

Bruxelles, 13. lipnja 2016.
(OR. en)

9216/16

ECOFIN 458
UEM 205
SOC 322
EMPL 219
COMPET 292
ENV 338
EDUC 193
RECH 185
ENER 201
JAI 449

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. dok. Kom.:	9133/16 ECOFIN 424 UEM 174 SOC 288 EMPL 184 COMPET 261 ENV 305 EDUC 161 RECH 153 ENER 166 JAI 411 - COM(2016) 336 final
Predmet:	Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA o Nacionalnom programu reformi Luksemburga za 2016. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Luksemburga za 2016.

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeni Nacrt preporuke Vijeća, kako su ga izmijenili i usuglasili različiti odbori Vijeća na temelju prijedloga Komisije COM(2016) 336 završna verzija.

PREPORUKA VIJEĆA

od ...

**o Nacionalnom programu reformi Luksemburga za 2016. i davanje mišljenja Vijeća o
Programu stabilnosti Luksemburga za 2016.**

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,

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

budući da:

(1) Komisija je 26. studenoga 2015. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak europskog semestra 2016. za koordinaciju ekonomske politike. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 17. i 18. ožujka 2016. Komisija je 26. studenoga 2015. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća² donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu Luksemburg nije utvrđen kao jedna od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Istog je dana Komisija donijela Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja. Tu je Preporuku Europsko vijeće potvrdilo 18. i 19. veljače 2016., a Vijeće donijelo 8. ožujka 2016.³ Kao zemlja čija je valuta euro te s obzirom na visoku međusobnu povezanost gospodarstava u ekonomskoj i monetarnoj uniji, Luksemburg bi trebao osigurati punu i pravodobnu provedbu te Preporuke.

(2) Izvješće za Luksemburg objavljeno je 26. veljače 2016. U njemu je ocijenjen napredak Luksemburga u provedbi preporuka za Luksemburg koje je Vijeće donijelo 14. srpnja 2015. te napredak Luksemburga u pogledu ostvarivanja nacionalnih ciljeva u okviru strategije Europa 2020.

(3) Luksemburg je 29. travnja 2016. dostavio svoj Nacionalni program reformi za 2016. i Program stabilnosti za 2016. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa istodobno ocijenjena.

² Uredba (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (SL L 306, 23.11.2011., str. 25.).

³ SL C 96, 11.3.2016., str. 1.

(4) Pri programiranju europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020. u obzir su uzete relevantne preporuke za pojedine zemlje. Kako je predviđeno u članku 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća⁴, ako je pri provedbi relevantnih preporuka Vijeća potrebna potpora, Komisija može zatražiti od države članice da preispita i predloži izmjene svojeg sporazuma o partnerstvu i relevantnih programa. Komisija je dostavila dodatne pojedinosti o tome kako bi iskoristila tu odredbu u smjernicama o primjeni mjera koje povezuju učinkovitost europskih strukturnih i investicijskih fondova s dobrim gospodarskim upravljanjem.

(5) Luksemburg je trenutačno obuhvaćen preventivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu. Vlada u svojem Programu stabilnosti za 2016. planira postići uravnoteženi proračun u 2017., a nakon toga male suficite te doseći 0,4 % BDP-a do 2020. Tijekom programskog razdoblja i dalje će se ispunjavati srednjoročni proračunski cilj. Međutim, u svojem programu stabilnosti za 2016. Luksemburg najavljuje da će se srednjoročni proračunski cilj izmijeniti, tj. strukturni suficit od 0,5 % BDP-a do 2016. prijeći će u strukturni deficit od 0,5 % BDP-a od 2017. Prema Programu stabilnosti očekuje se da će udio državnog duga u BDP-u postupno porasti na 23,5 % BDP-a u 2020. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije uvjerljiv je, uz iznimku 2017. i 2018., kada je povoljan. Na temelju proljetne prognoze Komisije za 2016. predviđa se da će se strukturni suficit smanjiti na 1,4 % BDP-a u 2016., a potom na 0,3 % BDP-a u 2017. te će tako ostati iznad razine srednjoročnog proračunskog cilja. Moguća buduća odstupanja ocjenjivala bi se u odnosu na zahtjev za održavanje strukturnog salda na razini srednjoročnog proračunskog cilja, uzimajući u obzir potrebu za osiguravanjem dugoročne održivosti javnih financija, osobito u području mirovina. Na temelju ocjene Programa stabilnosti te uzimajući u obzir proljetnu prognozu Komisije za 2016., Vijeće očekuje da će Luksemburg biti usklađen s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu.

⁴ 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.).

