EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 19.6.2024.
COM(2024) 616 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o ekonomskim, socijalnim, strukturnim i proračunskim politikama te politikama zapošljavanja Luksemburga

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 616 final}

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o ekonomskim, socijalnim, strukturnim i proračunskim politikama te politikama zapošljavanja Luksemburga

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 (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97[1], a posebno njezin članak 3. stavak 3.,

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) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća[2] kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pruža se financijska potpora državama članicama za provedbu reformi i ulaganja i generira fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima EU-a. Njime se, u skladu s prioritetima europskog semestra, doprinosi gospodarskom i socijalnom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije i jačanja otpornosti gospodarstava država članica. Mehanizmom se pomaže i jačanju javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, poboljšanju teritorijalne kohezije unutar EU-a i podupiranju kontinuirane provedbe europskog stupa socijalnih prava.

(2) Uredba o planu REPowerEU[3] donesena je 27. veljače 2023. u cilju postupnog ukidanja ovisnosti EU-a o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. Time bi se doprinijelo energetskoj

---

1 SL L 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

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.), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj.

3 Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. veljače 2023. o izmjeni Uredbe (EU) 2021/241 u pogledu poglavljâ o planu REPowerEU u planovima za oporavak i otpornost i o izmjeni uredaba (EU) br. 1303/2013, (EU) 2021/1060 i (EU) 2021/1755 te Direktive 2003/87/EZ (SL L 63, 28.2.2023., str. 1.) ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj.

sigurnosti i diversifikaciji opskrbe energijom u EU-u, dok bi se istodobno postiglo povećanje uvođenja energije iz obnovljivih izvora, kapaciteta za skladištenje energije i energetske učinkovitosti.

(3) Komisija je 16. ožujka 2023. objavila komunikaciju „Dugoročna konkurentnost EU-a: perspektiva nakon 2030.”[4] na kojoj će se temeljiti donošenje odluka o politikama i okvirni uvjeti za povećanje rasta. U toj se komunikaciji definira devet pokretača konkurentnosti koji se međusobno dopunjuju. Među njima se pristup privatnom kapitalu, istraživanje i inovacije, obrazovanje i vještine te jedinstveno tržište ističu kao najvažniji prioriteti politika za reforme i ulaganja kojima će se rješavati sadašnji problemi produktivnosti i jačati dugoročna konkurentnost EU-a i njegovih država članica. Nakon te komunikacije Komisija je 14. veljače 2024. objavila Godišnje izvješće o jedinstvenom tržištu i konkurentnosti[5]. U tom izvješću detaljno se opisuju konkurentske prednosti i izazovi jedinstvenog europskog tržišta i prate godišnja kretanja u skladu s utvrđenih devet pokretača konkurentnosti.

(4) Komisija je 21. studenog 2023. donijela Godišnji pregled održivog rasta za 2024.[6], čime je označen početak ciklusa europskog semestra 2024. za koordinaciju ekonomskih politika. Europsko vijeće potvrdilo je 22. ožujka 2024. prioritete tog pregleda na temelju četiri dimenzije konkurentne održivosti. Komisija je 21. studenog 2023. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2024., u kojem Luksemburg nije utvrđen kao jedna od država članica koja je možda pogođena neravnotežama ili za koju postoji rizik da bude pogođena neravnotežama i za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Komisija je donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Vijeće donijelo 12. travnja 2024., kao i Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2024., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načelâ europskog stupa socijalnih prava i koji je Vijeće donijelo 11. ožujka 2024. Komisija je 18. travnja 2024. donijela mišljenje o nacrtu proračunskog plana Luksemburga za 2024.

(5) EU-ov novi okvir gospodarskog upravljanja stupio je na snagu 30. travnja 2024. Taj okvir obuhvaća novu Uredbu Europskog parlamenta i Vijeća (EU) 2024/1263 o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97. Obuhvaća i izmijenjenu Uredbu (EZ) br. 1467/97 o provedbi postupka u slučaju prekomjernog deficita i izmijenjenu Direktivu 2011/85/EU o proračunskim okvirima država članica[7]. Ciljevi su novog okvira održivost javnog duga te održiv i uključiv rast koji će se postići postupnom fiskalnom konsolidacijom, reformama i ulaganjima. Okvir potiče odgovornost na nacionalnoj razini i više je usmjeren na srednjoročno razdoblje i na djelotvorniju i koherentniju provedbu. Svaka država članica trebala bi Vijeću i Komisiji dostaviti nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan. Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni planovi sadržavaju fiskalne i investicijske obveze i obveze pojedine države članice u pogledu reformi te obuhvaćaju četverogodišnje ili

