



Bruxelles, 5.6.2019.
COM(2019) 516 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

**o Nacionalnom programu reformi Luksemburga za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o
Programu stabilnosti Luksemburga za 2019.**

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Luksemburga za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Luksemburga za 2019.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika¹, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

- (1) Komisija je 21. studenoga 2018. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak Europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika za 2019. Posebna je pozornost posvećena europskom stupu socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 21. ožujka 2019. Komisija je 21. studenoga 2018. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu se Luksemburg navodi kao jedna od država članica za koju nije potrebno provesti detaljno preispitivanje. Istog je dana Komisija donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Europsko vijeće potvrdilo 21. ožujka 2019. Vijeće je 9. travnja 2019. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja („Preporuka za europodručje”).
- (2) Kao država članica čija je valuta euro te s obzirom na blisku međusobnu povezanost ekonomija u ekonomskoj i monetarnoj uniji, Luksemburg bi trebao osigurati punu i pravodobnu provedbu Preporuke za europodručje, koja je navedena u preporukama od 1. do 4. u nastavku.

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

- (3) Izvješće za Luksemburg² za 2019. objavljeno je 27. veljače 2019. U izvješću je ocijenjen napredak Luksemburga u smislu preporuka za Luksemburg koje je Vijeće donijelo 13. srpnja 2018., mjera poduzetih nakon preporuka donesenih prethodnih godina te napredak Luksemburga u ostvarenju njegovih nacionalnih ciljeva strategije Europa 2020.
- (4) Luksemburg je 30. travnja 2019. dostavio svoj Nacionalni program reformi za 2019. i svoj Program stabilnosti za 2019. Kako bi se uzela u obzir njihova povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.
- (5) Pri izradi programa za korištenje sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014.–2020. relevantne preporuke za Luksemburg uzete su u obzir. Kako je predviđeno člankom 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća³, ako je potrebno poduprijeti provedbu relevantnih preporuka Vijeća, Komisija od države članice može zatražiti da preispita i izmijeni svoj sporazum o partnerstvu i relevantne programe. Komisija je primjenu te odredbe detaljno objasnila u smjernicama o primjeni mjera kojima se učinkovitost europskih strukturnih i investicijskih fondova povezuje s dobrim gospodarskim upravljanjem⁴.
- (6) Na Luksemburg se trenutačno primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu. Vlada u Programu stabilnosti za 2019. planira smanjenje ukupnog suficita s 2,4 % BDP-a u 2018. na 1,0 % BDP-a u 2019., nakon čega bi se on gotovo stabilno povećavao kako bi dosegnuo razinu od 2,2 % BDP-a u 2023. Na temelju ponovno izračunanog strukturnog salda⁵ srednjoročni proračunski cilj – koji je iz strukturnog deficita od 0,5 % BDP-a u 2019. izmijenjen u strukturni suficit od 0,5 % BDP-a od 2020. – ostvaruje se tijekom programskog razdoblja sa značajnom pozitivnom razlikom. Prema Programu stabilnosti za 2019. predviđa se da će udio državnog duga u BDP-u ostati znatno ispod referentne vrijednosti od 60 % BDP-a utvrđene Ugovorom. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije povoljan je tijekom cijelog razdoblja obuhvaćenog programom, osim za 2023. godinu, za koju je vjerojatan. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. predviđa se suficit strukturnog salda od 0,9 % BDP-a u 2019. i 0,5 % BDP-a u 2020., što je, posebno za 2020., niže od predviđenoga u Programu stabilnosti za 2019., ali je i dalje iznad srednjoročnog proračunskog cilja ili u skladu s njime. Istovremeno je potrebno pažljivo nadzirati kretanje rashoda u kratkoročnom i srednjoročnom razdoblju, posebno s obzirom na moguće buduće rizike za stabilnost prihoda. Općenito, Vijeće smatra da se očekuje da će Luksemburg u 2019. i 2020. poštovati odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.
- (7) Unatoč nedavnim reformama očekuje se znatno dugoročno povećanje rashoda povezanih sa starenjem stanovništva u Luksemburgu (rashodi povezani s mirovinama, troškovi zdravstvene i dugotrajne skrbi). Uz pretpostavku da se postojeći sustav neće mijenjati, to bi moglo ugroziti dugoročnu održivost javnih financija. Taj je rizik

² SWD(2019) 1015 final.

³ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Ciklički prilagođen saldo bez jednokratnih i privremenih mjera koji je Komisija ponovno izračunala primjenom zajednički dogovorene metodologije.

prisutan unatoč trenutačno niskoj razini javnog duga i akumuliranim rezervama sustava socijalne sigurnosti, zahvaljujući kojima bi on trebao biti održiv do 2041. Preporuke o tom pitanju upućivane su Luksemburgu od 2011., ali do danas je ostvaren tek ograničen napredak. Vladina radna skupina za mirovine u izvješću iz 2018. razmotrila je razne načine poboljšanja dugoročne održivosti mirovinskog sustava, primjerice postupno povećanje stope doprinosa, podizanje dobne granice za umirovljenje kako bi se uzeo u obzir dulji očekivani životni vijek i poticanje postupnog odlaska u mirovinu. U izvješću se predlaže višedimenzionalna strategija prilagođenih reformi kojima bi se osigurala dugoročna održivost sustava uz minimalan učinak na gospodarstvo i umirovljenike. Predviđeno povećanje rashoda povezanih sa starenjem stanovništva ugrožava i dugoročnu održivost zdravstvenog sustava i sustava dugotrajne skrbi. Više od tri četvrtine rashoda za dugotrajnu skrb pokriva se iz javnih izvora. Očekuje se da će se reformom iz 2018. osigurati financijska održivost do 2030. jer će se omogućiti postupno povećanje doprinosa radnika za zdravstveni sustav s 1,4 % na 1,7 % osnovne plaće, kako bi troškovi bili u skladu s udjelom korisnika. Međutim, još nije jasno kakvi će biti učinci na dugoročnu fiskalnu održivost. Radi dugoročnog održanja socijalne kohezije i javnih financija demografska politika trebala bi biti usklađena s politikom u području obrazovanja i osposobljavanja i trebalo bi holistički pristupiti izazovima i prilikama povezanim s demografskim promjenama i digitalnim gospodarstvom, uzimajući u obzir očekivani učinak starenja stanovništva na ponudu radne snage u bliskoj budućnosti. U posljednje vrijeme u određenim je sektorima došlo do nedostatka radne snage, što bi moglo zaustaviti rast produktivnosti i smanjiti dugoročni potencijal rasta.

- (8) Unatoč općenito dobrom funkcioniranju tržišta rada stopa zaposlenosti stagnira i određene skupine i dalje se suočavaju s posebnim poteškoćama na tržištu rada. Konkretno, stopa zaposlenosti starijih osoba još je posebno niska i potrebno je poduzeti dodatne mjere kako bi se povećalo njihovo sudjelovanje na tržištu rada. I dalje su rašireni programi prijevremenog umirovljenja kojima se radnike potiče na prijevremeno napuštanje zaposlenja – 57,5 % novih odobrenih mirovina u 2017. bile su prijevremene starosne mirovine. Vlada je 2018. ukinula jedan od predmirovinskih programa, koji je omogućavao odlazak u mirovinu od 57. godine, ali učinak te reforme ublažen je smanjenjem ograničenja koja se primjenjuju na druge programe predmirovinske programe. Niske stope aktivnosti u starijoj dobi uglavnom su posljedica financijskih mjera s učinkom odvratanja od zaposlenja koje proizlaze iz sustava poreza i socijalnih naknada i relativno je snažan za tu dobnu skupinu. Poticanje zapošljavanja starijih radnika zahtijeva sveobuhvatnu strategiju koja bi uključivala mjere kojima bi se radnicima pomoglo da dulje ostanu u aktivnom radnom odnosu. „Starosni pakt”, nacrt zakona podnesen parlamentu u travnju 2014. kojim se želi potaknuti poduzeća s više od 150 zaposlenika da zapošljavaju i zadrže starije radnike putem mjera upravljanja starenjem, još nije donesen.
- (9) Iako Luksemburg i dalje nastoji poboljšati regulatorno okruženje za sektor poslovnih usluga, prema Komisijinu pokazatelju restriktivnosti⁶ i dalje su visoke regulatorne prepreke u nekoliko sektora, primjerice u sektoru pravnih, računovodstvenih, arhitektonskih i inženjerskih usluga. I OECD-ov indeks restriktivnosti za trgovinu uslugama unutar EGP-a objavljen u prosincu 2018. pokazuje da je razina regulatornih ograničenja u Luksemburgu u usporedbi s drugim državama članicama EU-a veća od prosjeka na jedinstvenom tržištu za te sektore.