(6) Luksemburška nadležna tijela najavila su glavne pravce sveobuhvatne porezne reforme koja bi trebala stupiti na snagu u 2017. Reformom se predviđaju izmjene uglavnom u području izravnog oporezivanja za pojedince i društva. Njome se želi postupno smanjiti stopa poreza na dobit poduzeća (u cilju povećanja konkurentnosti) i povećati progresivnost poreza na osobni dohodak (u cilju povećanja pravednosti). Istodobno se povećanjem određenih poreznih izdataka, posebno u pogledu stanovanja, može izazvati rizik od smanjenja porezne osnovice. Određena međunarodna kretanja također mogu utjecati na strukturu luksemburškog poreznog sustava te upućivati na slabost barem jednog dijela fiskalnih prihoda. U cilju osiguravanja predvidivosti trebalo bi dodatno proširiti poreznu osnovicu, osobito ponovnim razmatranjem trenutačno niskog poreza na nekretnine i većim iskorištavanjem alternativnih izvora, uključujući porez u području okoliša. U tom se pogledu ukidanjem rubrike intelektualnog vlasništva omogućuje proširenje porezne osnovice poduzeća. Donošenje i provedba poreznih reformi i dalje će se pomno pratiti u okviru europskog semestra.

(7) Luksemburška nadležna tijela nastoje diversificirati gospodarstvo, uzimajući pritom u obzir rizike povezane s velikom ovisnošću o financijskom sektoru. S obzirom na visoku razinu troškova rada u toj zemlji, djelatnosti s višom dodanom vrijednošću pružaju potencijal za poticanje alternativnih izvora rasta. Stoga uspješna diversifikacija gospodarstva Luksemburga uvelike ovisi o sektorima koji su manje osjetljivi na razine troška rada. Oni se uglavnom temelje na istraživanjima i inovacijama, koje karakterizira izrazita usmjerenost na tehnologiju i znanje. Daljnjim bi se proširenjem već uspješnog sektora nefinancijskih usluga moglo doprinijeti diversifikaciji gospodarstva. Smanjenjem ili uklanjanjem postojećih prepreka ulaganju i inovacijama koje ograničavaju gospodarski razvoj oslobodio bi se potencijal za inovacije i doprinijelo diversifikaciji. Dok su javna ulaganja iznad prosjeka europodručja, privatna ulaganja podbacuju. Održavanje visoke razine ulaganja nužno je za očuvanje izgleda za rast. Analiza u Izvješću za Luksemburg pokazuje da je riječ o zemlji s najstrožim propisima u Uniji u području poslovnih usluga i osnivanja maloprodajnih poduzeća. Glavna se ograničenja odnose na zahtjeve u pogledu vlasničke strukture, prava glasa i multidisciplinarnih ograničenja u sektoru poslovnih usluga te operative zahtjeve i zahtjeve u pogledu osnivanja poduzeća u maloprodajnom sektoru.

(8) Stalno povećavanje cijena nekretnina tijekom proteklih desetljeća, zajedno s predviđenom snažnom dinamikom stanovništva i zaposlenosti u idućim godinama, moglo bi postati prepreka planiranom porastu broja stanovnika i radne snage. Ta je perspektiva još izglednija s obzirom na to da gospodarstvo uvelike ovisi o doprinosu visokokvalificiranih radnika iz susjednih zemalja, koji čine oko jednu trećinu ukupnog broja zaposlenih. Na dinamiku cijena stambenih nekretnina utječe neujednačenost potražnje i ponude, a posebno manjak dostupnog i povoljnog stambenog prostora. Nedovoljna dostupnost zemljišta za novogradnju i neoptimalno administrativno uređenje u pogledu postupaka izdavanja građevinskih dozvola prepreka su fleksibilnosti stambene ponude. S obzirom na nefleksibilnu stambenu ponudu vjerojatno će se i velik dio poreznih subvencija raspoloživ u okviru postojećih politika kapitalizirati u okviru cijene nekretnina. Mogli bi se povećati i naponi na osiguravanju socijalnog stambenog prostora po povoljnim cijenama. Trenutačno stanje na tržištu nekretnina ne samo da odvraća kućanstva od nastanjivanja u Luksemburgu, nego i povećava problem prometne preopterećenosti i onečišćenja. I nove demografske projekcije iz Izvješća o starenju stanovništva iz 2015. upućuju na nužnost uklanjanja uskih grla za ulaganja u području prometa i stanovanja te bi se one trebale prenijeti i u četiri buduća sektorska plana za stambene nekretnine, prijevoz, zone gospodarske aktivnosti i zeleni krajobraz.

(9) Postignuća gospodarske diversifikacije mogla bi ograničiti činjenica da kretanja plaća u nekim sektorima nisu u skladu s kretanjima u pogledu produktivnosti. To dodatno ograničava sektore na koje se može usmjeriti, većinom na one s visokom dodanom vrijednošću. Tijekom posljednjeg desetljeća jedinični troškovi rada u Luksemburgu povećavali su se brže nego u većini država članica europodručja. Sveobuhvatnom automatskom indeksacijom plaća doprinosi se ograničavanju razlika u plaćama među sektorima i može se spriječiti uzimanje u obzir razlika u produktivnosti. Međutim, produljeno trajanje niske inflacije dovelo je do odgode pokretanja automatske prilagodbe plaća te je doprinijelo umjerenim kretanjima plaća. Usporedno sa slabim kretanjima plaća i nestabilnošću proizvodnje gubitci zbog troškovne konkurentnosti smanjili su se. U tom kontekstu opravdano je praćenje kretanja plaća.

