



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 2 юли 2019 г.
(OR. en)

10169/19

ECOFIN 624
UEM 227
SOC 476
EMPL 365
COMPET 505
ENV 596
EDUC 311
RECH 344
ENER 348
JAI 706
FSTR 127
REGIO 163

БЕЛЕЖКА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
№ док. Ком.:	9941/19 - COM(2019) 516 final
Относно:	Препоръка за ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно националната програма за реформи на Люксембург за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Люксембург за 2019 г.

Приложено се изпраща на делегациите посоченият по-горе проект за препоръка на Съвета, преработен и съгласуван в различните комитети на Съвета въз основа на предложението на Комисията COM (2019) 516 final.

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от ...

относно националната програма за реформи на Люксембург за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Люксембург за 2019 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики¹, и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

като има предвид, че:

- (1) На 21 ноември 2018 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2019 г. Тя взе предвид европейския стълб на социалните права, обявен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 21 март 2019 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета² на 21 ноември 2018 г. Комисията също прие Доклада за механизма за предупреждение, в който Люксембург не е посочен като държава членка, за която ще се извърши задълбочен преглед. На същата дата Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, която беше одобрена от Европейския съвет на 21 март 2019 г. На 9 април 2019 г. Съветът прие Препоръката относно икономическата политика на еврозоната³ („Препоръката от 2019 г. за еврозоната“), в която са очертани пет препоръки за еврозоната („препоръките за еврозоната“).
- (2) Като държава членка, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тясната взаимнообвързаност между икономиките в икономическия и паричен съюз, Люксембург следва да гарантира пълното и навременно изпълнение на препоръката от 2019 г. за еврозоната, както е посочено в препоръки 1 — 4 по-долу. По-специално, съсредоточаването на свързаната с инвестициите икономическа политика в посочените области и намирането на решение на проблема с изходящите плащания ще спомогне за изпълнението на втората препоръка за еврозоната по отношение на подкрепата за инвестициите и агресивното данъчно планиране, а мерките за подобряване на участието на по-възрастните хора на пазара на труда ще спомогнат за изпълнението на третата препоръка за еврозоната по отношение на гарантирането на адекватна и устойчива система за социална закрила.

² Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25).

³ ОВ С 136, 12.4.2019 г., стр. 1.

- (3) Докладът за Люксембург за 2019 г. беше публикуван на 27 февруари 2019 г. В него бе оценен напредъкът на Люксембург в изпълнението на специфичните за държавата препоръки, приети от Съвета на 13 юли 2018 г.⁴, последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Люксембург през предходните години, както и напредъкът на страната по националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“.
- (4) На 30 април 2019 г. Люксембург представи своята национална програма за реформи за 2019 г. и своята програма за стабилност за 2019 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (5) Съответните специфични за всяка държава препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове (наричани по-долу „ЕСИ фондове“) за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета⁵, когато това е необходимо за подпомагане на изпълнението на съответните препоръки на Съвета, Комисията може да поиска от дадена държава членка да преразгледа своето споразумение за партньорство и съответните програми и да предложи промени в тях. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоките относно прилагането на мерките, обвързващи ефективността на ЕСИ фондовете с доброто икономическо управление.

⁴ ОВ С 320, 10.9.2018 г., стр. 68.

⁵ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

(6) Понастоящем по отношение на Люксембург се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж. В своята програма за стабилност за 2019 г. правителството планира намаление на номиналния излишък от 2,4 % от брутният вътрешен продукт (БВП) през 2018 г. до 1,0 % от БВП през 2019 г., последвано от почти постоянно нарастване, достигайки излишък от 2,2 % от БВП през 2023 г. Въз основа на преизчисленото структурно салдо⁶ средносрочната бюджетна цел, която е променена от структурен дефицит от 0,5 % от БВП през 2019 г. на излишък в структурно отношение от 0,5 % от БВП през 2020 г., е преизпълнена през целия период на програмата. Според програмата за стабилност за 2019 г. съотношението държавен дълг/БВП се очаква да остане доста под предвидената в Договора референтна стойност от 60 % от БВП. Макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози е благоприятен за целия период, обхванат от програмата за стабилност за 2019 г., с изключение на 2023 г., за която е реалистичен. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. структурното салдо се очаква да отчете излишък от 0,9 % от БВП през 2019 г. и 0,5 % от БВП през 2020 г., което по-специално за 2020 г. е по-ниско в сравнение с това в програмата за стабилност за 2019 г., но все още е над или в съответствие със средносрочната бюджетна цел. Същевременно в краткосрочен и средносрочен план внимателно следва да се наблюдава развитието на разходите, особено с оглед на евентуалните бъдещи рискове за стабилността на приходите. Като цяло Съветът е на мнение, че се очаква Люксембург да се съобрази с разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж през 2019 г. и 2020 г.