---

4 COM(2023) 168 final.
5 COM(2024) 77 final.
6 COM(2023) 901 final.
7 Uredba Vijeća (EU) 2024/1264 od 29. travnja 2024. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L, 2024/1264, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) i Direktiva Vijeća (EU) 2024/1265 od 29. travnja 2024. o izmjeni Direktive 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica (SL L, 2024/1265, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

petogodišnje razdoblje planiranja, ovisno o redovnom trajanju nacionalnog zakonodavnog postupka. Kretanje neto rashoda[8] u nacionalnim srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima trebalo bi biti u skladu sa zahtjevima iz Uredbe (EU) 2024/1263, uključujući zahtjeve da se dug opće države uvjerljivo smanjuje ili nastavi uvjerljivo smanjivati najkasnije do kraja razdoblja prilagodbe odnosno da se zadrži na razboritim razinama ispod 60 % BDP-a, a da se državni deficit u srednjoročnom razdoblju smanji i/ili zadrži ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a. Ako se država članica obveže da će provesti relevantan skup reformi i ulaganja u skladu s kriterijima iz Uredbe (EU) 2024/1263, razdoblje prilagodbe može se produljiti za najviše tri godine. Komisija će radi potpore u izradi tih planova [21. lipnja] 2024. državama članicama dostaviti smjernice o sadržaju planova i naknadnih godišnjih izvješća o napretku koje će trebati dostaviti i, u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) 2024/1263, tehničke smjernice o fiskalnim prilagodbama (referentne smjerove kretanja i tehničke informacije, ovisno o slučaju). Države članice trebale bi do 20. rujna 2024. dostaviti svoje srednjoročne fiskalno-strukturne planove, osim ako država članica i Komisija postignu dogovor o produljenju tog roka za razumno razdoblje. Države članice trebale bi osigurati sudjelovanje nacionalnih parlamenata i savjetovati se s neovisnim fiskalnim institucijama, socijalnim partnerima i drugim relevantnim nacionalnim dionicima, prema potrebi.

(6) Europski semestar za koordinaciju ekonomskih politika nastavlja se u 2024. razvijati u skladu s provedbom Mehanizma za oporavak i otpornost. Potpuna provedba planova za oporavak i otpornost i dalje je ključna za ostvarenje prioriteta politika u okviru europskog semestra jer planovi doprinose djelotvornom odgovoru na sve ili na znatan dio izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju izdanima posljednjih godina. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019., 2020., 2022. i 2023. i dalje su jednako relevantne i za planove za oporavak i otpornost u skladu s člancima 14., 18. i 21. Uredbe (EU) 2021/241.

(7) Luksemburg je 30. travnja 2021. Komisiji dostavio svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost u skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/241. 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 Odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Luksemburga[9], koja je izmijenjena 17. siječnja 2023. u skladu s člankom 18. stavkom 2. Uredbe (EU) 2021/241 radi ažuriranja maksimalnog financijskog doprinosa za bespovratnu financijsku potporu[10]. Isplata obroka ovisi o odluci Komisije, koja se donosi u skladu s člankom 24. stavkom 5. Uredbe (EU) 2021/241, da je Luksemburg u zadovoljavajućoj mjeri ostvario relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci

---

8 Neto rashodi kako su definirani u članku 2. Uredbe Vijeća (EU) 2024/1263 od 29. travnja 2024. (SL L 2024/1263, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Neto rashodi znači državni rashodi bez i. izdataka za kamate, ii. diskrecijskih mjera na strani prihoda, iii. rashoda za programe Unije koji su u cijelosti pokriveni prihodima iz fondova Unije, iv. nacionalnih rashoda za sufinanciranje programa koji se financiraju sredstvima Unije, v. cikličkih elemenata rashoda za naknade za nezaposlenost te vi. jednokratnih i drugih privremenih mjera.

9 Provedbena odluka Vijeća od 13. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Luksemburga (10155/2021).

10 Provedbena odluka Vijeća od 17. siječnja 2023. o izmjeni Provedbene odluke od 13. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Luksemburga (16022/2022).

Vijeća. Pretpostavlja se da su ključne etape i ciljne vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri postignute ako dotična država članica nije ukinula mjere.

(8) Luksemburg je 26. travnja 2024. dostavio svoj Nacionalni program reformi za 2024., a 25. travnja 2024. Program stabilnosti i rasta za 2024., u skladu s člankom 4. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1466/97. U skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241, u Nacionalnom programu reformi za 2024. uzima se u obzir i polugodišnje izvješće Luksemburga o ostvarenom napretku u provedbi plana za oporavak i otpornost.

(9) Komisija je 19. lipnja 2024. objavila Izvješće za Luksemburg za 2024.[11]. U njemu je ocijenjen napredak Luksemburga u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo u razdoblju od 2019. do 2023. i analizirana je provedba plana za oporavak i otpornost Luksemburga. Na temelju te analize u tom izvješću utvrđeni su nedostaci u odnosu na izazove koji nisu obuhvaćeni ili su samo djelomično obuhvaćeni planom za oporavak i otpornost, kao i novi i predstojeći izazovi. Ocijenjen je i napredak Luksemburga u provedbi europskog stupa socijalnih prava i ostvarenju glavnih ciljeva EU-a u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju UN-ovih ciljeva održivog razvoja.

(10) Prema podacima koje je potvrdio Eurostat[12], deficit opće države u Luksemburgu se s 0,3 % BDP-a u 2022. povećao na 1,3 % BDP-a u 2023., dok je dug opće države porastao s 24,7 % BDP-a krajem 2022. na 25,7 % BDP-a krajem 2023.

