



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 13. lipnja 2022.
(OR. fr, en)

9763/22

ECOFIN 552
UEM 156
SOC 347
EMPL 229
COMPET 450
ENV 551
EDUC 220
RECH 343
ENER 259
JAI 814
GENDER 92
ANTIDISCRIM 72
JEUN 103
SAN 348

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. dok. Kom.:	9416/22 - COM(2022) 618 final
Predmet:	Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA o Nacionalnom programu reformi Luksemburga za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Luksemburga za 2022.

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeni nacrt preporuke Vijeća, koji su na temelju prijedloga Komisije COM(2022) 618 final revidirali i o njemu se usuglasili različiti odbori Vijeća.

PREPORUKA VIJEĆA

od ...

o Nacionalnom programu reformi Luksemburga za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Luksemburga za 2022.

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 SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

- (1) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća² kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pruža se financijska potpora provedbi reformi i ulaganja i generira fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime se doprinosi gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, uz jačanje otpornosti i potencijalnog rasta gospodarstava država članica. Njime se pomaže i jačanju održivih javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju. Maksimalni financijski doprinos po državi članici u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost bit će ažuriran u lipnju 2022., u skladu s člankom 11. stavkom 2. Uredbe (EU) 2021/241.

² Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (2) Komisija je 24. studenoga 2021. donijela Godišnji pregled održivog rasta, čime je označen početak europskog semestra 2022. za koordinaciju ekonomskih politika. Uzela je u obzir Socijalnu obvezu iz Porta potpisanu 7. svibnja 2021. radi daljnje provedbe europskog stupa socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Europsko vijeće potvrdilo je 25. ožujka 2022. prioritete Godišnjeg pregleda održivog rasta 2022. Komisija je 24. studenoga 2021. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća³ donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu Luksemburg nije utvrđen kao jedna od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Komisija je istog dana donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja i Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2022., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načelâ europskog stupa socijalnih prava. Vijeće je 5. travnja 2022. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja⁴ („Preporuka o europodručju za 2022.”), a 14. ožujka 2022. Zajedničko izvješće o zapošljavanju.

³ 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.)

⁴ Preporuka Vijeća od 5. travnja 2022. o ekonomskoj politici europodručja (SL C 153, 7.4.2022., str. 1.).

- (3) Ruska invazija na Ukrajinu, koja je uslijedila nakon globalne pandemije, znatno je izmijenila geopolitički i gospodarski kontekst. Posljedice invazije na gospodarstva država članica očituju se, među ostalim, u višim cijenama energije, hrane i sirovina te slabijim izgledima za rast. Više cijene energije posebno opterećuju najranjivija kućanstva koja se suočavaju s energetske siromaštvom ili su u opasnosti od njega, kao i poduzeća koja su najranjivija na povećanja cijena energije. Unija se suočava i s dosad nezabilježenim priljevom osoba koje bježe iz Ukrajine. Gospodarske posljedice koje proizlaze iz agresivnog rata Rusije asimetrično utječu na države članice. U tom je kontekstu 4. ožujka 2022. prvi put aktivirana Direktiva Vijeća 2001/55/EZ⁵ putem Provedbene odluke Vijeća (EU) 2022/382⁶, kojom se raseljenim osobama iz Ukrajine daje pravo na zakonit boravak u Uniji, kao i pristup obrazovanju i osposobljavanju, tržištu rada, zdravstvu, stanovanju i socijalnoj skrbi.

⁵ Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba, (SL L 212, 7.8.2001., str. 12.).

⁶ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/382 od 4. ožujka 2022. o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite (SL L 71, 4.3.2022., str. 1.).