⁶ Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, без еднократните и временните мерки, преизчислено от Комисията по общоприетата методика.

(7) Въпреки неотдавнашните реформи, разходите на Люксембург, свързани със застаряването на населението (разходи, свързани с пенсиите, здравеопазването и дългосрочните грижи) се очаква да нараснат значително в дългосрочен план. Ако се допусне, че няма да се правят промени по политиката на текущата система, това може да изложи на риск устойчивостта на публичните финанси в дългосрочен план. Това е така, независимо от настоящото ниско равнище на държавния дълг и натрупаните резерви в системата на социалното осигуряване, от които се очаква да осигурят жизнеспособността на системата до 2041 г. Препоръки относно това предизвикателство са отправяни към Люксембург от 2011 г. насам, но до момента е постигнат ограничен напредък. В доклада си от 2018 г. правителствената работна група по пенсиите обсъди различни начини за подобряване на дългосрочната устойчивост на пенсионната система, включително постепенно повишаване на размера на вноската, повишаване на пенсионната възраст в съответствие с очакваната продължителност на живота и насърчаване на постепенното пенсиониране. Докладът предлага разностранна стратегия на калибрирани реформи с цел гарантиране на дългосрочната устойчивост на системата, като същевременно се сведе до минимум въздействието върху икономиката и пенсионерите. Прогнозираното увеличение на разходите, свързани със застаряването на населението, също така застрашава дългосрочната устойчивост на системите на здравеопазване и дългосрочни грижи. Повече от три четвърти от разходите за дългосрочни грижи се осигуряват от публични източници. Системата за дългосрочни грижи следва да остане финансово стабилна до 2030 г., ако размерът на вноската се повишава постепенно от 1,4 % на 1,7 %, съгласно анализ, извършен през 2013 г. от Главна инспекция „Социално осигуряване“, за да се поддържат разходите в съответствие с дела на хората в състояние на зависимост. Въпреки това, въздействието по отношение на дългосрочната фискална устойчивост все още не е ясно. За да поддържат социалното сближаване и публичните финанси в дългосрочен план, демографските политики ще трябва да се съгласуват с политиките в областта на образованието и обучението, като възприемат цялостен подход към отчитането на предизвикателствата и възможностите на както на демографските промени, така и на промените в цифровата икономика, предвид очакваното въздействие от застаряването на населението върху предлагането на работна ръка в близко бъдеще. Напоследък се очертава недостиг на работна ръка в някои сектори, което би могло да възпрепятства растежа на производителността и да намали дългосрочния потенциал за растеж.

- (8) Въпреки добрите като цяло резултати на пазара на труда, равнището на заетостта е в застои и специфични групи все още срещат особени трудности на пазара на труда. По-специално равнището на заетост на по-възрастните хора остава особено ниско и са необходими допълнителни мерки за подобряване на тяхното участие на пазара на труда. Схемите за ранно пенсиониране, които насърчават работниците да напуснат работа, все още са широко разпространени, като през 2017 г. 57,5 % от наскоро предоставените пенсии са ранно отпуснати пенсии за възраст. През 2018 г. правителството отмени една от предпенсионните схеми, която позволяваше на хората да се пенсионират при навършване на 57 години, но ефектът от тази реформа бе отслабен чрез облекчаване на ограниченията върху други предпенсионни схеми. Ниските равнища на активност на хората в напреднала възраст са резултат до голяма степен от сравнително силните за тази възрастова група финансови фактори, възпиращи започването на работа и произтичащи от данъчната система и системата за социална сигурност. Насърчаването на заетостта на по-възрастните работници изисква всеобхватна стратегия, включително мерки, които да им помогнат да останат на работа по-дълго. „Пактът за възрастта“ — проектозакон, внесен в парламента през април 2014 г., който има за цел да насърчи дружествата с над 150 служители да наемат и задържат на работа по-възрастни работници посредством мерки за управление на фактора „възраст“, все още е в процес на разглеждане в парламента.
- (9) Макар че Люксембург запазва ангажимента си за подобряване на регулаторната среда за сектора на бизнес услугите, според показателя за рестриктивност на Комисията⁷ регулаторните бариери са все още високи в няколко сектора, като например правни, счетоводни, архитектурни и инженерни услуги. Също така съгласно индекса на ОИСР на рестриктивността на търговията с услуги в рамките на ЕИП, публикуван през декември 2018 г., равнището на регулаторните ограничения в Люксембург по отношение на други държави членки, е по-висок от средната стойност за единния пазар за тези сектори.

⁷ SWD(2016) 436 final.

- (10) Икономическият модел на Люксембург се характеризира с високи резултати, намиращи израз в силен и траен растеж на квалифицираните работни места. Това се подкрепя от високите нива на производителността, които до голяма степен отразяват повишаването на ефективността вследствие на участието на световните пазари, по-специално във финансовия сектор. Въпреки това, ръстът на производителността е в застой през последните години, спъван от ниските равнища на бизнес инвестициите в иновации и цифрова интеграция. Стратегията на Люксембург за диверсифициране на икономиката чрез развиването на ключови сектори с интензивно използване на знания с цел преход към основана на данни икономика притежава голям потенциал за стимулирането на инвестиции с висока добавена стойност и за даването на тласък на растежа на производителността. В този контекст публичните инвестиции остават високи и са съсредоточени върху посочените сектори, включително силен сектор на информационните и комуникационните технологии. Това обаче не спомогна за стимулиране на частните инвестиции в иновациите и цифровизацията. Увеличаването на инвестициите в научните изследвания и иновациите, както и в цифровата интеграция, особено на дружествата, и по-специално на малките и средните предприятия, е важно за подобряването на растежа на производителността и за по-нататъшното диверсифициране на икономиката на Люксембург. Разработването на последователна и интегрирана национална рамка за политики и инструменти за подкрепа на научните изследвания и иновациите, включително за определяне на приоритетите въз основа на надеждна оценка на очакваните икономически въздействия, е от съществено значение, за да се даде възможност на Люксембург да оползотвори пълния потенциал на своята иновационна екосистема.
- (11) Увеличаването на инвестициите в умения, по-специално в уменията, свързани с информационните и комуникационни технологии, пригодността за заетост, образованието и обучението, в това число по-доброто съгласуване на образователните програми с потребностите на пазара на труда и насърчаване на технологичните и цифровите трансформации, е от значение за подобряване на производителността, заетостта и потенциала за дългосрочен растеж на Люксембург, а също и за насърчаване на равните възможности.

