



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 23.5.2018
COM(2018) 415 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

**k národnímu programu reforem Lucemburska na rok 2018 a stanovisko Rady k
programu stability Lucemburska z roku 2018**

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Lucemburska na rok 2018 a stanovisko Rady k programu stability Lucemburska z roku 2018

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 komise²,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu³,

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 22. listopadu 2017 přijala Komise roční analýzu růstu, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2018. Náležitě přitom zohlednila evropský pilíř sociálních práv, který společně vyhlásily Evropský parlament, Rada a Komise dne 17. listopadu 2017. Priority této roční analýzy potvrdila dne 22. března 2018 Evropská rada. Dne 22. listopadu 2017 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 přijala Komise rovněž doporučení pro doporučení Rady týkající se hospodářské politiky eurozóny, které bylo potvrzeno na zasedání Evropské rady dne 22. března 2018. Dne 14. května 2018 přijala Rada doporučení týkající se hospodářské politiky eurozóny („doporučení pro eurozónu“).
- (2) Vzhledem k úzké provázanosti ekonomik v hospodářské a měnové unii by Lucembursko jakožto členský stát, jehož měnou je euro, mělo zajistit, aby doporučení

¹ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

² COM(2018) 415 final.

³ P8_TA(2018)0077 a P8_TA(2018)0078.

k hospodářské politice pro eurozónu, jak je promítnuto do níže uvedených doporučení 1 a 2, bylo plně a včas provedeno.

- (3) Dne 7. března 2018 byla zveřejněna zpráva o Lucembursku⁴ pro rok 2018. V této zprávě byl posouzen pokrok, jež Lucembursko učinilo v plnění jemu určených doporučení přijatých Radou dne 11. července 2017, v přijímání opatření v návaznosti na doporučení přijatá v předchozích letech a v plnění národních cílů Lucemburska v rámci strategie Evropa 2020.
- (4) Dne 30. dubna 2018 předložilo Lucembursko svůj národní program reforem na rok 2018 a svůj program stability z roku 2018. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.
- (5) Relevantní doporučení pro jednotlivé země byla zohledněna při programování evropských strukturálních a investičních fondů na období 2014–2020. V souladu s článkem 23 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013⁵ může Komise členský stát požádat, aby svou dohodu o partnerství a příslušné programy přezkoumal a navrhl změny, je-li to nezbytné, aby se podpořilo provádění příslušných doporučení Rady. Podrobnosti o tom, jak bude Komise uvedené ustanovení používat, byly uvedeny v pokynech k provádění opatření propojujících účinnost evropských strukturálních a investičních fondů s řádnou správou ekonomických záležitostí⁶.
- (6) Na Lucembursko se v současné době vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu. Lucemburská vláda ve svém programu stability z roku 2018 plánuje snížení celkového přebytku z 1,5 % HDP v roce 2017 na 1,1 % HDP v roce 2018, po němž by měl následovat téměř stálý růst a v roce 2022 by mělo být dosaženo přebytku ve výši 2,4 % HDP. Střednědobý rozpočtový cíl – tj. strukturální schodek ve výši 0,5 % HDP – je v programovém období stále plněn s rezervou. Podle programu stability z roku 2018 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 pro období do roku 2020 příznivý a pro další období je reálný. Na základě prognózy Komise z jara 2018 se očekává, že strukturální saldo dosáhne v roce 2018 přebytku ve výši 0,8 % HDP a v roce 2019 0,3 % HDP, což je zejména pro rok 2019 méně, než předpokládal program stability z roku 2018, ale i tak nad úroveň střednědobého rozpočtového cíle. Celkově se Rada domnívá, že Lucembursko zřejmě ustanovení Paktu o stabilitě a růstu v letech 2018 a 2019 dodrží.
- (7) Lucemburská ekonomika i nadále zdravě roste a od celosvětové recese v roce 2009 dosahuje lepších výsledků než průměr eurozóny. Klíčovou hnací silou hospodářského růstu je i nadále finanční sektor; zůstává zdravý a rentabilní. Projevuje se to ve výrazném přebytku bilance služeb i v celkovém saldu běžného účtu. Poměrný přínos vnějšího sektoru k růstu reálného HDP představoval v letech 2013–2016 průměrně 61 % i přes opakovanou zápornou obchodní bilanci. Lucembursko je vůči zbytku světa čistým věřitelem a na konci roku 2016 dosáhla hrubá zahraniční aktiva a pasiva výše 10,5 bilionu EUR. Vnitrostátní orgány dále prováděly

⁴ SWD(2018) 214 final.

