



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 2.6.2014.
COM(2014) 417 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o nacionalnom programu reformi Luksemburga za 2014.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o programu stabilizacije Luksemburga za 2014.

{SWD(2014) 417 final}

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o nacionalnom programu reformi Luksemburga za 2014.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o programu stabilizacije Luksemburga za 2014.

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 komisije²,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta³,

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) Europsko vijeće prihvatilo je 26. ožujka 2010. prijedlog Komisije o pokretanju nove strategije za rast i radna mjesta, Europa 2020., temeljene na pojačanom usklađivanju ekonomskih politika, kojom će se usredotočiti na glavna područja u kojima je potrebno djelovanje kako bi se potaknuo europski potencijal održivog rasta i konkurentnosti.
- (2) Vijeće je 13. srpnja 2010. na temelju prijedlogâ Komisije donijelo preporuku o općim smjernicama za ekonomske politike država članica i Unije (od 2010. do 2014.) te je 21. listopada 2010. donijelo odluku o smjernicama za politike zapošljavanja država članica, koje zajedno čine „integrirane smjernice”. Države članice pozvane su da integrirane smjernice uzmu u obzir u nacionalnim ekonomskim politikama i politikama zapošljavanja.
- (3) Predsjednici država i vlada donijeli su 29. lipnja 2012. odluku o Paktu za rast i zapošljavanje, uspostavivši dosljedan okvir za djelovanje na nacionalnoj razini te na razini EU-a i europodručja koristeći se svim mogućim sredstvima, instrumentima i politikama. Odlučili su da je potrebno poduzeti mjere na razini

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² COM(2014) 417 završna verzija.

³ P7_TA(2014)0128 i P7_TA(2014)0129.

država članica, a posebice su izrazili potpunu predanost ostvarivanju ciljeva strategije „Europa 2020.” i provedbi preporuka po državama članicama.

- (4) Vijeće je 9. srpnja 2013. donijelo preporuku o nacionalnom programu reformi Luksemburga za 2013. i dostavilo mišljenje o luksemburškom ažuriranom programu stabilizacije za razdoblje 2012. – 2016. Komisija je u skladu s Uredbom (EU) br. 473/2013⁴ 15. studenoga 2013. iznijela mišljenje o nacrtu proračunskog plana Luksemburga za 2014.⁵
- (5) Komisija je 13. studenoga 2013. donijela Godišnji pregled rasta⁶, čime je označen početak Europskog semestra koordinacije ekonomske politike za 2014. Istog je dana Komisija na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja⁷, u kojemu Luksemburg smatra državom članicom za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje.
- (6) Europsko vijeće podržalo je 20. prosinca 2013. prioritete za osiguravanje financijske stabilnosti, fiskalne konsolidacije i mjera za poticanje rasta. Pritom je istaknulo potrebu za diferenciranom fiskalnom konsolidacijom koja potiče rast, ponovnom uspostavom uobičajenih uvjeta kreditiranja gospodarstva, promicanjem rasta i konkurentnosti, rješavanjem problema nezaposlenosti i socijalnih posljedica krize te modernizacijom javne uprave.
- (7) Komisija je 5. ožujka 2014. objavila rezultate detaljnog preispitivanja za Luksemburg⁸, u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011. Na temelju svoje analize Komisija nije utvrdila makroekonomske neravnoteže u Luksemburgu u smislu postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže. Posebice analizom suficita na tekućem računu dokazano je da suficit ne proizlazi iz slabe domaće potražnje, već je rezultat posebnog luksemburškog modela rasta, koji se uvelike temelji na financijskim uslugama. Rizici za domaću financijsku stabilnost zbog prisutnosti velikog financijskog sektora postoje, no oni su relativno ograničeni jer je taj sektor istodobno raznovrstan i specijaliziran. Velika razina zaduženosti u privatnom sektoru, posebice u nefinancijskom korporativnom sektoru, ponajviše odražava prisutnost velikog broja višenacionalnih poduzeća koja se koriste svojim podružnicama ili društvima kćerima u Luksemburgu za unutargrupne operacije financiranja. Naposljetku, trenutačno povoljan položaj javnih financija uvelike ovisi o održivosti modela rasta temeljenog na rastućem financijskom sektoru i dugoročno predstavlja visok rizik za održivost.
- (8) Luksemburg je 28. travnja 2014. podnio svoj nacionalni program reformi za 2014., a 25. travnja 2014. i program stabilizacije za 2014. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa istodobno ocijenjena.
- (9) Cilj je srednjoročne proračunske strategije navedene u programu stabilizacije za 2014. vratiti se na srednjoročni cilj u 2016. nakon znatnog odstupanja u 2015. U programu se potvrđuje prijašnji srednjoročni cilj da suficit dosegne 0,5 % BDP-a, što odražava zahtjeve Pakta o stabilnosti i rastu. Predviđa se da će (ponovno izračunani) strukturni suficit opće države pasti s 1,4 % BDP-a u 2013. na 1,1 % u 2014. prije nego što postane deficit od 0,1 % BDP-a u 2015. Nakon toga se planira ostvarenje postupnog povećanja strukturnog suficita. Stoga se očekuje da će

