



Брюксел, 5.6.2019 г.  
COM(2019) 516 final

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.**

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.**

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 политики<sup>1</sup>, 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,

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 21 ноември 2018 г. Комисията прие също доклада за механизма за предупреждение, в който беше посочено, че Люксембург ще бъде една от държавите членки, за които ще бъде извършен 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 еврозоната (наричана по-долу „препоръка за еврозоната“).

---

<sup>1</sup> ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

- (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 за еврозоната, както е посочено в препоръки 1 — 4 по-долу.
- (3) Докладът за Люксембург за 2019 г.<sup>2</sup> 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., 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 Съвета<sup>3</sup>, 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<sup>4</sup>.
- (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 БВП през 2018 г. до 1,0 % през 2019 г., последвано от почти постоянно нарастване, достигайки излишък от 2,2 % от БВП през 2023 г. Въз основа на преизчисленото структурно салдо<sup>5</sup> 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, с изключение на 2023 г., за която е реалистичен. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. структурното салдо се очаква да

<sup>2</sup> SWD(2019) 1015 final.

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> COM(2014) 494 final.

<sup>5</sup> Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл и без отчитане на еднократните и временните мерки, преизчислено от службите на Комисията с помощта на общоприетата методика.

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.

- (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 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. Очаква се реформата от 2018 г. да гарантира финансова жизнеспособност до 2030 г., като се даде възможност за постепенно увеличаване на вноските на работодателите за системата на здравеопазването от 1,4 % от основното възнаграждение на 1,7 %, 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 застой 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 Европейската комисия<sup>6</sup> регулаторните бариери са все още високи в няколко сектора, като например правни, счетоводни, архитектурни и инженерни услуги. Също така съгласно индекса 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 на ЕС, е по-висок от средната стойност за единния пазар за тези сектори.
- (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. Тези значителни публични инвестиции обаче не оказаха влияние в други сектори, нито спомогнаха 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

---

<sup>6</sup> SWD(2016) 436 final

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) Загърсяването 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.
- (14) Борбата с агресивното данъчно планиране е от съществено значение за това, данъчните системи да станат по-ефикасни и справедливи, както бе отбелязано в препоръките 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 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 ЕС към такива, които пребивават в трети държави) върху изходящи дивиденди и авторски и лицензионни възнаграждения, както и освобождаването от удържани при източника данъци върху плащанията на дивиденди при някои 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 ЕС за периода 2021—2027 г. би могло да спомогне за справяне с някои от пропуските, установени в препоръките, по-специално в областите, обхванати от приложение Г към доклада за страната<sup>7</sup>. 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 мнение, че Люксембург се очаква да спазва разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж.

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*

---

<sup>7</sup> SWD(2019) 1015 final.