



V Bruselu dne 2.6.2014  
COM(2014) 417 final

Doporučení pro

**DOPORUČENÍ RADY**

**k národnímu programu reforem Lucemburska na rok 2014  
a stanovisko Rady k programu stability Lucemburska na rok 2014**

{SWD(2014) 417 final}

Doporučení pro

## **DOPORUČENÍ RADY**

**k národnímu programu reforem Lucemburska na rok 2014**

**a stanovisko Rady k programu stability Lucemburska na rok 2014**

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 politik<sup>1</sup>, a zejména na čl. 5 odst. 2 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise<sup>2</sup>,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu<sup>3</sup>,

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 26. března 2010 schválila Evropská rada návrh Komise zahájit novou strategii pro zaměstnanost a růst, Evropa 2020, založenou na posílené koordinaci hospodářských politik, která se zaměří na klíčové oblasti, v nichž je třeba přijmout opatření k posílení evropského potenciálu pro udržitelný růst a konkurenceschopnost.
- (2) Dne 13. července 2010 přijala Rada na základě návrhů Komise, doporučení o hlavních směrech hospodářských politik členských států a Unie (na období 2010–2014) a dne 21. října 2010 přijala rozhodnutí o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států, které společně tvoří „integrované hlavní směry“. Členské státy byly vyzvány, aby vzaly integrované hlavní směry v úvahu v rámci svých vnitrostátních politik v oblasti hospodářství a zaměstnanosti.
- (3) Dne 29. června 2012 přijali hlavy států nebo předsedové vlád rozhodnutí o Paktu pro růst a zaměstnanost, jenž představuje jednotný rámec opatření na úrovni jednotlivých členských států, EU a eurozóny využívající všech dostupných pák,

<sup>1</sup> Úř. věst. L 209, 2. 8. 1997, s. 1.

<sup>2</sup> COM(2014) 417 final.

<sup>3</sup> P7\_TA(2014)0128 a P7\_TA(2014)0129.

nástrojů a politik. Rozhodli o krocích, které mají být podniknuty na úrovni členských států, a vyjádřili zejména plné odhodlání dosáhnout cílů strategie Evropa 2020 a provést doporučení určená jednotlivým státům.

- (4) Dne 9. července 2013 přijala Rada doporučení k národnímu programu reforem Lucemburska na rok 2013 a vydala stanovisko k aktualizovanému programu stability Lucemburska na období 2012–2016. Dne 15. listopadu 2013, v souladu s nařízením (EU) č. 473/2013<sup>4</sup>, předložila Komise své stanovisko k návrhu rozpočtového plánu Lucemburska na rok 2014<sup>5</sup>.
- (5) Dne 13. listopadu 2013 přijala Komise roční analýzu růstu<sup>6</sup>, která zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2014. Téhož dne Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 přijala zprávu mechanismu varování<sup>7</sup>, v níž Lucembursko uvedla jako jeden z členských států, u kterého by měl být proveden hloubkový přezkum.
- (6) Dne 20. prosince 2013 potvrdila Evropská rada priority pro zajištění finanční stability, fiskální konsolidace a opatření na podporu růstu. Zdůraznila potřebu další diferencované fiskální konsolidace podporující růst, návratu ke standardním podmínkám pro poskytování úvěrů ekonomice, podpory růstu a konkurenceschopnosti, řešení nezaměstnanosti a sociálních dopadů krize a modernizace veřejné správy.
- (7) Dne 5. března 2014 Komise zveřejnila výsledky svého hloubkového přezkumu Lucemburska<sup>8</sup> podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011. Komise na základě analýzy dospívá k závěru, že se Lucembursko nepotýká s makroekonomickou nerovnováhou, jež by vyžadovala postup při makroekonomické nerovnováze. Z analýzy přebytku běžného účtu vyplývá, že tento přebytek nepramení ze slabé domácí poptávky, ale je spíše výsledkem zvláštního modelu růstu Lucemburska, který je ve výrazné míře založen na finančních službách. Ohrožení domácí finanční stability vyplývající z přítomnosti velkého finančního sektoru existují, jsou ale relativně omezená, neboť daný sektor je diverzifikován a současně specializován. Vysoká úroveň zadluženosti v soukromém sektoru, zejména mezi nefinančními podniky, odráží zejména přítomnost velkého počtu nadnárodních firem, které využívají svých poboček či dceřiných společností v Lucembursku pro operace financování uvnitř skupiny. Současná příznivá situace veřejných financí v posledku do značné míry závisí na udržitelnosti modelu růstu založeného na rostoucím finančním sektoru a představuje v dlouhodobém výhledu vysoké riziko z hlediska udržitelnosti.
- (8) Dne 28. dubna 2014 předložilo Lucembursko svůj národní program reforem na rok 2014 a dne 25. dubna 2014 svůj program stability na rok 2014. Vzhledem k jejich vzájemným vazbám byly oba programy posuzovány současně.
- (9) Cílem střednědobé rozpočtové strategie nastíněné v programu stability na rok 2014 je vrátit se ke střednědobému cíli v roce 2016, po výrazném odklonu od něj v roce 2015. Program potvrzuje dřívější střednědobý cíl přebytku ve výši 0,5 % HDP, který odráží požadavky Paktu o stabilitě a růstu. Očekává se, že (přepočtený) strukturální přebytek veřejných financí poklesne z 1,4 % HDP v roce 2013 na 1,1 %