⁴ SL L 140, 27.5.2013., str.11.

⁵ C(2013) 8006 završna verzija.

⁶ COM(2013) 800 završna verzija.

⁷ COM(2013) 790 završna verzija.

⁸ COM(2014) 84 završna verzija.

Luksemburg u 2014. ostati pri svojem srednjoročnom cilju, ali da će od njega znatno odstupiti u 2015. Prema programu stopa rasta državnih rashoda, bez diskrecijskih mjera na strani prihoda, bila bi iznad referentne srednjoročne stope potencijalnog rasta BDP-a u 2015. Općenito, programski su ciljevi djelomično u skladu sa zahtjevima preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu, pri čemu će doći do odstupanja posebice u 2015. Predviđa se da će udio duga, koji je u 2013. iznosio 23,1 % BDP-a, znatno ispod referentne vrijednosti od 60 % BDP-a, i dalje padati tijekom programskog razdoblja. Makroekonomski scenarij na kojemu se temelje projekcije proračuna u programu i koji je pripremila neovisno tijelo (STATEC) ponešto je optimističan za 2014. i 2015. Vlada predviđa stopu rasta BDP-a od 3,2 % u 2014. i u 2015., no na temelju Komisijine proljetne prognoze 2014. rast će iznositi 2,6 % u 2014. i 2,7 % u 2015. Nadalje, mjere na kojima se temelji fiskalna putanja za razdoblje 2015. – 2018. vlada još nije odredila. Na temelju Komisijine prognoze, kojom se ne uzimaju u obzir netom najavljene mjere, predviđa se da će strukturni suficit pasti na 0,6 % BDP-a u 2014. i prerasti u deficit od 1,3 % BDP-a u 2015. Procjenjuje se da će stopa rasta državnih rashoda, bez diskrecijskih mjera na strani prihoda, biti iznad referentne srednjoročne stope potencijalnog BDP-a u 2015., kada se očekuje znatno odstupanje. Na temelju ocjene programa stabilizacije za 2014. i Komisijine prognoze te u skladu s Uredbom Vijeća (EZ) br. 1466/97 mišljenje je Vijeća da postoje rizici za ostvarenje ciljeva programa, koji su samo djelomično u skladu sa zahtjevima preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu, posebice od 2015.