⁶ SWD(2016) 436 final.

- (10) Luksemburški gospodarski model daje dobre rezultate, u kontekstu snažnog i kontinuiranog otvaranja radnih mjesta za kvalificirane radnike. Tomu pridonosi visoka razina produktivnosti, koja je u velikoj mjeri odraz povećanja učinkovitosti zbog sudjelovanja na globalnim tržištima, posebno u financijskom sektoru. Međutim, posljednjih godina rast produktivnosti stagnira, tj. ograničen je niskim razinama ulaganja poduzeća u inovacije i digitalnu integraciju. Luksemburška strategija diversifikacije gospodarstva razvojem ključnih sektora temeljenih na znanju radi prelaska na podatkovno gospodarstvo pokazuje velik potencijal za poticanje ulaganja visoke dodane vrijednosti i rasta produktivnosti. Stoga su javna ulaganja i dalje znatna i usmjerena na te sektore, uključujući snažan sektor informacijskih i komunikacijskih tehnologija. Međutim, ta ulaganja zasad nisu imala učinak prelijevanja ili doprinijela poticanju privatnih ulaganja u inovacije i digitalizaciju. Za veći rast produktivnosti i daljnju diversifikaciju luksemburškog gospodarstva važno je više ulagati u istraživanje i inovacije te u digitalnu integraciju, posebno u poduzećima i to osobito malim i srednjim poduzećima. Kako bi Luksemburg mogao iskoristiti puni potencijal svojeg inovacijskog ekosustava, ključno je razviti dosljedan i integriran nacionalni okvir za politike i mjere potpore u području istraživanja i inovacija u kojem bi se prioritete određivali na temelju detaljne procjene očekivanih gospodarskih učinaka.
- (11) Povećanje ulaganja u vještine, posebno u području informacijskih i komunikacijskih tehnologija, te u zapošljivost, obrazovanje i osposobljavanje, uključujući bolje usklađivanje obrazovnih programa s potrebama tržišta rada i poticanje tehnološke i digitalne transformacije, važno je za poboljšanje produktivnosti, zapošljivosti i dugoročnog potencijala rasta u Luksemburgu te za poticanje jednakih mogućnosti.
- (12) Onečišćenje zraka i prometna preopterećenost u najprometnijim satima i dalje su velik problem za Luksemburg, sa stajališta konkurentnosti i učinka na okoliš. Osim toga, emisije ugljičnog dioksida iz cestovnog prometa doprinose klimatskim promjenama. Na temelju nacionalnih projekcija dostavljenih Komisiji 2017. očekuje se da će, ne poduzmu li se dodatne mjere, Luksemburg zaostajati za svojim ciljem smanjenja emisija stakleničkih plinova za 2020. za 3 postotna boda, a za ciljem za 2030. za 20 postotnih bodova. Velik broj prekograničnih radnika, koji trenutačno čine oko 45 % luksemburške radne snage, niski porezi na pogonsko gorivo i visoke cijene stambenih nekretnina potiču povećanu uporabu automobila i prepreka su poboljšanju kvalitete zraka i prometnih uvjeta. S druge strane, u proteklih nekoliko godina povećala se uporaba alternativnih goriva u novim osobnim automobilima prodanima u Luksemburgu.
- (13) Nedostatna stambena ponuda mogla bi negativno utjecati na privlačnost Luksemburga. Stambena potražnja i dalje je jaka, potaknuta rastom stanovništva, povoljnim uvjetima financiranja i velikim brojem prekograničnih radnika. Čini se da su ponuda i ulaganja u stambenom sektoru ograničeni zbog nedovoljne dostupnosti zemljišta i niske gustoće stanovanja, koji su uglavnom rezultat manjka poticaja za vlasnike zemljišta da grade nove stambene nekretnine ili prodaju. Čini se i da je ponuda objekata za socijalno stanovanje nedostatna, što upućuje na potrebu za znatnim ulaganjima kojima bi se ublažile sve veće napetosti na tržištu nekretnina.
- (14) Borba protiv agresivnog poreznog planiranja ključna je za povećanje učinkovitosti i pravednosti poreznih sustava, kao što je potvrđeno u Preporuci za europodručje 2019. Zbog učinaka prelijevanja među državama članicama koji proizlaze iz strategija agresivnog poreznog planiranja poreznih obveznika, zakonodavstvo EU-a potrebno je dopuniti koordiniranim djelovanjem na razini nacionalnih politika. Luksemburg je poduzeo mjere protiv agresivnog poreznog planiranja, no visoki iznosi dividendi,