(11) Vijeće je 12. srpnja 2022. preporučilo da Luksemburg poduzme mjere čiji je cilj osigurati da rast primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2023. bude u skladu s općim neutralnim smjerom politike[13], uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanje cijena energije te osobama koje bježe iz Ukrajine. Luksemburgu je preporučeno da se pripremi za prilagodbu postojeće potrošnje u skladu s razvojem situacije. Luksemburgu je preporučeno i da poveća javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetsku sigurnost uzimajući u obzir inicijativu REPowerEU, među ostalim iskorištavanjem sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova Unije. Prema Komisijinim procjenama smjer fiskalne politike[14] bio je u 2023. ekspanzivan (3,2 % BDP-a), u kontekstu visoke inflacije. Rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda) imao je u 2023. ekspanzivan učinak od 2,7 % BDP-a na smjer fiskalne politike. Na ekspanzivni rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda) utjecale su hitne energetske mjere koje nisu bile ciljane, stalno povećanje plaća u javnom sektoru i socijalnih naknada, veća državna ulaganja te smanjenje stopa PDV-a za jedan postotni bod u 2023. Ukupno gledajući, rast primarnih tekućih

---

11 SWD(2024) 616 final.

12 Eurostat-Euro Indicators (Pokazatelji za europodručje), 22.4.2024.

13 Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2024. procjenjuje se da će srednjoročni potencijalni rast proizvodnje Luksemburga u 2023., koji se koristi za mjerenje smjera fiskalne politike, iznositi 5,6 % u nominalnom smislu, na temelju prosječne desetogodišnje stope potencijalnog realnog rasta i deflatora BDP-a za 2023.

14 Smjer fiskalne politike definira se kao godišnja promjena odnosnog stanja proračuna opće države. Cilj mu je procijeniti ekonomski impuls koji proizlazi iz fiskalnih politika, onih koje financira država i onih koje se financiraju iz proračuna EU-a. Smjer fiskalne politike mjeri se kao razlika između i. srednjoročnog potencijalnog rasta i ii. promjene primarnih rashoda bez diskrecijskih mjera na strani prihoda (i isključujući privremene hitne mjere uvedene zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19) te uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratnim sredstvima) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova Unije.

rashoda koje financira država u 2023. nije bio u skladu s Preporukom Vijeća. Rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a iznosili su 0,1 % BDP-a u 2023. Ulaganja koja financira država iznosila su 4,7 % BDP-a u 2023., što je povećanje od 0,5 postotnih bodova u odnosu na 2022. Luksemburg je financirao dodatna ulaganja sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a. Financirao je javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju, na primjer u području javnog prijevoza, energetske učinkovitosti i zelene mobilnosti te digitalnih javnih usluga, što se djelomično financira sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a.

(12) Glavna predviđanja iz Programa stabilnosti za 2024. mogu se sažeti kako slijedi. U makroekonomskom scenariju na kojem se temelje proračunske projekcije predviđa se rast realnog BDP-a od 2,0 % u 2024. i 3,0 % u 2025. i inflacija mjerena HIPC-om od 1,9 % u 2024. i 3,2 % u 2025. Očekuje se da će se deficit opće države povećati na 1,2 % BDP-a u 2024. i ostati stabilan na 1,2 % BDP-a u 2025. te da će se udio duga opće države u BDP-u povećati na 26,5 % do kraja 2024. i na 26,9 % do kraja 2025. Nakon 2025. predviđa se da će se deficit opće države postupno smanjiti na 0,9 % BDP-a u 2026. i ostati stabilan 2027. Stoga se planira da će saldo opće države tijekom trajanja Programa ostati ispod referentne vrijednosti deficita od 3 % BDP-a. Osim toga, predviđa se da će se udio duga opće države u BDP-u nakon 2025. postupno povećati na 27,3 % u 2026. i ostati stabilan 2027.

(13) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. predviđa se da će se realni BDP povećati za 1,4 % u 2024. i za 2,3 % u 2025., a inflacija mjerena HIPC-om iznositi 2,3 % u 2024. i 2,0 % u 2025.

(14) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. predviđa se državni deficit od 1,7 % BDP-a u 2024. i povećanje udjela duga opće države u BDP-u na 27,1 % do kraja 2024. Povećanje udjela deficita u 2024. uglavnom je odraz kontinuirano visokih rashoda za naknade zaposlenicima u javnom sektoru i socijalne naknade zbog automatske indeksacije, ali i nižih prihoda, uglavnom zbog diskrecijskih mjera (npr. prilagodba razreda poreza na dohodak naviše i smanjenje socijalnih doprinosa poslodavaca u 2024. kako bi se poduzećima nadoknadila treća tranša indeksacije plaća u 2023.). Na temelju Komisijinih procjena predviđa se da će u 2024. smjer fiskalne politike biti ekspanzivan (0,4 % BDP-a).