- (10) Vlada je u srpnju 2013. Parlamentu dostavila nacrt zakona o prenošenju odredaba iz Direktive Vijeća 85/2011 o proračunskim okvirima i iz Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju. Očekivalo se da će nacrt zakona stupiti na snagu 1. siječnja 2014., no njegovo je donošenje odgođeno zbog ostavke vlade u srpnju. Na temelju nacrt zakona uvodi se nov zakon o višegodišnjem financijskom programu kojim je obuhvaćeno isto razdoblje kao i nadolazeće ažuriranje programa stabilizacije. Zakon o višegodišnjem financijskom programu ažurirao bi se svake godine na pomičnoj osnovi, zajedno s godišnjim proračunom. Njime bi se detaljno odredili planovi ostvarenja srednjoročnog proračunskog cilja na razini opće države. Nacrtom zakona uvode se višegodišnje gornje granice u zakonu o višegodišnjem financijskom programu kojima bi bio obuhvaćen samo sektor opće države, no nije navedeno koje bi bile posljedice u slučaju prekoračenja gornjih granica. Nacrtom zakona ne predviđa se pravilo o nacionalnim rashodima kojim bi se odredili ciljevi u pogledu višegodišnjih rashoda. Međutim, u njemu su sadržane odredbe za prilagodbu srednjoročnom cilju kojih se treba pridržavati. Revidirani nacrt zakona podnesen je Parlamentu u ožujku 2014. i njime se među inim predviđa dodjela zadatka neovisnog praćenja fiskalnih pravila novoosnovanoj ustanovi „Conseil National des Finances Publiques”.
- (11) Isto tako, prihodi od PDV-a bit će obuhvaćeni novim pravilima o prihodima od PDV-a ostvarenima aktivnostima e-trgovine. Ti će se prihodi od 2015. prenijeti iz zemlje u kojoj je smješten opskrbljivač u zemlju boravka korisnika. Vlada je najavila da će povisiti stope PDV-a za 2 postotna boda, što bi dijelom trebalo nadoknaditi gubitak prihoda. Međutim, s obzirom na rasprostranjenu uporabu sniženih i vrlo sniženih stopa dodatni se prihodi mogu ostvariti širenjem primjene standardne stope i time bolje nadoknaditi navedene gubitke.
- (12) Udio bruto javnih izdataka za mirovine u BDP-u Luksemburga, prema podacima iz Komisijina izvješća o starenju stanovništva iz 2012., porast će s 9,2 % BDP-a na

18,6 % u 2060. Do toga će uglavnom doći zbog rashoda povezanih sa starenjem stanovništva, a posebice zbog mirovina. Opseg mirovinske reforme iz 2012. bio je ograničen i njome nije u potpunosti riješena prijetnja dugoročnoj održivosti javnih financija. Kratkoročno financiranje mirovinskog sustava trenutačno je zajamčeno niskom stopom starosne ovisnosti i oslanja se na doprinose koje uplaćuju relativno mladi prekogranični radnici. Očekuje se da će se u budućnosti taj trend okrenuti, pa će rashodi za mirovine i dugotrajnu skrb vjerojatno znatno porasti. Kako bi se zajamčila održivost mirovinskog sustava, nakon 2020. bit će potrebno znatno povisiti stopu doprinosa, uz sustavom predviđeno ograničenje prilagodbe mirovina životnom standardu. To bi izazvalo znatno povećanje opterećenja na rad koje bi snosilo buduće aktivno stanovništvo te, posljedično, gubitak troškovne konkurentnosti. S obzirom na trenutačno visoku razinu stope zamjene mogle su se poduzeti drukčije mjere kako bi se osigurala poštenija raspodjela opterećenja po generacijama. Uvođenjem gornje granice na usklađivanje mirovina na temelju povećanja realnih plaća povećale bi se mirovinske pričuve. Isto tako, povišenjem stvarne dobi za umirovljenje, koja trenutačno iznosi 59 godina, povezujući je s promjenama očekivanog životnog vijeka lakše bi se osigurala dugoročna održivost mirovinskog sustava. Trebalo bi smanjiti i mogućnosti za prijevremeno umirovljenje. Financijskim poticajima za produljenje radnog vijeka, kao što je predviđeno mirovinskom reformom, moglo bi se pridonijeti održivosti mirovinskog sustava, ali bi trebalo dodatno poboljšati zapošljavanje starijih radnika jačanjem strukovnog obrazovanja i cjeloživotnog učenja. Luksemburg treba ograničiti buduće potrebe za dugotrajnom skrbi i povezane troškove kako bi se osigurala njezina održivost. Usluge dugotrajne skrbi mogle bi biti ekonomičnije jačanjem koordinacije između zdravstvene i socijalne skrbi, poboljšanjem pružanja usluga i davanjem veće podrške njegovateljima koji su članovi obitelji.

- (13) Velik suficit na tekućem računu Luksemburga uzrokovan je financijskim uslugama i njime se prikriva stalno i postupno povećanje deficita u trgovinskoj bilanci za robu, nastalo zbog sporog rasta izvoza. Tim se trendom odražava sve veća važnost uslužnog sektora u gospodarstvu, ali do njega dolazi i zbog temeljnijeg gubitka troškovne konkurentnosti. Nedavnim stalnim porastom jediničnog troška rada narušila se konkurentnost luksemburškog industrijskog sektora. Modulacija mehanizma indeksacije plaća koju je vlada donijela 2012. dovršit će se do kraja 2014. Iako postoje i drugi načini, važno je da se plaće dovedu u blisku vezu s produktivnošću reformom sustava indeksacije plaća, čime se omogućuje diferencijacija sektora. Velika ovisnost o financijskom sektoru strukturni je rizik za luksemburško gospodarstvo. Stoga se Luksemburg treba usredotočiti na razvoj visokospecijaliziranih poduzeća koja bi bila odskočna daska za rast temeljen na inovacijama. Iako je intenzitet istraživanja i razvoja u javnom sektoru porastao četiri puta od 2000. te se njime izražava odlučnost da će se ojačati istraživački kapaciteti javnog sektora, Luksemburg nije na putu ostvarenja svojeg cilja da intenzitet istraživanja i razvoja do 2020. dosegne 2,3 – 2,6 % BDP-a zbog jakog pada intenziteta istraživanja i razvoja u poslovnom sektoru (s 1,53 % BDP-a u 2000. na 1 % u 2012.). Potrebno je i daljnje poboljšanje suradnje između javnih istraživačkih ustanova i poduzeća. Treba provesti reformu u pogledu jačanja inovativnih klastera, koja je pokrenuta 2013.
- (14) Usprkos nizu donesenih mjera, nezaposlenost mladih neprestance je velika i u 2013. iznosila je 17,4 % aktivnog stanovništva, iako je to pad s 18 % u 2012. Ona uvelike ovisi o razini obrazovanja, pa je manja kod visokoobrazovanih osoba. Obrazovni sustav Luksemburga suočava se s nizom osobitih izazova, kao što su

višejezičnost i posebne vještine koje zahtijeva visokospecijalizirano tržište rada s velikim financijskim sektorom. Rezultatima OECD-ove ankete iz 2012. o učeničkim vještinama potvrđeno je da je potrebno poduzeti daljnje mjere radi poboljšanja relativno slabe uspješnosti mladih u osnovnim vještinama, što se bilježi od 2006. Stoga treba provesti reformu osnovnoškolskog i srednjoškolskog obrazovanja. Isto tako, treba dodatno poboljšati kvalitetu i privlačnost strukovnog obrazovanja i izobrazbe kako bi se na tržište rada dovela kvalificirana radna snaga, a posebice radnici iz doseljeničkih obitelji. Oblikovanjem poreznog sustava i sustava naknada nastaju velike zamke na tržištu rada, među najvišima u EU-u, za sve razine plaće i sastave obitelji. Usprkos nedavno uloženim naporima aktivacijske politike i dalje su slabe; sudjelovanje u politici za aktivno tržište rada nije obvezatno ni u jednom trenutku tijekom razdoblja nezaposlenosti, a dok se u njoj sudjeluje ne postoji obveza daljnjeg traženja zaposlenja.