- (4) Uzimajući u obzir gospodarsku i geopolitičku situaciju koja se ubrzano mijenja, europski semestar u 2022. nastavlja opsežnu koordinaciju ekonomskih politika i politika zapošljavanja te se istodobno razvija u skladu sa zahtjevima provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost, kako je navedeno u Godišnjem pregledu održivog rasta 2022. Provedba donesenih planova za oporavak i otpornost ključna je za ostvarivanje prioriteta politika u okviru europskog semestra jer se planovi odnose na sve relevantne preporuke ili na znatan dio relevantnih preporuka za pojedinu zemlju izdanih u ciklusima europskog semestra 2019. i 2020. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019. i 2020. i dalje su jednako relevantne i za planove za oporavak i otpornost koji su revidirani, ažurirani ili izmijenjeni u skladu s člancima 14., 18. i 21. Uredbe (EU) 2021/241, uza sve druge preporuke za pojedinu zemlju izdane do datuma podnošenja takvih revidiranih, ažuriranih ili izmijenjenih planova za oporavak i otpornost.
- (5) Opća klauzula o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu aktivirana je u ožujku 2020. Komisija je u svojoj komunikaciji od 3. ožujka 2021. naslovljenoj „Godinu dana od izbijanja pandemije bolesti COVID-19: odgovor u okviru fiskalne politike” iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Povećana neizvjesnost i znatni negativni rizici za gospodarske izglede u kontekstu rata u Europi, dosad nezabilježeno povećanje cijena energije i kontinuirani poremećaji u lancu opskrbe opravdavaju produljenje opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu tijekom 2023.

- (6) U skladu s pristupom iz Preporuke Vijeća od 18. lipnja 2021.⁷ i davanja mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Luksemburga za 2021., opći smjer fiskalne politike trenutačno se najbolje mjeri kao promjena primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i isključujući privremene hitne mjere uvedene zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19), ali uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova Unije, u odnosu na srednjoročni potencijalni rast⁸. Kako bi se ocijenilo je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom, uz opći smjer fiskalne politike pozornost se posvećuje i razvoju primarnih tekućih rashoda koje financira država⁹ (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez privremenih hitnih mjera uvedenih zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19) i razvoju ulaganja.

⁷ Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Luksemburga za 2021. (SL C 304, 29.7.2021., str. 73.).

⁸ Ova Preporuka sadržava Komisijine procjene smjera fiskalne politike i njezinih komponenti na temelju pretpostavki iz Komisijine proljetne prognoze 2022. Komisijine procjene srednjoročnog potencijalnog rasta ne uključuju pozitivan učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje mogu potaknuti potencijalni rast.

⁹ Ne financira se bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost ni sredstvima iz drugih fondova Unije.

- (7) Komisija je 2. ožujka 2022. donijela Komunikaciju s općim smjernicama za fiskalnu politiku u 2023. („fiskalne smjernice”), čiji je cilj poduprijeti pripremu programâ stabilnosti i konvergencije država članica i time ojačati koordinaciju politika. Na temelju makroekonomskih izgleda iz zimske prognoze 2022., Komisija smatra da je prelazak s ukupno poticajnog smjera fiskalne politike u razdoblju 2020.–2022. na uglavnom neutralan opći smjer fiskalne politike primjeren za 2023., uz spremnost na reagiranje na promjenjivo gospodarsko stanje. Komisija je najavila da bi se fiskalne preporuke za 2023. trebale i dalje razlikovati po državama članicama te bi se u njima trebalo voditi računa o mogućim prelijevanjima među državama. Komisija je pozvala države članice da te smjernice uzmu u obzir u svojim programima stabilnosti i konvergencije. Komisija se obvezala da će pomno pratiti gospodarska kretanja i prema potrebi prilagoditi svoje smjernice politika, a najkasnije u okviru proljetnog paketa europskog semestra potkraj svibnja 2022.
- (8) U pogledu fiskalnih smjernica, u fiskalnim preporukama za 2023. uzimaju se u obzir pogoršani gospodarski izgledi, povećana neizvjesnost i dodatni negativni rizici te viša inflacija u usporedbi s Komisijinom zimskom prognozom 2022. Na temelju tih razmatranja fiskalnim odgovorom treba povećati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju i energetske sigurnost te održati kupovnu moć najranjivijih kućanstava kako bi se ciljanim i privremenim mjerama ublažio učinak povećanja cijena energije i ograničio inflacijski pritisak zbog sekundarnih učinaka. Fiskalna politika treba ostati fleksibilna radi prilagodbe okolnostima koje se brzo mijenjaju, uključujući izazove koji proizlaze iz agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine kad je riječ o obrani i sigurnosti, te se ona treba razlikovati po državama članicama, ovisno o njihovoj fiskalnoj i gospodarskoj situaciji, među ostalim u pogledu njihove izloženosti krizi i priljevu raseljenih osoba iz Ukrajine.