kamata i naknada za autorska prava iskazani u postotku BDP-a upućuju na zaključak da poduzeća iskorištavaju porezne propise Luksemburga kako bi provodila agresivno porezno planiranje. Većinu izravnih stranih ulaganja drže „subjekti posebne namjene”. Zbog nepostojanja poreza po odbitku na „izlazna” plaćanja (tj. plaćanja rezidenata EU-a rezidentima trećih zemalja) kamata i naknada za autorska prava te zbog izuzeća od poreza po odbitku na plaćanja dividendi u određenim okolnostima, može se dogoditi da ta plaćanja uopće ne budu oporezovana ako ne podliježu porezu u državi primatelja plaćanja.

- (15) Izrada programa za korištenje sredstava iz fondova EU-a u razdoblju 2021.–2027. mogla bi pridonijeti uklanjanju nekih nedostataka utvrđenih u preporukama, osobito u područjima iz Priloga D Izvješću za Luksemburg⁷. To bi Luksemburgu omogućilo da na najbolji način iskoristi ta sredstva u određenim sektorima.
- (16) Komisija je u okviru Europskog semestra 2019. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Luksemburga i objavila je u Izvješću za Luksemburg za 2019. Ocijenila je i Program stabilnosti za 2019. i Nacionalni program reformi za 2019. te mjere poduzete nakon preporuka upućenih Luksemburgu prethodnih godina. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Luksemburgu nego i njihovu usklađenost s pravilima i smjernicama Unije jer je potrebno unaprijediti opće gospodarsko upravljanje u Uniji na način da se s razine Unije pridonosi budućim nacionalnim odlukama.
- (17) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2019. i mišljenja je da se očekuje da će Luksemburg poštovati odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.

PREPORUČUJE da Luksemburg u 2019. i 2020. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Povećati stopu zaposlenosti starijih radnika poboljšanjem njihovih prilika za zapošljavanje te njihove zapošljivosti. Povećati dugoročnu održivost mirovinskog sustava, među ostalim dodatnim ograničavanjem prijevremenog umirovljenja.
2. Smanjiti prepreke tržišnom natjecanju u sektoru reguliranih profesionalnih poslovnih usluga.
3. Usmjeriti investicijsku politiku na poticanje digitalizacije i inovacija, promicanje razvoja vještina, poboljšanje održivosti prometa i povećanje stambene ponude, među ostalim jačanjem poticaja i uklanjanjem prepreka gradnji.
4. Ukloniti značajke poreznog sustava koje mogu olakšati agresivno porezno planiranje, osobito ono koje se provodi putem izlaznih plaćanja.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*

⁷ SWD(2019) 1015 final.