- (15) Luksemburg se obvezao da će do 2020. smanjiti emisije stakleničkih plinova u sektorima izvan sustava za trgovanje emisijskim jedinicama za 20 %, ali se očekuje da će taj cilj premašiti za 23 postotna boda. Isto tako, očekuje se da će emisije biti za 1 % veće od cilja za 2013. određenog Odlukom o raspodjeli tereta. Oko 70 % emisija povezanih s prijevozom odnosi se na izvoz goriva, među inim zbog vrlo niskih trošarina na gorivo. Prepoznavanje izvoza goriva kao glavnog izazova u drugom nacionalnom planu za klimatsku politiku donesenom u svibnju 2013. korak je naprijed. Međutim, radi rješavanja tog problema potrebne su posebne i dugoročnije mjere. Porez za zaštitu okoliša iznosio je 2,4 % BDP-a u 2012., dok je u 2004. iznosio 3,1 %. Do pada je uglavnom došlo zbog manjih prihoda od poreza na energiju, što je proizašlo iz nedostatka indeksacije tog poreza. Prometni porez, osim na gorivo, iznosio je 0,2 % BDP-a u 2012. Porez na gorivo koje se upotrebljava za prijevoz visok je i iznosi 2,2 % BDP-a usprkos povlaštenom poreznom tretmanu dizelskoga goriva, većinom zbog „turizma benzinskih crpki“. Uz porez za zaštitu okoliša čiji je udio u ukupnim poreznim prihodima ispodprosječan, oblikovanje poreza za zaštitu okoliša može se poboljšati, posebice većim oporezivanjem energetske proizvoda za prijevoz.
- (16) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu luksemburške ekonomske politike. Ocijenila je program stabilizacije i nacionalni program reformi. U obzir je uzela njihov značaj za održivu fiskalnu i društveno-ekonomsku politiku u Luksemburgu, ali i poštovanje pravila i smjernica EU-a zbog potrebe jačanja sveopćeg ekonomskog upravljanja Europskom unijom uključivanjem stajališta EU-a u buduće nacionalne odluke. Komisijine preporuke iz europskog semestra navedene su u preporukama 1. do 5. u nastavku.
- (17) Vijeće je u okviru ocjenjivanja preispitalo luksemburški program stabilizacije, a njegovo je mišljenje⁹ navedeno u preporuci 1. u nastavku.
- (18) Komisija je u kontekstu europskog semestra provela i analizu ekonomske politike europodručja kao cjeline. Vijeće je na temelju te analize donijelo posebne preporuke po državama članicama europodručja. Luksemburg bi trebao osigurati potpunu i pravovremenu provedbu tih preporuka.

⁹ Na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.

OVIME PREPORUČUJE Luksemburgu da u razdoblju 2014. – 2015. poduzme mjere kako bi:

1. zadržao dobar fiskalni položaj u 2014.; znatno ojačao proračunsku strategiju u 2015. kako bi osigurao ostvarenje srednjoročnog cilja i nakon toga pri njemu ostao da bi zaštitio dugoročnu održivost javnih financija, posebice uzimajući u obzir implicitne obveze povezane sa starenjem stanovništva; ojačao fiskalno upravljanje bržim donošenjem srednjoročnog proračunskog okvira kojim se pokriva opća država, uvođenjem višegodišnjih gornjih granica za rashode i uspostavom neovisnog praćenja fiskalnih pravila; dalje proširio poreznu osnovicu, posebice na potrošnju;
2. u cilju osiguravanja fiskalne održivosti ograničio rashode povezane sa starosti stanovništva većom ekonomičnošću dugotrajne skrbi, proveo mirovinsku reformu radi povišenja stvarne dobi za umirovljenje, među inim i ograničavanjem prijevremenog umirovljenja i povezivanjem zakonske dobi za umirovljenje s duljinom očekivanog životnog vijeka; uložio veće napore kako bi povećao sudjelovanje starijih radnika, među inim i poboljšavanjem njihovih izgleda za zapošljavanje uvođenjem cjeloživotnog učenja;
3. ubrzao donošenje strukturnih mjera, uz savjetovanje sa socijalnim partnerima i u skladu s nacionalnom praksom, radi reforme sustava indeksacije plaća u cilju poboljšanja prilagodljivosti plaća kretanjima u produktivnosti, posebice na sektorskoj razini; proveo diversifikaciju strukture gospodarstva, među inim i poticanjem privatnih ulaganja u istraživanje te daljnjim razvojem suradnje između javnog istraživanja i poduzeća;
4. uložio napore radi smanjenja nezaposlenosti mladih niskokvalificiranih tražitelja zaposlenja iz doseljeničkih obitelji koherentnom strategijom, među inim i daljnjim poboljšanjem oblika i praćenja politike za aktivno tržište rada, rješavajući neusklađenost u pogledu vještina i smanjujući financijski nepoticajne mjere koje odvraćaju od rada; u tom smislu ubrzao provedbu reforme općeg i strukovnog obrazovanja te izobrazbe radi bolje usklađenosti vještina mladih ljudi s potražnjom na tržištu rada;
5. razvio sveobuhvatan okvir i poduzeo konkretne mjere radi ostvarenja cilja za 2020. u pogledu smanjenja emisija stakleničkih plinova od djelatnosti koje nisu povezane sa sustavom trgovanja emisijskim jedinicama, posebice oporezivanjem energetskih proizvoda za prijevoz.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*