- (9) Luksemburg je 30. travnja 2021. u skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/241 Komisiji dostavio svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost. Na temelju članka 19. Uredbe (EU) 2021/241 Komisija je ocijenila relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, u skladu sa smjernicama za ocjenjivanje iz Priloga V. toj uredbi. Vijeće je 13. srpnja 2021. donijelo Provedbenu odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Luksemburga¹⁰. Isplata obroka ovisi o donošenju odluke Komisije, u skladu s člankom 24. stavkom 5. Uredbe (EU) 2021/241, u kojoj se navodi da je Luksemburg u zadovoljavajućoj mjeri ostvario relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Ostvarenje u zadovoljavajućoj mjeri podrazumijeva da mjere povezane s ostvarenim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima nisu preokrenute.
- (10) Luksemburg je 29. travnja 2022. dostavio Nacionalni program reformi za 2022. i Program stabilnosti za 2022., u skladu s člankom 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97. Zbog njihove uzajamne povezanosti ta su dva programa ocijenjena zajedno. U skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241 u Nacionalnom programu reformi za 2022. uzima se u obzir i polugodišnje izvješće Luksemburga o ostvarenom napretku u provedbi plana za oporavak i otpornost.

¹⁰ ST 10155/2021.

- (11) Komisija je 23. svibnja 2022. objavila Izvješće za Luksemburg za 2022. U njemu je ocijenjen napredak Luksemburga u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo 2019., 2020. i 2021. te je analizirana provedba plana za oporavak i otpornost Luksemburga na temelju tablice pokazatelja za oporavak i otpornost. Na temelju te analize u tom izvješću utvrđeni su nedostaci u pogledu izazova koji nisu obuhvaćeni ili su samo djelomično obuhvaćeni planom za oporavak i otpornost, kao i novi i predstojeći izazovi, uključujući one koji proizlaze iz ruske invazije na Ukrajinu. Ocijenjen je i napredak Luksemburga u provedbi europskog stupa socijalnih prava i ostvarenju glavnih ciljeva Unije u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda.
- (12) Vijeće je u Preporuci od 20. srpnja 2020.¹¹ Luksemburgu preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju u 2020. i 2021. poduzme sve potrebne mjere za djelotvoran odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Luksemburg, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Prema podacima koje je Eurostat potvrdio, saldo opće države u Luksemburgu prešao je iz deficita od 3,4 % BDP-a u 2020. u suficit od 0,9% BDP-a u 2021. Luksemburg je odgovorom u okviru fiskalne politike podupro gospodarski oporavak u 2021., a privremene hitne mjere smanjile su se s 2,4 % BDP-a u 2020. na 0,7 %. Mjere koje je Luksemburg poduzeo u 2021. bile su u skladu s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. bile su privremene ili popraćene kompenzacijskim mjerama. Prema podacima koje je Eurostat potvrdio, dug opće države pao je s 24,8 % BDP-a u 2020. na 24,4 % BDP-a u 2021.

¹¹ Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Luksemburga za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Luksemburga za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 101).

(13) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije oprezan je za 2022. i realan nakon toga. U Programu stabilnosti za 2022. predviđa se da će se realni BDP povećati za 1,4 % u 2022. i za 2,9 % u 2023. Za usporedbu, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se rast realnog BDP-a od 2,2 % u 2022. i 2,7 % u 2023. Razlika od 0,8 postotnih bodova u 2022. uglavnom je rezultat većih očekivanja za ulaganja i pozitivnog doprinosa neto izvoza rastu realnog BDP-a u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. Vlada u Programu stabilnosti za 2022. očekuje da će se ukupni saldo smanjiti na deficit od 0,7 % BDP-a u 2022. i na 0,4 % u 2023. Smanjenje u 2022. uglavnom je rezultat većih rashoda za naknade zaposlenika, ulaganja i socijalne naknade, dok se na strani rashoda predviđa smanjenje tekućih poreza na dohodak i bogatstvo. Prema Programu stabilnosti za 2022. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u povećati na 25,4 % u 2022. i porasti na 25,8 % u 2023. Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se državni deficit od 0,1 % BDP-a za 2022. i suficit od 0,1 % BDP-a za 2023. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se manji udio duga opće države u BDP-u, od 24,7 % u 2022. i 25,1 % u 2023. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. procjenjuje se da će srednjoročni (prosječni desetogodišnji) potencijalni rast proizvodnje iznositi 2,6 %. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje mogu povećati potencijalni rast Luksemburga.