⁵ 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).

⁶ COM(2014) 494 final.

makroobezřetnostní opatření a dohled a příslušní finanční zprostředkovatelé se přizpůsobují měnícímu se vnitrostátnímu i evropskému rámci.

- (8) Jak je uvedeno v doporučení pro eurozónu na rok 2018, je pro prevenci narušení hospodářské soutěže mezi podniky, aby byly zajištěny rovné podmínky a spravedlivé zacházení s daňovými poplatníky a aby byly chráněny veřejné finance, zásadní boj proti agresivnímu daňovému plánování. Vzhledem k vedlejším účinkům, které mohou mít strategie agresivního daňového plánování daňových poplatníků na jiné členské státy, je pro doplnění právních předpisů EU nutný koordinovaný postup vnitrostátních politik. I přes velikost lucemburského finančního odvětví vyplývá z vysoké míry dividend, úroků a licenčních poplatků jako procenta HDP, že daňová pravidla této země využívají podniky, které uplatňují agresivní daňové 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. Komise bere na vědomí pozitivní krok Lucemburska (t.j. přijetí režimu pro příjmy z patentů, který je v souladu s mezinárodními pravidly). Komise bude v návaznosti na nedávné výměny pokračovat v konstruktivním dialogu v boji proti strategiím agresivního daňového plánování daňových poplatníků.
- (9) Lucemburské orgány již několik desetiletí aktivně usilují o diverzifikaci hospodářství, a to rozvojem vybraných sektorů včetně odvětví informačních a komunikačních technologií a kosmického odvětví. Vzhledem k vysokým nákladům práce v této zemi nabízejí činnosti s vyšší přidanou hodnotou potenciál otevření alternativních zdrojů růstu. Úspěšná diverzifikace lucemburského hospodářství tudíž do značné míry závisí na odvětvích, jež jsou na úroveň nákladů práce méně citlivá. Tato odvětví se velkou měrou opírají o výzkum a inovace, jež jsou zpravidla náročnější na technologie a znalosti. Tato strategie byla nedávno posílena. Rozvoj těchto prioritních odvětví se podporuje rozsáhlými projekty veřejných investic, mezi něž patří opatření v oblasti výzkumu a vývoje, tržní předpisy a další opatření. V letech 2000 až 2016 Lucembursko pětinasobně zvýšilo veřejné výdaje na výzkum a vývoj, až na výši 0,60 % HDP. Tyto investice mu umožnily rychle vybudovat dobře fungující systém veřejného výzkumu. Zatímco veřejné výdaje na výzkum a vývoj jsou nad průměrem eurozóny, soukromé investice do výzkumu a vývoje a do inovací, jak je hodnotí evropský srovnávací přehled inovací, se neustále snižovaly. Proč se podniky v mezinárodním srovnání angažují v oblasti výzkumu a vývoje méně, je částečně dáno strukturou lucemburské ekonomiky – odvětví, jež převážně vytvářejí HDP Lucemburska (tedy služby, a zejména finanční sektor), totiž do výzkumu a vývoje tradičně investují méně. Tento trend je však v Lucembursku ve srovnání s průměrem EU výraznější a podíl podniků na vývoji a výzkumu klesl z 1,5 % HDP v roce 2000 na 0,64 % HDP v roce 2016. Klesající tendence soukromých investic ukazuje, že v této oblasti přetrvávají překážky. Ukazuje to též na nedostatečný pákový efekt z veřejných investic do výzkumu a vývoje na investice soukromé. Z toho vyplývá, že zvyšování veřejné výzkumné kapacity musí být lépe začleněno do komplexního přístupu k inovačnímu ekosystému. V roce 2017 byl přijat nový zákon o prodloužení režimů podpor ve prospěch výzkumu, vývoje a inovací, který rozšířil rozsah dostupné státní podpory.
- (10) Očekává se, že Lucembursko svůj cíl v oblasti snižování emisí skleníkových plynů do roku 2020 nesplní. Koncentrace oxidu dusičitého i emise skleníkových plynů zhoršují největší problémy této země, a sice znečištění ovzduší a dopravní přetížení ve špičce.