<sup>4</sup> Úř. věst. L 140, 27. 5. 2013, s. 11.

<sup>5</sup> C(2013) 8006 final.

<sup>6</sup> COM(2013) 800 final.

<sup>7</sup> COM(2013) 790 final.

<sup>8</sup> SWD(2014) 84 final.

v roce 2014, než se propadne na schodek 0,1 % HDP v roce 2015. Následně by podle plánů mělo být dosaženo postupného zvyšování strukturálních přebytků. Očekává se tedy, že Lucembursko zůstane v roce 2014 u svého střednědobého cíle, ale v roce 2015 se od něj výrazně odchýlí. Podle uvedeného programu by míra růstu veřejných výdajů, po odečtení diskrečních opatření na straně příjmů, přesahovala referenční střednědobou míru potenciálního růstu HDP v roce 2015. Obecně lze říci, že cíle programu jsou zčásti v souladu s požadavky preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu, s odchylkou konkrétně v roce 2015. Míra zadlužení, která v roce 2013 setrvala na výši 23,1 % HDP, tedy dosti pod hranici referenční hodnoty 60 % HDP, podle odhadů v průběhu trvání programu dále poklesne. Makroekonomický scénář, z něhož vycházejí rozpočtové výhledy v programu a který vypracoval nezávislý subjekt (STATEC), je, pokud jde o roky 2014 a 2015, mírně optimistický. Vláda odhaduje míru růstu HDP v letech 2014 i 2015 na 3,2 %, zatímco prognóza Evropské komise z jara roku 2014 předpovídá 2,6 % v roce 2014 a 2,7 % v roce 2015. Navíc orgány dosud zcela neupřesnily opatření, z nichž vychází fiskální trajektorie pro období 2015–2018. Prognóza Komise, která nezohledňuje nejnověji oznámená opatření, odhaduje, že strukturální přebytek v roce 2014 poklesne na 0,6 % HDP a v roce 2015 se změní ve schodek 1,3 % HDP. Míra růstu veřejných výdajů, po odečtení diskrečních opatření na straně příjmů, bude podle očekávání převyšovat referenční střednědobou míru potenciálního růstu HDP v roce 2015, kdy se očekává významná odchylka. Rada na základě svého posouzení programu stability na rok 2014 a prognózy Komise v souladu s nařízením Rady (ES) č. 1466/97 zastává stanovisko, že existují rizika ohrožující dosažení cílů programu, které jsou jen zčásti v souladu s požadavky preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu, zejména od roku 2015.