(15) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. očekuje se da će se u 2024. bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma za oporavak i otpornost financirati rashodi u iznosu do 0,1 % BDP-a, u odnosu na manje od 0,1 % BDP-a u 2023. Rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost omogućit će visokokvalitetna ulaganja i reforme za povećanje produktivnosti bez izravnog učinka na saldo i dug opće države Luksemburga.

(16) Vijeće je 14. srpnja 2023. preporučilo[15] da Luksemburg osigura razboritu fiskalnu politiku, osobito ograničavanjem nominalnog povećanja neto primarnih rashoda koje financira država[16] u 2024. na najviše 4,8 %. Države članice bile su pozvane da pri

[15] Preporuka Vijeća od 14. srpnja 2023. o Nacionalnom programu reformi Luksemburga za 2023. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Luksemburga za 2023., SL C 312, 1.9.2023., str. 145.

[16] Neto primarni rashodi definiraju se kao rashodi koje financira država bez i. diskrecijskih mjera na strani prihoda, ii. izdataka za kamate, iii. rashoda za cikličnu nezaposlenost te iv. jednokratnih i drugih privremenih mjera.

izvršenju svojih proračuna za 2023. i izradi nacrta proračunskih planova za 2024. vode računa o tome da će Komisija na temelju podataka o realizaciji za 2023. Vijeću predložiti pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita koji se temelje na deficitu. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024., predviđa se da će u Luksemburgu doći do povećanja neto primarnih rashoda koje financira država za 6,8 % u 2024., što je više od preporučene maksimalne stope rasta. Ta prekomjerna potrošnja u odnosu na preporučenu maksimalnu stopu rasta neto primarnih rashoda koje financira država na razini je 0,9 % BDP-a u 2024. Postoji rizik da to ne bude u skladu s preporukom Vijeća.

(17) Osim toga, Vijeće je preporučilo da Luksemburg u 2023. i 2024. što prije poduzme mjere radi postupnog ukidanja hitnih mjera energetske potpore na snazi i da ostvarene uštede iskoristi za smanjenje državnog deficita. Vijeće je dodatno utvrdilo da bi Luksemburg, budu li zbog novih povećanja cijena energije potrebne nove mjere potpore ili njihov nastavak, trebao osigurati da budu usmjerene na zaštitu ranjivih kućanstava i poduzeća, fiskalno pristupačne te da potiču smanjenje potrošnje energije. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024., neto proračunski trošak[17] mjera energetske potpore u 2023. procijenjen je na 0,9 % BDP-a, a predviđa se da će iznositi 0,5 % u 2024. i 0,3 % u 2025. Konkretno, pretpostavlja se da mjere za ograničavanje povećanja cijena plina i električne i energije te subvencije za ograničenje troškova grijanja ostaju na snazi u 2024. i 2025.[18].

(18) Ako se u skladu s preporukom Vijeća ostvarene uštede iskoriste za smanjenje državnog deficita, u tim se projekcijama implicira fiskalna prilagodba od 0,5 % BDP-a u 2024., dok će u toj godini neto primarni rashodi koje financira država[19] imati ekspanzivan učinak od 0,3 % BDP-a na smjer fiskalne politike. Ne predviđa se postupno ukidanje hitnih mjera energetske potpore što prije u 2023. i 2024. Postoji rizik da to ne bude u skladu s preporukom Vijeća. Osim toga, ne predviđa se da će se ostvarene uštede u cijelosti iskoristiti za smanjenje državnog deficita. Postoji rizik da ni to ne bude u skladu s preporukom Vijeća. Proračunski trošak hitnih mjera energetske potpore usmjerenih na zaštitu ranjivih kućanstava i poduzeća procjenjuje se na 0,1 % BDP-a u 2024. (0,4 % u 2023.), od čega manje od 0,1 % BDP-a šalje cjenovni signal da se smanji potražnja za energijom i poveća energetska učinkovitost (0,3 % u 2023.).

(19) Osim toga, Vijeće je Luksemburgu preporučilo i da očuva javna ulaganja koja financira država i osigura učinkovitu apsorpciju bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstava iz drugih fondova Unije, osobito radi promicanja zelene i digitalne tranzicije. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024., predviđa se da će se javna ulaganja koja financira država neznatno smanjiti na 4,6 % BDP-a u 2024. (u odnosu na 4,7 % BDP-a u 2023.). To je uglavnom posljedica kašnjenja u isporuci vojnog satelita, koja se sada očekuje 2025. Uzimajući u obzir taj dodatni čimbenik i s obzirom na to da se u Komisijinoj proljetnoj prognozi očekuje da će udio

---

17 Ta vrijednost predstavlja razinu godišnjeg proračunskog troška tih mjera, uključujući prihode i rashode i, ovisno o slučaju, isključujući prihode od poreza na neočekivanu dobit dobavljača energije.

18 Za mjere za koje je Luksemburg naveo da će ostati na snazi do kraja 2024. u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. načelno se pretpostavlja da će imati proračunski učinak i u 2025.