V roce 2015 pocházela více než polovina emisí skleníkových plynů z odvětví dopravy. K hlavním faktorům podporujícím vysokou míru užívání automobilů a zvýšený počet příhraničních pracovníků patří nízké zdanění pohonných hmot, velké množství firemních automobilů a vysoké ceny nemovitostí. Zdanění pohonných hmot patří mezi nejnižší v EU a je důvodem pro vyšší spotřebu paliv včetně přeshraničního prodeje. Nedávno přijatá opatření, zejména daňová reforma z roku 2016, ale i významné investice do veřejné dopravy, však podporují rozvoj udržitelnější mobility. Nejnaléhavější výzvu představuje dokončení a modernizace železniční infrastruktury.

- (11) Lucembursko musí pokračovat v odstraňování regulačních omezení v odvětví služeb podnikům. Nedávno byla oznámena opatření orientovaná zejména na profese architektů a inženýrů a další reformy, jejichž cílem je další snižování omezení u těchto dvou profesí. Kromě toho byl v březnu 2017 přijat souhrnný zákon, který zjednodušil správní postupy (například u správních postupů umožňuje horizontální přezkum). Regulační překážky v sektoru podnikatelských služeb však nadále existují. Zdrojem omezení může být absence specifického postupu na posouzení rovnocennosti požadavků na profesní pojištění, které by umožnilo poskytování rovnocenného pojistného krytí poskytovateli z jiných členských států. V porovnání s průměrem EU jsou velmi restriktivní předpisy, které omezují zejména výkon povolání právníků. Široký rozsah vyhrazených činností má dopad na poskytování právních poradenských služeb advokáty nebo jinými poskytovateli služeb, zejména pro služby on-line. Mezi další omezení patří požadavky na právní formu a podílnictví, pravidla o neslučitelnosti a multidisciplinární omezení.
- (12) Přetrvávají obavy o dlouhodobou udržitelnost veřejných financí v souvislosti s předpokládaným nárůstem nákladů plynoucích ze stárnutí. V Lucembursku se předpokládá vysoký nárůst podílu starších obyvatel, kteří budou v roce 2070 závislí, a podle posledních prognóz ministerstva sociálních věcí bude provozní saldo důchodového systému od roku 2023 v deficitu. Dřívější i současné přebytky důchodového systému jsou nicméně uloženy a nakumulované rezervy by měly zachovat životaschopnost systému na dalších 20 let. Podle zprávy o stárnutí obyvatelstva z roku 2018 se mezi lety 2016 a 2070 očekává nárůst nákladů spojených se stárnutím populace o 13 procentních bodů HDP, zejména kvůli důchodům (8,9 procentních bodů HDP), a prahová hranice udržitelnosti bude překročena. Lucembursko vykazuje v porovnání s ostatními členskými státy jedny z nejvyšších výdajů na dlouhodobou péči v poměru k HDP. I přes reformy přijaté v roce 2017 se předpokládá, že do roku 2070 dojde ze současné úrovně k nárůstu o 3 procentní body.
- (13) Míra zaměstnanosti starších lidí zůstává nadále velmi nízká a ke zvýšení jejich zaměstnatelnosti a rozšíření příležitostí na trhu práce je třeba přijmout další opatření. To je rovněž důležité pro zajištění dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. Systémy předčasného odchodu do důchodu, které stimulují zaměstnance opustit zaměstnání, jsou i nadále rozšířené: u 59,2 % nově přidělených důchodů se jedná o předčasné starobní důchody. V prosinci 2017 byl sice schválen zákon, jímž se jeden režim předčasného odchodu do důchodu zrušil, ale jeho čistý dopad na průměrný skutečný věk odchodu do důchodu a na výdaje je nejistý, protože podmínky u dalších režimů pro předčasný odchod do důchodu naopak zjednodušil. Uvedené špatné efekty trhu práce lze také částečně připsat finančním demotivačním faktorům, jež jsou u této skupiny poměrně vysoké. Podpora zaměstnanosti starších lidí vyžaduje komplexní strategii včetně opatření, která by pomohla pracovníkům zůstat déle aktivní 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. Pokud jde o vzdělávání, Lucembursko se musí zabývat skutečností, že socioekonomické zázemí studentů má silný vliv na jejich vzdělávací výsledky. Je toho rovněž zapotřebí, aby se dostalo poptávce po vysoce specializovaných dovednostech.