- (14) Vlada je 2022. postupno ukinula većinu mjera poduzetih kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19, pa se predviđa da će se privremene hitne mjere smanjiti s 0,7 % BDP-a u 2021. na 0,1 % BDP-a u 2022. Na državni deficit utječu mjere donesene radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije, koje se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. procjenjuju na 0,8 % BDP-a u 2022. i 0,2 % BDP-a u 2023.¹² Te se mjere uglavnom sastoje od porezne olakšice za energiju, socijalnih transfera kućanstvima s niskim dohotkom, smanjenja neizravnih poreza na potrošnju energije i subvencija za proizvodnju. Istodobno je sa socijalnim partnerima postignut dogovor o odgodi očekivanog pokretača mehanizma za indeksaciju inflacije s ljeta 2022. na travanj 2023. i svake naknadne tranše najranije na travanj 2024. Mjere su najavljene kao uglavnom privremene. Međutim, ako cijene energije ostanu povišene u 2023., neke od tih mjera mogle bi se nastaviti. Neke od tih mjera nisu ciljane, osobito opće smanjenje trošarina na gorivo u 2022. Na državni deficit utječu i troškovi pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine, za koje se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa da će iznositi 0,1 % BDP-a u 2022. i 0,2 % BDP-a u 2023.¹³

¹² Iznosi predstavljaju razinu godišnjih proračunskih troškova tih mjera poduzetih od jeseni 2021., uključujući tekuće prihode i rashode te, prema potrebi, mjere za kapitalne rashode.

¹³ Pretpostavlja se da će ukupan broj raseljenih osoba iz Ukrajine u Uniji postupno dosegnuti 6 milijuna do kraja 2022., a njihova se geografska razmještenost procjenjuje na temelju veličine postojeće dijaspore, relativnog broja stanovnika države članice primateljice i stvarne razmještenosti raseljenih osoba iz Ukrajine diljem Unije od ožujka 2022. Kad je riječ o proračunskim troškovima po osobi, procjene se temelje na modelu mikrosimulacije Euromod Zajedničkog istraživačkog centra Komisije, pri čemu se u obzir uzimaju novčane naknade na koje bi osobe mogle imati pravo i naknade u naravi kao što su obrazovanje i zdravstvena zaštita.

- (15) Vijeće je u Preporuci od 18. lipnja 2021. preporučilo Luksemburgu da u 2022. provodi poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj Mehanizma za oporavak i otpornost, te zadrži ulaganja koja financira država. Vijeće je Luksemburgu preporučilo i da, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti, uz istodobno povećanje ulaganja radi poticanja potencijala rasta.
- (16) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. i podacima iz Programa stabilnosti Luksemburga za 2022. predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike biti poticajan i iznositi $-1,3$ % BDP-a, u skladu s preporukom Vijeća¹⁴. Luksemburg namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku, među ostalim koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja u skladu s preporukom Vijeća. Predviđa se da će se pozitivan učinak koji na gospodarsku aktivnost imaju rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije ostati stabilan u odnosu na 2021. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država na smjer fiskalne politike u 2022. biti ekspanzivan i iznositi $0,1$ postotni bod BDP-a¹⁵. Stoga u skladu s preporukom Vijeća Luksemburg namjerava očuvati ulaganja koja financira država. Ujedno se predviđa da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) u 2022. imati ekspanzivni učinak od $1,2$ postotna boda na opći smjer fiskalne politike. Taj znatan ekspanzivni učinak uključuje dodatni učinak mjera za ublažavanje gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije ($0,5$ % BDP-a) i troškova pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine ($0,1$ % BDP-a), a predviđa se da će rastu tekućih neto rashoda doprinijeti i povećanje naknada za zaposlenike i socijalnih transfera ($0,3$ % BDP-a).

¹⁴ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

¹⁵ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi $0,1$ postotni bod BDP-a.

- (17) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se da će u 2023. smjer fiskalne politike iznositi +0,5 % BDP-a uz pretpostavku nepromijenjenih politika¹⁶. Predviđa se da će Luksemburg 2023. nastaviti upotrebljavati bespovratna sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja za potporu oporavku. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država na smjer fiskalne politike u 2023. biti ekspanzivan i iznositi 0,1 % BDP-a¹⁷. Ujedno se predviđa da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) u 2023. imati kontrakcijski učinak od 0,5 postotnih bodova na opći smjer fiskalne politike. To uključuje učinak postupnog ukidanja mjera za ublažavanje posljedica povećanja cijena energije (0,3 % BDP-a).
- (18) U Programu stabilnosti za 2022. očekuje se da će se deficit opće države postupno smanjiti na 0,3 % BDP-a u 2024. i na 0,2 % do 2025. Stoga se predviđa da će saldo opće države tijekom trajanja Programa stabilnosti za 2022. ostati ispod 3 % BDP-a. U tim projekcijama predviđaju se nešto viši prihodi i stabilni rashodi kao postotak BDP-a. Prema Programu stabilnosti za 2022., očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u povećati do 2025., točnije na 26,2 % u 2024. i stabilizirati na 26,2 % u 2025. Prema analizi Komisije čini se da su rizici za održivost duga u srednjoročnom razdoblju niske razine.

¹⁶ Pozitivan predznak pokazatelja odgovara nedovoljnom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na kontrakcijsku fiskalnu politiku.

¹⁷ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti kontrakcijski i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.

- (19) Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 imala je manji učinak na državne financije nego u drugim državama članicama i očekuje se da će se relevantni pokazatelji poboljšati u 2022. Međutim, učinak demografskih trendova na državnu potrošnju pojačat će se tijekom sljedećih desetljeća. Prvenstveno je to zbog očekivanog stalnog rasta broja umirovljenika po radniku zbog starenja stanovništva i umanjenih neto migracijskih tokova. U slučaju da ne promijeni politiku Luksemburg će biti suočen s jednim od najvećih povećanja rashoda za mirovine kao udio BDP-a u Uniji do 2070. To bi dovelo do rashoda za mirovine od otprilike 18 % BDP-a (u usporedbi s 9 % u 2019.), koji su među najvišima u Uniji. To će uzrokovati znatno povećanje državnog duga, što će dugoročno ugroziti održivost državnih financija. Povećanje stvarne dobi za umirovljenje imalo bi najveći makroekonomski učinak jer taj čimbenik ima najveći potencijal za smanjenje rashoda za mirovine. S druge strane, veća stopa zaposlenosti starijih radnika poduprla bi i gospodarski rast. U planu za oporavak i otpornost ne odgovara se na problem dugoročne održivosti mirovinskog sustava ni negativnih učinaka programa za prijevremeno umirovljenje i financijskih poticaja za rano napuštanje tržišta rada, čime se objašnjava niska stopa zaposlenosti starijih radnika. Rani početak s reformama čiji je cilj ograničiti programe ranog umirovljenja i preusmjeriti preferencije starijih radnika tako da dulje ostanu u radnom odnosu omogućio bi postupnu provedbu i povećanje međugeneracijske pravednosti.

(20) Borba protiv agresivnog poreznog planiranja u Uniji ključna je za: i. sprečavanje narušavanja tržišnog natjecanja među poduzećima; ii. osiguravanje pravednog postupanja prema poreznim obveznicima; i iii. zaštitu državnih financija. Luksemburg je malo, otvoreno gospodarstvo s velikim integriranim financijskim sektorom, što u velikoj mjeri objašnjava postojanje velikih financijskih tokova. Međutim, ti veliki financijski tokovi odraz su i velike prisutnosti društava kojima upravljaju inozemna društva, koja se bave financiranjem unutar grupe i djelatnostima riznice. Posebno je zabrinjavajuća činjenica da nema poreza po odbitku ili ekvivalentnih mjera u vezi s isplatama kamata i naknada za licencije u jurisdikcije s nulnim ili niskim poreznim stopama osim onih zemalja koje se nalaze na Unijinu popisu nekooperativnih jurisdikcija u porezne svrhe¹⁸. Isplate kamata i naknada za licenciju poduzeća sa sjedištem u Luksemburgu u jurisdikcije izvan EU-a mogle bi biti predmet malog ili nikakvog oporezivanja ako ta plaćanja nisu oporezovana ili se oporezuju na niskoj razini u jurisdikciji primatelja. Luksemburg je poduzeo određene korake u borbi protiv agresivnog poreznog planiranja. Međutim, dosad su mjere bile ograničene i nedovoljne za rješavanje problema izlaznih plaćanja u poreznom sustavu, što bi multinacionalna poduzeća mogla iskoristiti za agresivno porezno planiranje.