19 Taj se učinak mjeri kao promjena primarnih rashoda opće države, bez i. dodatnog proračunskog učinka diskrecijskih mjera na strani prihoda, ii. jednokratnih rashoda i iii. rashoda za cikličnu nezaposlenost i iv. rashoda koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova Unije, u odnosu na srednjoročnu (10-godišnju) prosječnu stopu potencijalnog rasta nominalnog BDP-a, izraženo kao udio u nominalnom BDP-u.

javnih ulaganja u BDP-u Luksemburga ostati stabilan i na visokoj razini tijekom razdoblja obuhvaćenog prognozom, procjenjuje se da su javna ulaganja u 2024. u skladu s Preporukom Vijeća. Osim toga, očekuje se da će se javni rashodi koji se financiraju prihodima iz sredstava fondova EU-a, uključujući bespovratna sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost, povećati na 0,2 % BDP-a u 2024. (s 0,1 % BDP-a u 2023.)

(20) Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze i uz pretpostavku nepromijenjenih politika, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. predviđa se državni deficit od 1,9 % BDP-a u 2025. Predviđa se da će do kraja 2025. doći do povećanja udjela duga opće države u BDP-u na 28,5 %. Povećanje udjela deficita u 2025. uglavnom je potaknuto većim rashodima za naknade javnim zaposlenicima, socijalne naknade i javna ulaganja.

(21) Predviđa se da će projicirane demografske promjene zbog starenja stanovništva, u kombinaciji sa smanjenjem neto migracija, u predstojećim desetljećima znatno povećati državnu potrošnju za mirovine. Predviđa se da će rashodi za mirovine u drugoj polovini ovog desetljeća premašiti prihode od doprinosa i da će se deficit nakon toga sve više povećavati. Ta se neravnoteža u velikoj mjeri može pripisati sve većem broju umirovljenika po radniku zbog starenja stanovništva, čime se povećava omjer ovisnosti starijih osoba. U Komisijinu Izvješću o starenju stanovništva za 2024. predviđeno je da će, ako ne dođe prilagodbe politika, pričuva namijenjena zaštiti financijske ravnoteže mirovinskog sustava do početka četrdesetih godina ovog stoljeća pasti ispod praga predviđenog nacionalnim zakonodavstvom. Projekcije upućuju na to da će se pričuva iscrpiti u roku od pet do šest godina nakon što dosegne taj prag. Dugoročno se očekuje da će se povećanje rashoda za mirovine udvostručiti i do 2070. dosegnuti približno 17 % BDP-a, što bi mogla biti najviša razina u EU-u. Time bi se ugrozila financijska održivost mirovinskog sustava u Luksemburgu i povećao državni dug. Mjere za poticanje duljeg radnog vijeka i većeg sudjelovanja starijih radnika pomogle bi u rješavanju tog pitanja i poduprle gospodarski rast.

(22) U desetljeću prije nedavnog energetskog šoka broj stanovnika i hipotekarni krediti rasli su brže od ponude na tržištu stambenih nekretnina. Nefleksibilnost stambene ponude prvenstveno je posljedica praksi zadržavanja zemljišta. To je dovelo do znatnog manjka stambenih nekretnina i rasta troškova te stvorilo rizik od precijenjenosti tržišta i smanjene cjenovne pristupačnosti, a ti problemi nerazmjerno pogađaju ranjivo stanovništvo te mogu utjecati i na privlačnost Luksemburga za radnike i za poduzeća. Tržište stambenih nekretnina 2023. doživjelo je nagli pad zbog zakašnjelog učinka rasta cijena energije i pooštravanja monetarne politike, što je narušilo povjerenje potrošača. Uslijedio je pad ponude novih stambenih jedinica i zemljišta, koja je dosegnula rekordno niske razine, a to je spriječilo nužnu korekciju cijena i dodatno usporilo građevinsku aktivnost. Dugogodišnji napori za stabilizaciju tržišnih cijena bili su neuspješni, djelomično zbog toga što porezni sustav ostvaruje veće prihode od kupoprodaje nekretnina nego od vlasništva nad nekretninama, što doprinosi nefleksibilnosti cijena i cikličkim povećanjima. Iako su nedavne fiskalne mjere ublažile pritisak na kućanstva i građevinski sektor, subvencije za stjecanje vlastite nekretnine povećale su cijene stambenih nekretnina prije oporezivanja, što je uglavnom koristilo bogatim vlasnicima i ulagačima.

(23) Luksemburg je malo i otvoreno gospodarstvo s velikim međunarodnim financijskim sektorom u kojem posluju brojne multinacionalne grupe i kroz njega usmjeravaju svoje velike novčane tokove. Međutim, znatan dio tog poslovanja odvija se među subjektima unutar multinacionalnih grupa. Ti bi subjekti mogli iskoristiti rupe u

luksemburškom poreznom sustavu za smanjenje oporezivog prihoda. Posebno zabrinjavaju mjere koje zbog uskog područja primjene omogućuju isplatu kamata i naknada za licencije u jurisdikcije s nultim ili niskim poreznim stopama[20] bez primjene poreza po odbitku ili uz primjenu malog poreza. Direktiva o drugom stupu u Luksemburgu je stupila na snagu 1. siječnja 2024., čime je za multinacionalne kompanije koje posluju u zemlji uvedena minimalna efektivna stopa poreza na dobit od 15 %. Očekuje se da će se time tek djelomično riješiti pitanje izlaznih plaćanja jer je područje primjene Direktive ograničeno na velike multinacionalne kompanije i ne obuhvaća određene sektore.