- (14) Ceny nemovitostí se nadále zvyšovaly. Může se tím zhoršit schopnost Lucemburska přilákat a udržet si kvalifikované pracovní síly, jejichž velkou část představují cizinci. Tlak na ceny nemovitostí je dán zásadním nepoměrem nabídky a poptávky. Na straně nabídky je zřejmě slabinou vytváření nového bydlení nedostatečná dostupnost půdy a nedostatek pobídek soukromým vlastníkům k prodeji pozemků nebo budov. Je potřeba nadále podporovat investice do bydlení, a to zvyšováním pobídek k podpoře prodeje nemovitostí, zlepšením správních postupů k vydávání stavebního povolení a poskytováním cenově dostupného sociálního bydlení. Nedávno přijatá reforma danění kapitálových zisků z prodeje nemovitostí a aktualizace programu sociálního bydlení zřejmě, vzhledem k pokračující tendenci směrem k vyšším cenám, nabídku bydlení nezvýší. Na straně poptávky ceny zvyšuje množství obyvatel a růst zaměstnanosti. Situace na trhu s nemovitostmi rovněž prohlubuje problém dopravního přetížení a znečištění ovzduší. Navíc má nárůst cen nemovitostí dopad na zadluženost domácností, což vyvolává obavy o udržitelnost zadluženosti domácností. Zadluženost domácností během posledních 10 let výrazně vzrostla a v roce 2016 dosáhla zhruba 165 % disponibilního příjmu, v čemž se promítá cenová inflace nemovitostí, protože zhruba 80 % zadlužení domácností vyplývá z hypotečních úvěrů. Lucemburské orgány dohledu však zavádějí příslušná makroobezřetnostní opatření a přijímají doporučení Evropské rady pro systémová rizika, jejichž cílem je snížit potenciální rizika pro finanční stabilitu. Vláda nedávno na základě návrhu lucemburského výboru pro systémová rizika přijala soubor příslušných opatření s cílem zabránit nárůstu zranitelnosti domácností, např. omezení týkající se půjček; návrh ještě musí schválit parlament.
- (15) V kontextu evropského semestru 2018 provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Lucemburska, kterou zveřejnila ve své zprávě o Lucembursku pro rok 2018. Posoudila také program stability z roku 2018, národní program reforem na rok 2018 a opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Lucembursku adresována v předchozích letech. Komise vzala v úvahu 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.
- (16) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada program stability z roku 2018 a dospěla ke stanovisku, že Lucembursko zřejmě Pakt o stabilitě a růstu dodrží,

DOPORUČUJE Lucembursku v období 2018–2019:

1. Zvýšit zaměstnanost starších osob prostřednictvím posílení jejich možností zaměstnání a uplatnitelnosti na trhu práce a zároveň dále omezovat předčasný odchod do důchodu s cílem rovněž zlepšit dlouhodobou udržitelnost důchodového systému.

2. Dále odstraňovat regulační omezení v odvětví služeb podnikům.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda*