií, zaměstnatelnosti, vzdělávání a odborné přípravy, včetně lepšího sladění učebních osnov s potřebami trhu práce a podpory technologické a digitální transformace, je důležité pro zlepšení lucemburské produktivity, zaměstnanosti a dlouhodobého růstového potenciálu a pro podporu rovných příležitostí.
- (12) Znečištění ovzduší a přetížení dopravy ve špičkách stále představuje pro Lucembursko velké problémy, a to z hlediska konkurenceschopnosti i z hlediska ochrany životního prostředí. Emise CO₂ ze silniční dopravy navíc přispívají ke změně klimatu. Podle vnitrostátních prognóz z roku 2017, které byly Komisi předloženy, se očekává, že nebudou-li přijata další opatření, Lucembursko nesplní svůj cíl snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020 o 3 procentní body a cíl stanovený pro rok 2030 o 20 procentních bodů. Počet přeshraničních pracovníků, kteří v současné době představují přibližně 45 % lucemburské pracovní síly, nízké zdanění pohonných hmot a vysoké ceny rezidenčních nemovitostí stimulují zvýšené využívání automobilů a jsou překážkou pro zlepšení kvality ovzduší a dopravních podmínek. Mezitím se používání alternativních paliv v nových osobních automobilech prodávaných v Lucembursku v posledních několika letech zvýšilo.
- (13) Nedostatečná nabídka bydlení může negativně ovlivnit přitažlivost Lucemburska. Jeho silná poptávka po bydlení je nadále tažena růstem počtu obyvatel, příznivými podmínkami financování a početnou přeshraniční pracovní silou. Nabídka bydlení a investice se jeví nedostatečnými, jsou omezeny nedostatkem dostupné půdy a nízkou hustotou výstavby, a to do značné míry z důvodu nedostatečných pobídek pro vlastníky půdy, aby budovali nové bydlení nebo prodávali. Nabídka sociálního bydlení se rovněž jeví jako nedostatečná, a poukazuje na potřebu značných investic ke zmírnění rostoucího napětí na trhu s bydlením.

- (14) Boj proti agresivnímu daňovému plánování má zásadní význam pro to, aby daňové systémy byly učiněny účinnějšími a spravedlivějšími, jak je uvedeno v doporučení pro eurozónu pro rok 2019. Dopady strategií agresivního daňového plánování na jiné členské státy vyžadují koordinovaný postup vnitrostátních politik pro doplnění právních předpisů EU. Lucembursko přijalo opatření proti agresivnímu daňovému plánování, avšak vysoký podíl dividend, úroků a licenčních poplatků na HDP napovídá, že podniky využívají daňová pravidla Lucemburska k agresivnímu daňovému plánování. Většinu přímých zahraničních investic vlastní tzv. zvláštní účelové jednotky. Neexistence srážkové daně z odchozích (t.j. od rezidentů EU rezidentům třetích zemí) úroků a licenčních poplatků a osvobození plateb dividend od srážkových daní za určitých okolností může vést k úplnému úniku daňových plateb, pokud tyto platby nejsou zdaněné ani v jurisdikci příjemce.
- (15) K řešení některých nedostatků, které jsou uvedeny v doporučeních, zejména v oblastech, které jsou zahrnuty do přílohy D zprávy o Lucembursku⁷, by mohlo přispět programování fondů EU na období 2021–2027. To by Lucembursku umožnilo optimálně využívat tyto prostředky v určených odvětvích.
- (16) V kontextu evropského semestru 2019 provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Lucemburska, kterou zveřejnila ve své zprávě o Lucembursku pro rok 2019. Posoudila také program stability z roku 2019 a národní program reforem na rok 2019, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Lucembursku adresována v předchozích letech. Zohlednila nejen význam těchto opatření pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku v Lucembursku, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny Unie, neboť celkovou správu ekonomických záležitostí v Unii je třeba posílit tím, že do rozhodování členských států v budoucnu budou zahrnuty vstupy na úrovni Unie.
- (17) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada program stability z roku 2019 a dospěla ke stanovisku, že Lucembursko zřejmě Pakt o stabilitě a růstu dodrží,

DOPORUČUJE Lucembursku v letech 2019 a 2020:

1. Zvýšit míru zaměstnanosti starších pracovníků tím, že se posílí jejich pracovní příležitosti a zaměstnatelnost. Zlepšit dlouhodobou udržitelnost důchodového systému, včetně dalšího omezování předčasného odchodu do důchodu.
2. Omezit překážky hospodářské soutěže v oblasti regulovaných odborných služeb podnikům.
3. Zaměřit hospodářskou politiku v souvislosti s investicemi na podporu digitalizace a inovací, podporu rozvoje dovedností, zlepšení udržitelné dopravy a zvyšování nabídky bydlení, včetně zvyšování pobídek a odstraňování překážek pro výstavbu.
4. Vyřešit ty aspekty daňového systému, které mohou usnadnit agresivní daňové plánování, zejména prostřednictvím odchozích plateb.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda*

⁷ SWD(2019) 1015 final.