(24) U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) i kriterijem 2.2. iz Priloga V. Uredbi (EU) 2021/241, plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se međusobno nadopunjuju i trebaju se provesti do 2026. Očekuje se da će pomoći da se djelotvorno odgovori na sve ili na znatan dio izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju. U tom kratkom roku, brz nastavak djelotvorne provedbe plana, uključujući poglavlje o planu REPowerEU nakon što se donese, ključan je za poticanje dugoročne konkurentnosti Luksemburga zelenom i digitalnom tranzicijom, uz istodobno osiguravanje socijalne pravednosti. Kako bi se obveze iz plana izvršile do kolovoza 2026., ključno je da Luksemburg nastavi provedbu reformi i ulaganja. Sustavno uključivanje lokalnih tijela, socijalnih partnera, civilnog društva i drugih relevantnih dionika i dalje je ključno kako bi se osigurala opća odgovornost za uspješnu provedbu plana za oporavak i otpornost.

(25) U skladu s člankom 18. Uredbe (EU) 2021/1060 Luksemburg u okviru preispitivanja fondova kohezijske politike u sredini programskog razdoblja treba do ožujka 2025. preispitati svaki program, uzimajući u obzir, među ostalim, izazove utvrđene u preporukama koje su mu upućene 2024., kao i u svojem nacionalnom energetskom i klimatskom planu. To preispitivanje osnova je za konačnu dodjelu financijskih sredstava EU-a uključenih u svaki od tih programa. Luksemburg je ostvario određeni napredak u provedbi programa kohezijske politike i europskog stupa socijalnih prava, no i dalje su prisutni izazovi. Luksemburg i dalje bilježi znatne socioekonomske razlike između većih i manjih gradova, predgrađa i neurbanih područja. Važno je ubrzati provedbu kohezijske politike, a prioriteti dogovoreni u programima i dalje su relevantni. Posebno je važno osigurati brzu provedbu ulaganja povezanih sa zelenom i digitalnom tranzicijom. I dalje je prioritet ulaganje u vještine kako bi se olakšale promjene karijere i profesionalna mobilnost u skladu s potrebama tržišta rada, posebno vodeći računa o starijim radnicima i osobama s niskim kvalifikacijama te aktivaciji i socijalnoj integraciji ranjivih osoba, posebno onih migrantskog podrijetla. Važna je i provedba europskog jamstva za djecu, osobito integracija učenika u nepovoljnom položaju putem kvalitetnog obrazovanja i osposobljavanja. Luksemburg bi mogao iskoristiti inicijativu Platforma za strateške tehnologije za Europu (STEP) za potporu industrijskoj transformaciji, posebno ulaganjem u strateške lance vrijednosti kao što su industrija s nultom neto stopom emisija, dekarbonizacija energetski intenzivnih industrija i digitalne inovacije.

(26) Uz gospodarske i socijalne poteškoće koje se otklanjaju planom za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova EU-a, Luksemburg se suočava s dodatnim izazovima povezanima s nedostacima u obrazovnom sustavu koji povećavaju nejednakosti i s problemima u području poslovnih ulaganja, uključujući istraživanje i

[20] Jurisdikcije s nultim ili niskim poreznim stopama, osim zemalja koje se nalaze na Unijinu popisu nekooperativnih jurisdikcija.

razvoj, energetsku politiku i zelenu tranziciju, uz moguće prepreke napuštanju fosilnih goriva i probleme s prometnom mrežom.

(27) Osnovne vještine učenika i njihova ukupna uspješnost uvelike ovise o njihovu socioekonomskom podrijetlu i jezičnoj pripadnosti. Prema rezultatima istraživanja Programa za međunarodnu procjenu učenika (PISA) iz 2018., posljednjeg u kojem je Luksemburg sudjelovao, prosječne razine ključnih znanja i vještina u dobi od 15 godina znatno su niže od prosjeka EU-a. Razlike između učenika u povoljnom i učenika u nepovoljnom položaju veće su nego u bilo kojoj drugoj državi članici EU-a. Obrazovni sustav ne pruža svim učenicima potrebne osnovne vještine da bi se zadovoljile potrebe tržišta rada u zemlji. Nacionalni testovi kompetencija pokazuju da učenici na početku školovanja imaju osnovne vještine koje su im potrebne za stjecanje pismenosti, iako postoje znatne razlike u njihovim početnim vještinama. Međutim, do trećeg razreda osnovne škole, u dobi od osam godina, razlike u vještinama se počinju povećavati. Rezultati koje učenici postižu u razumijevanju pročitanog teksta na njemačkom jeziku i matematici osjetno slabe, a to se posebno odnosi na učenike u nepovoljnom položaju i učenike čiji prvi jezik nije njemački ni luksemburški. Zelena tranzicija podrazumijeva strukturne promjene na tržištu rada. U tom su kontekstu pojačani usavršavanje i prekvalifikacija u sektorima u opadanju i preobrazbi, ali i dalje postoji rizik od neusklađenosti vještina s potrebama tržišta rada.