- (12) Замърсяването на въздуха и задръстванията в пиковите часове все още представляват сериозни проблеми за Люксембург от гледна точка както на конкурентоспособността, така и на опазването на околната среда. Освен това емисиите на въглероден диоксид от автомобилния транспорт допринасят за изменението на климата. Според националните прогнози от 2017 г., представени на Комисията, се очаква, че при липсата на допълнителни мерки Люксембург няма да успее да постигне своята цел за намаляване на емисиите на парникови газове до 2020 г. с 3 процентни пункта, както и целта си за 2030 г. с 20 процентни пункта. Броят на трансграничните работници, които понастоящем представляват около 45 % от работната сила на Люксембург, ниското данъчно облагане на транспортните горива и високите цени на жилищата насърчиха увеличеното използване на автомобили и са пречка за подобряване на качеството на въздуха и условията на движение по пътищата. От друга страна, използването на алтернативни горива при новите леки автомобили, продадени в Люксембург, е нараснало през последните няколко години.
- (13) Недостатъчното предлагане на жилища може да се отрази отрицателно на привлекателността на Люксембург. Силното търсене на жилища продължава да е продиктувано от нарастването на населението, благоприятните условия за финансиране и високия брой на трансграничните работници. Предлагането на жилища и инвестициите в тях изглеждат недостатъчни, ограничени от недостатъчното наличие на терени и ниската гъстота на застрояване, дължащи се до голяма степен на липсата на стимули за собствениците на земя за изграждане на нови жилища или за продажба. Предлагането на социални жилища също така изглежда недостатъчно, като свидетелства за необходимост от значителни инвестиции, за да се смекчи нарастващото напрежение на жилищния пазар. В това отношение мерките на политиката, определени в правителствената програма за периода 2018—2023 г., имат за цел увеличаване на предлагането на жилища. Те включват промени в законите за градоустройството, за да се увеличат терените за застрояване и да се развият финансово достъпни и социални жилища.

- (14) Борбата срещу агресивното данъчно планиране е от съществено значение за подобряване на ефикасността и справедливостта на данъчните системи, както е отбелязано в Препоръката от 2019 г. за еврозоната. Разпространението между държавите членки на ефектите от стратегиите на данъкоплатците за агресивно данъчно планиране налага координирани действия на националните политики, които да допълват законодателството на ЕС. Люксембург предприе мерки срещу агресивното данъчно планиране, но високият дял от БВП на плащанията на дивиденди, авторски и лицензионни възнаграждения и лихви показва, че данъчните правила на държавата могат да се използват от дружества, които прибягват към агресивно данъчно планиране. Болшинството от преките чуждестранни инвестиции се държат от „дружества със специална цел“. Липсата на данъци, удържани при източника (т.е. от лица пребиваващи в Съюза към такива, които пребивават в трети държави) върху изходящи лихви и авторски и лицензионни възнаграждения, както и освобождаването от удържани при източника данъци върху плащанията на дивиденди при определени обстоятелства могат да доведат до пълно избягване на данъчно облагане върху тези плащания, ако те не са обложени също в държавата на местоназначение.
- (15) Програмирането на средствата от Съюза за периода 2021—2027 г. би могло да спомогне за преодоляване на някои от пропуските, установени в препоръките, по-специално в областите, обхванати от приложение Г към доклада за страната за 2019 г. Това би позволило на Люксембург да използва по най-добър начин тези средства по отношение на посочените сектори.
- (16) В рамките на европейския семестър за 2019 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Люксембург, който беше публикуван в доклада за страната от 2019 г. Тя оцени също програмата за стабилност за 2019 г. и националната програма за реформи за 2019 г., както и последващите действия по препоръките, отправени към Люксембург през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика в Люксембург, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на Съюза предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнището на Съюза към бъдещите решения на държавите членки.
- (17) Предвид тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност за 2019 г. и е на мнение⁸, че Люксембург се очаква да спазва разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж,

⁸ Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

ПРЕПОРЪЧВА на Люксембург да предприеме следните действия през 2019 г. и 2020 г.:

1. Да увеличи равнището на заетост на по-възрастните работници чрез укрепване на техните възможности за заетост и пригодността им за заетост. Да подобри дългосрочната устойчивост на пенсионната система, включително чрез допълнително ограничаване на ранното пенсиониране.
2. Да намали пречките пред конкуренцията в регулираните професионални бизнес услуги.
3. Да съсредоточи икономическата политика, свързана с инвестиции, върху насърчаване на цифровизацията и иновациите, стимулиране на развитието на уменията, подобряване на устойчивия транспорт и увеличаване на предлагането на жилища, включително чрез увеличаване на стимулите и премахване на пречките пред строителството.
4. Да предприеме действия по отношение на характеристиките на данъчната система, които потенциално улесняват агресивното данъчно планиране, по-специално посредством изходящи плащания.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета

Председател