(10) Obveze povezane sa starošću i dalje su dugoročan rizik, posebno u pogledu troškova mirovina. U pogledu premošćivanja jaza između zakonske i stvarne dobi za umirovljenje s pomoću ograničavanja ranog umirovljenja Luksemburg je ostvario ograničen napredak. U srpnju 2015. parlamentu je predstavljen nacrt zakona kojim se mijenjaju pravila povezana s ranim umirovljenjem. Međutim, premda će jedan program biti ukinut, uvjeti prihvatljivosti za druge predmirovinske programe bit će djelomično ublaženi. Nadalje, zakon o reklasifikaciji radnika s radnim invaliditetom donesen je u srpnju 2015. i provodi se od 1. siječnja 2016. Njime su se povećale mogućnosti za radnike s radnim invaliditetom da ostanu na tržištu rada, što podrazumijeva smanjenje broja ljudi koji ulaze u program ranog umirovljenja. Rano umirovljenje i dalje je raširena pojava, a poticaji za dulji radni vijek ograničeni su. Još nema sveobuhvatne strategije u pogledu dobne politike kojom bi se stariji radnici duže zadržali na radnom mjestu te bi im se omogućili poticaji i vještine u cilju njihova vraćanja na posao. O paktu kojim se želi potaknuti poduzeća s više od 150 zaposlenika da zadrže starije radnike još se raspravlja u parlamentu.

(11) U skladu s mirovinskom reformom iz 2012. praćenje i ocjenjivanje održivosti mirovinskog sustava trebalo bi provoditi svakih pet godina od donošenja reforme. Vlada je potvrdila svoju namjeru da ocjenjivanje provede u 2016., a ne u 2017., kako je prvotno planirano, te je uspostavila Radnu skupinu za mirovine zaduženu za provedbu tog ocjenjivanja. Nije zabilježen napredak u usklađivanju zakonske dobi za umirovljenje sa životnim vijekom, kako je prethodno preporučilo Vijeće. Luksemburg se ističe kao jedina država članica u kojoj nije predviđeno daljnje povećanje zakonske dobi za umirovljenje i dobi za rano umirovljenje za razdoblje 2013. – 2060. U Izvješću o starenju stanovništva iz 2015. predviđeno povećanje rashoda povezanih s dobi smanjeno je, ali se revizija, s obzirom na to da nisu donesene nove reforme, gotovo isključivo objašnjava povoljnijim demografskim projekcijama. Čak i nakon revizije očekivano povećanje rashoda za mirovine i dalje je najviše u Uniji. Nadalje, Luksemburg će se suočiti s rizicima u pogledu očekivanog povećanja rashoda povezanih s dugotrajnom skrbi, koji su, mjereno udjelom u BDP-u, jedni od najvećih u odnosu na sve države članice. To je pak posljedica najvišeg očekivanog povećanja udjela stanovništva koje ovisi o državnom financiranju do 2060. u Uniji. Kako bi se osigurala dugoročna održivost osiguranja za dugotrajnu skrb, proveden je pripremni rad na reformi.

(12) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Luksemburga, koju je objavila u Izvješću za Luksemburg za 2016. Ocijenila je i Program stabilnosti, Nacionalni program reformi te mjere poduzete kao odgovor na preporuke upućene Luksemburgu prethodnih godina. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socijalno-ekonomsku politiku u Hrvatskoj, nego i njihovo poštovanje pravila i smjernica EU-a, a s obzirom na potrebu jačanja ukupnog gospodarskog upravljanja EU-om pružanjem doprinosa budućim nacionalnim odlukama s razine EU-a. Preporuke u okviru europskog semestra navedene su u preporukama 1. i 2. u nastavku.

(13) Vijeće je s obzirom na tu ocjenu ispitalo Program stabilnosti i njegovo je mišljenje⁵ da se očekuje da će Luksemburg biti usklađen s Paktom o stabilnosti i rastu.

⁵ U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.

PREPORUČUJE da Luksemburg u 2016. i 2017. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Osigurati dugoročnu održivost javnih mirovina povećanjem stvarne dobi za umirovljenje, ograničavanjem ranog umirovljenja, povećanjem poticaja za dulji radni vijek i usklađivanjem zakonske dobi za umirovljenje s promjenama u životnom vijeku.
2. Ukloniti prepreke ulaganjima i inovacijama koje ograničavaju gospodarski razvoj u sektoru poslovnih usluga. Riješiti pitanje uskih grla koja otežavaju stambena ulaganja.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*