(28) Sudjelovanje u osposobljavanju u posljednjih je 12 mjeseci iznad prosjeka EU-a (50 % u odnosu na 46,6 %), ali su i dalje vidljive razlike među skupinama. Među nezaposlenima je vrlo visoko, ali je i dalje ispod prosjeka među niskokvalificiranim osobama (24,2 %) i starijim radnicima (32,5 %). Sektorske studije o zanimanjima i vještinama koje provodi javna služba za zapošljavanje u partnerstvu s gospodarskom komorom (*Union des entreprises luxembourgeoises*) pokazuju da u svim sektorima postoji sve veća potražnja za vještinama iz svih područja te da su posebno važne interdisciplinarne vještine (socijalne, digitalne, upravljačke, jezične itd.) i sposobnost prilagodbe promjenama. Iako je OECD 2023. potvrdio visoke rezultate Luksemburga u području vještina, istaknuo je i znatne izazove, kao što su manjak talenata, niska razina sudjelovanja u obrazovanju odraslih među skupinama u najnepovoljnijem položaju te nedostatak pouzdanih podataka o potrebnim vještinama. Unatoč brojnim inicijativama posljednjih godina za promicanje strukovnog osposobljavanja tražitelja zaposlenja, svladavanje izazova digitalizacije i jačanje kapaciteta za predviđanje budućih potreba za vještinama, i dalje se osjeća potreba za djelotvornim rješenjima za poboljšanje pristupa cjeloživotnom učenju za niže kvalificirane i starije radnike.

(29) Produktivnost rada u Luksemburgu i dalje je među najvišima u EU-u. Međutim, od početka globalne financijske krize zabilježen je velik pad, koji se u posljednje vrijeme ubrzao. Poslovna ulaganja već su desetljećima među najnižima u EU-u, posebno u području istraživanja i razvoja. Tradicionalno niske razine ulaganja u kontekstu smanjenih potreba luksemburškog gospodarstva koje je usmjereno na usluge možda više neće biti dovoljne s obzirom na nove izazove zelene i digitalne tranzicije koji su se nadovezali na postojeće izazove. Manjak radne snage velika je prepreka ulaganjima, a taj bi se problem mogao pogoršati zbog visokih cijena stambenih nekretnina, dugog vremena putovanja na posao i prometnog zagušenja, čime se smanjuje privlačnost Luksemburga kao radnog mjesta. Tri indeksacije plaća zbog visoke inflacije u 2023., što se dogodilo prvi puta u povijesti, narušile su konkurentnost poduzeća u raznim sektorima, a učinak se najviše osjetio u nefinancijskim poslovnim sektorima, posebno onima koji su manje produktivni. Ako se trend nastavi, to bi moglo omesti *greenfield* ulaganja i presudno utjecati na odluke poduzeća o preseljenju poslovanja.

(30) U Luksemburgu su javne potpore za poslovne inovacije ograničene u usporedbi s drugim zemljama, koje često pružaju neizravnu potporu u obliku poreznih olakšica za istraživanje i razvoj. Vlada trenutačno 25 % proračuna za istraživanje i razvoj dodjeljuje posebnim projektima, od kojih neki uključuju privatne partnere, dok je većina potpore, 75 %, namijenjena institucijama. Udio državnih sredstava u financiranju istraživanja i razvoja u poduzećima relativno je nizak i iznosi tek 6 %. Kako bi učinkovitije podržao inovacije, Luksemburg bi mogao razmotriti jačanje svojeg modela financiranja uključivanjem većeg broja kolaborativnih projekata s privatnim sektorom. Izravnim ulaganjem u inovacije poduzeća Luksemburg bi mogao potaknuti privatne aktivnosti istraživanja i razvoja i povećati svoju ukupnu produktivnost.

(31) Za Luksemburg će biti znatan izazov zadržati ulogu globalnog financijskog središta i istodobno održati snažno domaće gospodarstvo. Financijski sektor, na koji otpada gotovo trećina BDP-a, imao je velike koristi od međunarodne integracije. Međutim, dodana vrijednost sektora po radniku smanjila se od 2021. do 2023. za 15 %, što je dvostruko smanjenje u odnosu na 2007. i upućuje na smanjene koristi od globalnog sudjelovanja. S obzirom na pad produktivnosti, diversifikacija bi mogla pomoći da se smanji izloženost promjenama u globalnoj trgovini i financijama. Osim toga, razlika između BDP-a i nacionalnog dohotka sada iznosi 30 % BDP-a, a povećala se od globalne financijske krize. Poticanjem ulaganja u vrijedne lokalne projekte istraživanja i razvoja mogao bi se smanjiti jaz između BDP-a i BND-a te poduprijeti nacionalno bogatstvo i vlasnički kapital.