- (10) Vláda předložila parlamentu v červenci 2013 návrh zákona provádějícího ustanovení směrnice Rady 85/2011 o rozpočtových rámcích a Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě hospodářských a měnových záležitostí. Očekávalo se sice, že návrh zákona vstoupí v platnost dne 1. ledna 2014, jeho přijetí se ale pozdrželo kvůli červencové rezignaci vlády. Podle návrhu zákona se zavádí nový zákon týkající se víceletého finančního programu, který se vztahuje na stejný časový horizont jako připravovaná aktualizace programu stability. Zákon týkající se víceletého finančního programu by měl být každý rok průběžně aktualizován, společně s ročním rozpočtem. Uváděl by podrobnosti ohledně plánů k dosažení střednědobého rozpočtového cíle na úrovni vládních institucí. Návrh zákona zavádí do zákona týkajícího se víceletého finančního programu víceleté stropy, které by se týkaly pouze sektoru ústředních vládních institucí, ale neuvádí podrobnosti o důsledcích v případě, že tyto stropy budou překročeny. Návrh zákona nestanoví pravidlo pro národní výdaje, jímž by se řídilo stanovování víceletých cílů na straně výdajů. Obsahuje však ustanovení pro korekci za účelem splnění střednědobého rozpočtového cíle. V březnu 2014 byl parlamentu předložen revidovaný návrh zákona, který mimo jiné stanoví přidělení úkolu nezávislého monitorování fiskálních pravidel nově zřízené instituci „Conseil National des Finances Publiques“.
- (11) Kromě toho budou daňové příjmy z DPH podrobeny novým pravidlům týkajícím se příjmům z DPH vzniklým z činností v oblasti elektronického obchodu. Od roku 2015 budou takové příjmy převedeny ze země, ve které se nachází poskytovatel, do země, ve které má bydliště zákazník. Vláda ohlásila, že sazby DPH se zvýší o 2 procentní body, což by mělo částečně kompenzovat ztrátu příjmů. Vzhledem k rozšířenému využívání snížených a super snížených sazeb lze ovšem získat další

příjmy rozšířením použití základní sazby, čímž se docílí výraznější kompenzace výše uvedených ztrát.

- (12) Hrubé veřejné výdaje na důchody v poměru k HDP v Lucembursku se mají podle údajů zprávy Evropské komise o stárnutí populace z roku 2012 zvýšit z 9,2 % HDP na 18,6 % v roce 2060. Je to především důsledek výdajů souvisejících se stárnutím obyvatelstva a zejména důchodů. Důchodová reforma v roce 2012 byla svým rozsahem omezená a podstatným způsobem neřešila ohrožení pro dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Krátkodobé financování důchodového systému je v současné době podporováno nízkým indexem závislosti starých osob a závisí na příspěvcích placených relativně mladou populací přeshraničních pracovníků. Očekává se, že v budoucnosti nabere tento trend opačný směr a důchodové náklady, jakož i náklady na dlouhodobou péči pravděpodobně v podstatné míře vzrostou. Aby se zajistila udržitelnost důchodového systému, bylo by po roce 2020 vedle umírněného přizpůsobování důchodů životní úrovni nezbytné i podstatné zvýšení příspěvkové sazby. To by vedlo k výraznému zvýšení daňového zatížení práce, jež by musela nést budoucí aktivní populace, a následně ke ztrátě nákladové konkurenceschopnosti. Vzhledem k současné vysoké úrovni náhradového poměru by mohla být přijata nějaká jiná opatření, aby se zajistilo spravedlivější rozložení zátěže mezi generacemi. Zavedením stropu pro úpravy důchodů podle růstu reálných mezd by bylo možné navýšit rezervy v důchodovém systému. Kromě toho by se zvýšením skutečné věkové hranice pro odchod do důchodu, která je v současnosti 59 let, a přizpůsobením této hranice změnám ve střední délce života, přispělo k dlouhodobé udržitelnosti důchodového systému. Rovněž by se měly omezit možnosti pro předčasný odchod do důchodu. Finanční pobídky k prodloužení pracovní kariéry, jak jsou stanoveny v důchodové reformě, mohou přispět k udržitelnosti důchodového systému, ale měla by se dále zlepšit zaměstnatelnost starších pracovníků tím, že se podpoří vzdělávání a odborná příprava a celoživotní učení. Lucembursko musí v zájmu zajištění udržitelnosti omezit budoucí potřebu dlouhodobé péče a s ní související náklady. Služby dlouhodobé péče by mohly být rovněž zefektivněny z hlediska nákladů tím, že se posílí koordinace mezi zdravotní a sociální péčí,lepší se poskytování služeb a podpora pečovatелů z řad rodinných příslušníků.
- (13) Finanční služby vytvářejí velký přebytek běžného účtu Lucemburska, což skrývá trvalý a postupně se zvyšující schodek obchodní bilance zboží, který vyplývá z pomalého růstu exportu. Tato tendence odráží narůstající význam sektoru služeb v hospodářství, ale zároveň je zapříčiněna strukturálnější ztrátou nákladové konkurenceschopnosti. Trvalý nárůst jednotkových nákladů práce v poslední době narušil konkurenceschopnost průmyslové struktury Lucemburska. Modulace mechanismu indexace mezd přijatá vládou v roce 2012 bude ukončena do konce roku 2014. I když lze zvažovat různá řešení, je důležité, aby mzdy byly těsněji svázány s produktivitou prostřednictvím reformy systému indexace mezd, což umožní odvětvovou diferenciaci. Těžká závislost na finančním sektoru představuje strukturální riziko pro lucemburskou ekonomiku. Lucembursko se proto musí zaměřit na rozvoj vysoce specializovaných firem, které budou odrazovým můstkem pro růst založený na inovacích. Zčtyřnásobení intenzity výzkumu a vývoje ve veřejném sektoru od roku 2000 sice odráží odhodlání budovat veřejné výzkumné kapacity, Lucembursko ale stále není na dobré cestě k dosažení svého cíle intenzity výzkumu a vývoje pro rok 2020 ve výši 2,3–2,6 % HDP, a to kvůli prudkému poklesu intenzity výzkumu a vývoje v podnikové sféře (z 1,53 % HDP v roce 2000 na 1 % v roce 2012). Dále by se měly zlepšit jeho ukazatele, pokud jde o spolupráci

mezi veřejnými výzkumnými institucemi a podniky. Mělo by se pokračovat v reformě zaměřené na podporu inovativních uskupení, jež byla zahájena v roce 2013.

- (14) Nezaměstnanost mladých lidí je navzdory různým již přijatým opatřením trvale vysoká, v roce 2013 dosahovala míra 17,4 % aktivní populace, byť zaznamenala pokles z 18 % v roce 2012. Tato nezaměstnanost do značné míry závisí na dosaženém vzdělání a je nižší u mladých lidí s vyšším dosaženým vzděláním. Lucemburský vzdělávací systém čelí řadě konkrétních úkolů, jako je vícejazyčnost a specifické dovednosti, které vyžaduje vysoce specializovaný trh práce s velkým finančním sektorem. Výsledky studie OECD z roku 2012 zaměřené na dovednosti studentů potvrdily, že jsou zapotřebí další opatření, které pomohou posílit relativně slabé výsledky mladých lidí v oblasti základních dovedností, pozorované od roku 2006. V tomto ohledu by měly být provedeny reformy základních a středních škol. Kromě toho by se měla dále zvyšovat kvalita a atraktivita odborného vzdělávání a přípravy, aby se pro trh práce zajistily kvalifikované pracovní síly, a to konkrétně i z řad lidí z přistěhovaleckého prostředí. Příčinou vysoké míry pastí na trhu práce, jedné z nejvyšších v EU, je koncepce daňového systému a systému sociálních dávek, a to pro všechny úrovně mezd a všechny typy složení rodin. Navzdory nedávnému reformnímu úsilí zůstávají i aktivační politiky slabé; účast na aktivních opatřeních trhu práce není v žádném okamžiku během období nezaměstnanosti povinná a neexistuje požadavek pokračovat v hledání práce při účasti na aktivních opatřeních trhu práce.
- (15) Lucembursko se zavázalo snížit své emise skleníkových plynů v odvětvích, na které se nevztahuje systém pro obchodování s emisemi, do roku 2020 o 20 %, ale dle očekávání tento cíl mine o 23 procentních bodů. Kromě toho se očekává, že emise za rok 2013 budou o 1 % vyšší, než cíl stanovený pro rok 2013 v rozhodnutí o „sdílení úsilí“. Přibližně 70 % emisí spojených s dopravou je svázáno s vývozem pohonných hmot, mimo jiné v důsledku velmi nízké spotřební daně z paliv. Perspektivním krokem je uznání vývozu pohonných hmot jako klíčového problému v rámci druhého národního akčního plán o klimatu, jenž byl přijat v květnu 2013. K vyřešení tohoto problému je však zapotřebí konkrétnějších a dlouhodobějších opatření. Ekologické zdanění tvořilo v roce 2012 2,4 % HDP, zatímco v roce 2004 3,1 % HDP. Příčinou tohoto poklesu jsou zejména nižší příjmy z daní z energie, na které má vliv skutečnost, že chybí indexace daní z energie. Zdanění dopravy, včetně pohonných hmot, představovalo v roce 2012 0,2 % HDP. Daně z pohonných hmot používaných v dopravě jsou vysoké, tvoří 2,2 % HDP, a to i navzdory preferenčnímu daňovému zacházení u motorové nafty, především kvůli „tankovacímu turismu“ („fuel-pump tourism“). V situaci, kdy ekologické zdanění tvoří podprůměrný podíl celkových příjmů z daní, lze koncepci ekologického zdaňování v Lucembursku zlepšit, a to především zvýšením daní z energetických produktů používaných v dopravě.
- (16) V kontextu evropského semestru provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Lucemburska. Posoudila program stability a národní program reforem. Vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-hospodářskou politiku Lucemburska, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny EU, vzhledem k nutnosti posílit celkovou správu ekonomických záležitostí v Evropské unii tím, že pro rozhodování členských států budou poskytnuty vstupy na úrovni EU. Její doporučení v rámci evropského semestru jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 5.

- (17) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada program stability Lucemburska a její stanovisko<sup>9</sup> je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1.
- (18) V kontextu evropského semestru provedla Komise rovněž analýzu hospodářské politiky eurozóny jako celku. Na základě této analýzy vydala Rada konkrétní doporučení určená členskými státy, jejichž měnou je euro. Lucembursko by mělo rovněž zajistit úplné a včasné provedení těchto doporučení,

DOPORUČUJE, aby Lucembursko v období 2014–2015 provedlo tato opatření:

1. Zachovat zdravou fiskální pozici v roce 2014; významně posílit rozpočtovou strategii v roce 2015, aby se zajistilo dosažení střednědobého cíle a následně u střednědobého cíle setrvat v zájmu ochrany dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, zejména při zohlednění implicitních závazků souvisejících se stárnutím obyvatelstva. Posílit fiskální řízení urychlením přijetí střednědobého rozpočtového rámce pro sektor vládních institucí, který bude obsahovat víceleté výdajové stropy, a zavedením nezávislé kontroly nad dodržováním fiskálních pravidel. Dále rozšířit daňovou základnu, zejména v případě spotřebních daní.
2. V zájmu zajištění udržitelnosti veřejných financí snížit výdaje související se stárnutím obyvatelstva zefektivněním nákladů na dlouhodobou péči, a pokračovat v důchodové reformě zaměřené na zvýšení skutečné věkové hranice pro odchod do důchodu, mimo jiné i navázáním zákonem stanovené věkové hranice odchodu do důchodu na naději dožití. Zintenzivnit úsilí ke zvýšení míry ekonomické aktivity starších osob, mimo jiné zlepšováním jejich uplatnitelnosti na trhu práce prostřednictvím celoživotního učení.
3. Po konzultaci se sociálními partnery a v souladu s národními zvyklostmi urychlit přijetí strukturálních opatření k reformě systému indexace mezd, aby mohly mzdy lépe reagovat na vývoj produktivity, zejména na odvětvové úrovni. Pokračovat v úsilí o diverzifikaci struktury hospodářství, a to i prostřednictvím podpory investic soukromého sektoru do výzkumu a dalšího rozvíjení spolupráce mezi veřejným výzkumem a podnikovou sférou.
4. Vyvíjet úsilí v zájmu snížení nezaměstnanosti mladých lidí v případě uchazečů o práci s nízkou kvalifikací pocházejících z přistěhovaleckého prostředí, a to prostřednictvím ucelené strategie, včetně dalšího zlepšování koncepce a monitorování aktivních politik na trhu práce, řešení nesouladu mezi nabízenými a požadovanými dovednostmi a odstraňování finančních faktorů, které demotivují od práce. Za tímto účelem urychlit provádění reformy všeobecného vzdělávání, odborného vzdělávání a odborné přípravy, aby dovednosti mladých lidí lépe odpovídaly poptávce na trhu práce.
5. Vytvořit komplexní rámec a přijmout konkrétní opatření v zájmu dosažení cíle pro rok 2020 týkajícího se snižování emisí skleníkových plynů z činností, na které se nevztahuje evropský systém pro obchodování s emisemi, zejména prostřednictvím zdanění energetických produktů v dopravě.

V Bruselu dne

*Za Radu  
předseda*

---

<sup>9</sup> Podle čl. 5 odst. 2 nařízení (ES) č. 1466/97.