¹⁸ Zaključci Vijeća od 24. veljače 2022. o revidiranom EU-ovu popisu nekooperativnih jurisdikcija u porezne svrhe (SL C 103, 3.2.2022., str. 1.).

- (21) U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) Uredbe (EU) 2021/241 i kriterijem 2.2. iz Priloga V. toj uredbi plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se međusobno dopunjuju, s okvirnim vremenskim rasporedom za završetak provedbe do 31. kolovoza 2026. Njima se doprinosi svladavanju svih ili znatnog dijela gospodarskih i socijalnih izazova navedenih u preporukama za pojedinu zemlju koje je Vijeće uputilo Luksemburgu u okviru europskog semestra 2019. i 2020., uza sve preporuke za pojedinu zemlju izdane do datuma donošenja plana za oporavak i otpornost. Ti se izazovi posebno odnose na otpornost zdravstvenog sustava, uključivanje na tržište rada i ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju, kao i manjak cjenovno pristupačnog stanovanja te institucijsku otpornost okvira za sprečavanje pranja novca. Plan za oporavak i otpornost obuhvaća mjere za povećanje javne ponude cjenovno pristupačnog stanovanja. Plan za oporavak i otpornost obuhvaća i ulaganja u proizvodnju energije iz obnovljivih izvora te održivi promet, što doprinosi postupnoj dekarbonizaciji gospodarstva. Digitalne javne usluge i veliki javni istraživački i inovacijski projekt u kvantnim komunikacijskim tehnologijama potaknuli bi poslovna ulaganja i rast produktivnosti u srednjoročnom razdoblju. Kad je riječ o sprečavanju pranja novca i suzbijanju financiranja terorizma, plan za oporavak i otpornost obuhvaća kombinaciju mjera za povećanje transparentnosti i jačanje okvira za nadzor nad pružateljima financijskih usluga. Strategija za vještine i programi osposobljavanja utvrđeni u planu za oporavak i otpornost, uključujući namjenski cilj za starije radnike, trebali bi doprinijeti poboljšanju uključivanja na tržište rada.

- (22) Očekuje se da će provedba plana za oporavak i otpornost Luksemburga doprinijeti daljnjem napretku u zelenoj i digitalnoj tranziciji. Mjerama potpore klimatskim ciljevima u Luksemburgu namijenjeno je 61 % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru plana za oporavak i otpornost, dok je mjerama potpore digitalnim ciljevima namijenjeno 32 % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru plana za oporavak i otpornost. Potpuna provedba plana za oporavak i otpornost, u skladu s dogovorenim relevantnim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima, pomoći će Luksemburgu da se brzo oporavi od posljedica krize uzrokovane bolešću COVID-19, uz istodobno jačanje otpornosti. Sustavno uključivanje socijalnih partnera i drugih relevantnih dionika i dalje je važno za uspješnu provedbu plana za oporavak i otpornost, kao i drugih ekonomskih politika i politika zapošljavanja izvan okvira plana za oporavak i otpornost, kako bi se osigurala opća odgovornost za cjelokupni program politike.
- (23) Luksemburg još nije formalno dostavio sporazum o partnerstvu ni druge programe kohezijske politike predviđene u Uredbi (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća¹⁹. U skladu s Uredbom (EU) 2021/1060 Luksemburg u obzir treba uzeti relevantne preporuke za pojedinu zemlju pri programiranju fondova kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027. To je preduvjet za poboljšanje učinkovitosti i maksimalno povećanje dodane vrijednosti financijske potpore koju će primiti iz fondova kohezijske politike, uz istodobno promicanje koordinacije, komplementarnosti i koherentnosti između tih fondova kohezijske politike i drugih instrumenata i fondova Unije. Uspješna provedba Mehanizma za oporavak i otpornost i programa kohezijske politike ovisi i o uklanjanju prepreka ulaganjima radi potpore zelenoj i digitalnoj tranziciji i uravnoteženom teritorijalnom razvoju.

¹⁹ Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (SL L 231, 30.6.2021., str. 159.).

- (24) Osim gospodarskih i socijalnih izazova obuhvaćenih planom za oporavak i otpornost, Luksemburg se suočava s brojnim dodatnim izazovima, posebno onima koji se odnose na sve veću nejednakost u obrazovnom sustavu. U obrazovnom sustavu Luksemburga upotrebljavaju se tri jezika školovanja (luksemburški, njemački i francuski) i velik broj učenika ima različito socioekonomsko i jezično podrijetlo. Prema rezultatima međunarodnih testova osnovne su vještine učenika ispod prosjeka Unije i snažno su povezane sa socioekonomskim i jezičnim podrijetlom učenika. Prema istraživanju iz 2018. u okviru Programa za međunarodnu procjenu učenika (PISA) koji provodi Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj, u Luksemburgu je zabilježena jedna od najvećih razlika u Uniji u rezultatu u vještini čitanja između učenika u povoljnom i učenika u nepovoljnom položaju. Nejednakosti su pojačane višejezičnim školovanjem i načinom razdvajanja učenika na različite školske programe u ranoj fazi. Obrazovni sustav ne pruža svim učenicima dovoljno višejezičnih i osnovnih vještina da bi se zadovoljile potrebe tržišta rada u zemlji. Individualiziranom potporom učenicima pomoglo bi se u ostvarivanju punog razvojnog potencijala i cjelokupne uključenosti svih studenata. U skladu sa zaključcima nacionalnog opservatorija za kvalitetu škola iz 2020., ima prostora za poboljšanje upravljanja obrazovnim sustavom, daljnji razvoj alata za evaluaciju i mjerljivih ciljeva kojima se promiču kvaliteta i jednake mogućnosti na formalnoj i neformalnoj strani obrazovnog sustava.
- (25) Na temelju ovlasti koje su šefovi država ili vlada Unije utvrdili u Izjavi iz Versaillesa, Komisijinim prijedlogom plana REPowerEU nastoji se čim prije postupno ukinuti ovisnost Unije o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. U tu svrhu, u dijalogu s državama članicama, Komisija namjerava utvrditi najprikladnije projekte, ulaganja i reforme na nacionalnoj i regionalnoj razini te na razini Unije. Cilj je tih mjera smanjiti sveukupnu ovisnost o fosilnim gorivima i potaknuti odmak od uvoza fosilnih goriva iz Rusije.

(26) Energetski sustav Luksemburga karakterizira velika ovisnost o uvozu i o fosilnim gorivima. Prema podacima iz 2020.²⁰, Luksemburg je najveći neto uvoznik energije u odnosu na broj stanovnika u Uniji. Skoro je potpuno ovisan o uvozu primarne energije, sa stopom ovisnosti od 92,5 %. Dominantni su izvori primarne energije nafta i plin; udio nafte u potrošnji energije iznosi 68,5 %, a plina 17,8 %. Luksemburg ne uvozi naftu iz Rusije, dok je prosjek uvoza sirove nafte za Uniju 26 %. No, Rusija je i dalje važan dobavljač prirodnog plina za Luksemburg, koji iz tog izvora pokriva 27 % uvoza plina, iako je to ispod prosjeka Unije, koji iznosi 44 %. Luksemburg je integrirao svoje tržište plina s belgijskim tržištem plina. U pogledu električne energije, iako kratkoročno nema većih zastoja, bit će potrebna daljnja ulaganja kako bi se pratila tranzicija na energiju iz obnovljivih izvora, posebno kad je riječ o jačanju i nadograđivanju mreže. Potražnja za industrijskim plinom posljednjih je godina na istoj razini, a potražnja za plinom u komercijalnom sektoru umjereno je rasla. Glavni rast potrošnje plina posljedica je povećane potrošnje stambenog sektora. Luksemburg se mora suočiti s problemom nedostatne stambene ponude i istodobno ostvariti svoje energetske i klimatske ciljeve. Potrebno je i obnoviti postojeći fond stambenih objekata. S potencijalom za ukupnu uštedu energije od 20,8 % (mjereno u GWh), sektor stambenih zgrada i obnove drugi je po redu najveći izvor potencijala za ukupnu uštedu energije do 2030. Luksemburg je povećao udio energije iz obnovljivih izvora s 5 % u 2015. na 12 % u 2020. Unatoč tome, i dalje je jedna od država članica s najnižim udjelom. Luksemburg treba odlučno djelovati kako bi do 2030. ostvario svoje energetske ciljeve dobivanja 25 % energije iz obnovljivih izvora i smanjenja potrošnje konačne energije za između 40 % i 44 % u odnosu na 2007. U tome će ključnu ulogu imati općine. Zagušenja cestovnog prometa utječu na gospodarstvo i okolišnu održivost, a na promet otpada znatan udio potrošnje nafte i 59 % ukupnih emisija stakleničkih plinova, u usporedbi s prosjekom Unije od 24 % u 2019.

²⁰ Eurostat (2020.), udio uvoza iz Rusije u odnosu na ukupni uvoz prirodnog plina, odnosno, sirove nafte. U prosjeku za EU-27, ukupni uvoz obuhvaća uvoz iz zemalja izvan EU-27. Ukupni uvoz za Luksemburg uključuje trgovinu unutar EU-a.

Mjere kojima je cilj učinkovitiji i održiviji promet stoga mogu znatno pomoći smanjiti ovisnost o nafti. To je uzeto u obzir u nacionalnom energetske i klimatskom planu Luksemburga, u kojem je za 2030. postavljen cilj od 40 % električnih vozila i hibridnih vozila na punjenje. Luksemburg si je postavio cilj da do 2050. postigne klimatsku neutralnost. Ciljevi za smanjenje emisija stakleničkih plinova i povećanje upotrebe energije iz obnovljivih izvora i energetske učinkovitosti trebaju biti ambiciozniji radi usklađivanja Luksemburga s ciljevima paketa „Spremni za 55 %”.

- (27) Iako će ubrzanje prelaska na klimatsku neutralnost i napuštanja fosilnih goriva stvoriti znatne troškove restrukturiranja u više sektora, Luksemburg može iskoristiti mehanizam za pravednu tranziciju u kontekstu kohezijske politike kako bi smanjio socioekonomske posljedice tranzicije. Osim toga, Luksemburg može iskoristiti i Europski socijalni fond plus, uspostavljen Uredbom (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća²¹, kako bi poboljšao mogućnosti za zapošljavanje i ojačao socijalnu koheziju.
- (28) Uzimajući u obzir Komisijinu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2022. i njegovo je mišljenje²² navedeno u preporuci 1.
- (29) Imajući u vidu blisku međusobnu povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je državama članicama europodručja preporučilo da mjere za provedbu preporuka navedenih u Preporuci o europodručju za 2022. poduzmu i u okviru svojih planova za oporavak i otpornost. Za Luksemburg se to posebno odražava u preporukama 1., 2. i 3.,

²¹ Uredba (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o uspostavi Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1296/2013 (SL L 231, 30.6.2021., str. 21.).

²² U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.

PREPORUČUJE da Luksemburg u 2022. i 2023. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Osigurati da rast primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2023. bude u skladu s općim neutralnim smjerom politike, uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanje cijena energije i osobama koje bježe iz Ukrajine. Pripremiti se za prilagodbu postojeće potrošnje u skladu s razvojem situacije. Povećati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetske sigurnost uzimajući u obzir inicijativu REPowerEU, među ostalim iskorištavanjem sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova Unije. U razdoblju nakon 2023. provoditi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija. Poboljšati dugoročnu održivost mirovinskog sustava, posebno ograničavanjem prijevremenog umirovljenja i povećanjem stope zaposlenosti starijih radnika. Poduzeti mjere za učinkovito suzbijanje agresivnog poreznog planiranja, među ostalim osiguravanjem dostatnog oporezivanja izlaznih plaćanja kamata i naknada za licencije u jurisdikcijama s nultom i niskom poreznom stopom.
2. Nastaviti s provedbom plana za oporavak i otpornost, u skladu s ključnim etapama i ciljnim vrijednostima iz Provedbene odluke Vijeća od 13. srpnja 2021. Dostaviti programske dokumente kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027. u cilju dovršetka pregovora s Komisijom i početka njihove provedbe.
3. Smanjiti učinak nejednakosti na uspješnost učenika i promicati jednake mogućnosti za sve učenike u obrazovnom sustavu.
4. Smanjiti ukupnu ovisnost o fosilnim gorivima ubrzanjem uvođenja obnovljivih izvora energije, izgradnje kapaciteta za prijenos električne energije i ulaganja u energetske učinkovitost u stambenom i nestambenom sektoru. Podržati općine u razvoju detaljnih lokalnih planova za uvođenje energije iz obnovljivih izvora, uključujući energiju vjetra i fotonaponske sustave, te za sustave centraliziranog grijanja i hlađenja. Nastaviti promicati elektrifikaciju prometa i ulagati u mreže i infrastrukture javnog prijevoza.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće

Predsjednik/Predsjednica