(32) Energetski sustav Luksemburga karakterizira velika ovisnost o uvozu i o fosilnim gorivima (77 % udjela u kombinaciji izvora energije u 2022.). Veliki je neto uvoznik energije. Skoro je potpuno ovisan o uvozu primarne energije, sa stopom ovisnosti od 91 % u 2022. Ukupni instalirani kapacitet za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora dosegnuo je 782 MW u 2023., što je povećanje od 13,5 % u odnosu na 2022. Međutim, udio energije iz obnovljivih izvora u krajnjoj bruto potrošnji energije i dalje je među najnižima u EU-u.

(33) Luksemburg je ostvario znatan napredak u postizanju EU-ovih ciljeva energetske učinkovitosti do 2030., iako se većina programa i dalje temelji na bespovratnim sredstvima, a upotreba financijskih instrumenata i dalje je vrlo ograničena, posebno za poduzeća i industriju. Najbolji su rezultati u sektoru usluga, dok stambeni sektor tek treba uhvatiti priključak: krajnja potrošnja energije u stambenom sektoru ostala je stabilna od 2015. Da bi Luksemburg ostvario svoje energetske ciljeve do 2030., koji uključuju dobivanje 25 % energije iz obnovljivih izvora i smanjenje krajnje potrošnje energije za 40 % do 44 % u odnosu na 2007., morat će još ambicioznije raditi na smanjenju emisija stakleničkih plinova i povećanju udjela energije iz obnovljivih izvora i energetske učinkovitosti. Manjak radne snage i vještina u sektorima i zanimanjima koji su važni za zelenu tranziciju, uključujući prerađivačku industriju i uvođenje i održavanje tehnologija s nultom neto stopom emisija, stvara prepreke prelasku na gospodarstvo s nultom neto stopom emisija. Da bi se iskoristio potencijal ponude radne snage, te mjere moraju biti dostupne, posebno za pojedince te u sektorima na koje će zelena i digitalna tranzicija najviše utjecati.

(34) Zagušenja cestovnog prometa utječu na gospodarstvo i okolišnu održivost. Cestovni promet i dalje je najveći izvor emisija stakleničkih plinova u Luksemburgu i stoga je ključan za dekarbonizaciju. Luksemburg ostvaruje napredak u prelasku na održivi promet, a udio lakih električnih vozila premašuje prosjek EU-a. Međutim, budući da se trenutačno 86 % putničkog i teretnog prometa odvija cestovnim putem, potrebna su

dodatna ulaganja za povećanje udjela željezničkog prijevoza putnika i tereta, među ostalim u pograničnim regijama kako bi se poboljšala prekogranična povezanost.

(35) Imajući u vidu blisku povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je u 2024. državama članicama europodručja preporučilo da mjere za provedbu preporuke o ekonomskoj politici europodručja poduzmu i u okviru svojih planova za oporavak i otpornost. Za Luksemburg, preporuke 1., 2., 3. i 4. doprinose provedbi prve, druge, treće i četvrte preporuke za europodručje.

PREPORUČUJE da Luksemburg u 2024. i 2025. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Pravodobno dostaviti srednjoročni fiskalno-strukturni plan. Postupno ukinuti hitne mjere energetske potpore prije sezone grijanja 2024./2025. Poduzeti mjere za osiguravanje dugoročne održivosti mirovinskog sustava, posebno ograničavanjem mogućnosti prijevremenog umirovljenja i povećanjem stope zaposlenosti starijih radnika. Ubrzati donošenje sveobuhvatne politike korištenja zemljišta i reforme poreza na nekretnine te dati prednost izvođenju velikih lokalnih projekata na zemljištu u državnom vlasništvu. Pojačati mjere za učinkovito suzbijanje agresivnog poreznog planiranja, posebno osiguravanjem dostatnog oporezivanja isplata kamata i naknada za licencije u jurisdikcije s nultom i niskom poreznom stopom.

2. Nastaviti brzu i djelotvornu provedbu plana za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU nakon što se donese, i tako osigurati završetak reformi i ulaganja do kolovoza 2026. Ubrzati provedbu programâ kohezijske politike. U okviru preispitivanja u sredini razdoblja, i dalje se baviti dogovorenim prioritetima i radi poboljšanja konkurentnosti razmatrati mogućnosti koje pruža inicijativa Platforma za strateške tehnologije za Europu.

3. Poboljšati uspješnost i pravednost školskog obrazovnog sustava, među ostalim prilagodbom nastave potrebama učenika u nepovoljnom položaju i učenika različite jezične pripadnosti. Poduzeti mjere za rješavanje problema manjka radne snage i neusklađenosti vještina s potrebama tržišta rada, posebno za potrebe zelene tranzicije.

4. Potaknuti konkurentnost podupiranjem poslovnih i *greenfield* ulaganja, posebno u djelatnostima s visokim intenzitetom istraživanja i razvoja. Smanjiti ovisnost o fosilnim gorivima ulaganjem u energetsku učinkovitost i energiju iz obnovljivih izvora. Nastaviti promicati elektrifikaciju prometa i ulagati u mreže i infrastrukturu javnog prijevoza.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik