



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.6.2014 г.
COM(2014) 417 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Люксембург за 2014 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Люксембург за 2014 г.

{SWD(2014) 417 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Люксембург за 2014 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Люксембург за 2014 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 комисия²,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент³,

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 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Комисията да се започне изпълнението на нова стратегия за растеж и работни места — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическите политики, която стратегия е съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала на Европа за устойчив растеж и конкурентоспособност.
- (2) На 13 юли 2010 г. въз основа на предложенията на Комисията Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическите политики на държавите членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоки за политиките за заетост на държавите членки, като заедно двата акта представляват т. нар. „интегрирани насоки“. Държавите членки бяха приканени да се съобразят с интегрираните насоки при

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² COM(2014) 417 final.

³ P7_TA(2014)0128 и P7_TA(2014)0129.

провеждането на националната си икономическа политика и политика за заетост.

- (3) На 29 юни 2012 г. държавните и правителствените ръководители взеха решение относно Пакт за растеж и работни места, с който се предоставя съгласувана рамка за действие на равнището на отделните държави, ЕС и еврозоната, като се използват всички възможни лостове, инструменти и политики. Те взеха решение относно действията, които да бъдат предприети на равнището на държавите членки, като по-конкретно изразиха пълната си ангажираност с постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ и с изпълнението на специфичните за държавите препоръки.
- (4) На 9 юли 2013 г. Съветът прие препоръка относно националната програма за реформи на Люксембург за 2013 г. и даде становище относно актуализираната програма за стабилност на Люксембург за периода 2012—2016 г. На 15 ноември 2013 г., в съответствие с Регламент (ЕС) № 473/2013⁴, Комисията представи становището си относно проекта на бюджетен план на Люксембург за 2014 г.⁵.
- (5) На 13 ноември 2013 г. Комисията прие годишния обзор на растежа⁶, с което постави началото на европейския семестър за 2014 г. за координация на икономическите политики. На същия ден въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение⁷, в който беше посочено, че Люксембург е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.
- (6) На 20 декември 2013 г. Европейският съвет одобри приоритетите, насочени към осигуряване на финансова стабилност, фискална консолидация и действия за стимулиране на растежа. Той подчерта необходимостта от провеждане на диференцирана и благоприятстваща растежа фискална консолидация, възстановяване на нормалните условия за отпускане на заеми за икономиката, насърчаване на растежа и конкурентоспособността, справяне с безработицата и социалните последици от кризата и модернизиране на публичната администрация.
- (7) На 5 март 2014 г. Комисията публикува резултатите от задълбочения си преглед за Люксембург⁸ съгласно член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. Вследствие на анализа си Комисията заключи, че Люксембург не е засегнат от макроикономически дисбаланси по смисъла на процедурата при макроикономически дисбаланси. По-конкретно, анализът на излишъка по текущата сметка показва, че този излишък не произтича от недостатъчното вътрешно търсене, а по-скоро е резултат от особения модел на икономически растеж на Люксембург, който силно се основава на финансовите услуги. Съществуват рискове за местната финансова стабилност, произтичащи от наличието на голям финансов сектор, но те са относително ограничени, понеже секторът е едновременно диверсифициран и специализиран. Високото ниво на задлъжнялост на частния сектор, и по-специално на нефинансовите предприятия, е отражение главно на присъствието на голям брой

⁴ ОВ L 140, 27.5.2013 г., стр. 11.

⁵ C(2013) 8006 final.

⁶ C(2013) 800 final.

⁷ C(2013) 790 final.

⁸ SWD(2014) 84 final.

мултинационални дружества, които използват своите клонове или дъщерни дружества в Люксембург за вътрешногрупови операции по финансиране. Накрая, сегашното благоприятно положение на публичните финанси зависи до голяма степен от устойчивостта на модела на растеж, основан на енергичния финансов сектор, и представлява силен риск за устойчивостта в дългосрочен план.

- (8) На 28 април 2014 г. Люксембург представи своята национална програма за реформи за 2014 г., а на 25 април 2014 г. — своята програма за стабилност за 2014 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (9) Целта на средносрочната бюджетна стратегия, изложена в програмата за стабилност за 2014 г., е връщане към средносрочната цел през 2016 г. след значително отклонение от нея през 2015 г. В програмата се потвърждава предишната средносрочна цел от излишък в размер на 0,5 % от БВП, което отразява изискванията на Пакта за стабилност и растеж. (Преизчисленията) структурен бюджетен излишък се предвижда да спадне от 1,4 % от БВП през 2013 г. на 1,1 % през 2014 г., след което да се превърне в дефицит от 0,1 % от БВП през 2015 г. След това е планирано да се постигнат постепенно нарастващи структурни излишъци. Поради това се очаква Люксембург да продължи да изпълнява средносрочната си цел през 2014 г., но значително да се отклони от нея през 2015 г. В съответствие с програмата темпът на нарастване на държавните разходи, без да се отчитат дискреционните мерки по отношение на приходите, ще надхвърли референтния средносрочен темп на растеж на потенциалния БВП през 2015 г. Като цяло целите на програмата съответстват частично на изискванията на предпазните мерки от Пакта за стабилност и растеж, по-конкретно с отклонение през 2015 г. Отношението на дълга към БВП, което беше 23,1 % от БВП през 2013 г., много под референтната стойност от 60 % от БВП, се очаква да спадне допълнително през програмния период. Макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози в програмата, който беше изготвен от независим орган (STATEC), е леко оптимистичен за 2014 и 2015 г. Правителството предвижда растеж на БВП от 3,2 % през 2014 и 2015 г., докато според прогнозата на Комисията от пролетта растежът ще бъде съответно 2,6 % и 2,7 %. Освен това органите все още не са уточнили напълно мерките в подкрепа на фискалната траектория за периода 2015—2018 г. Според прогнозата на Комисията, която не отчита последните обявени мерки, структурният излишък се очаква да намалее до 0,6 % от БВП през 2014 г. и после да се превърне в дефицит от 1,3 % от БВП през 2015 г. Темпът на нарастване на държавните разходи, без да се отчитат дискреционните мерки по отношение на приходите, се очаква да надхвърли референтния средносрочен темп на растеж на потенциалния БВП през 2015 г., когато се очаква значително отклонение. Предвид извършената в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 оценка на програмата за стабилност за 2014 г. и прогнозата на Комисията Съветът е на мнение, че съществуват рискове за постигането на целите на програмата, които само частично съответстват на изискванията на предпазните мерки от Пакта за стабилност и растеж през 2015 г.
- (10) През юли 2013 г. правителството предаде на парламента проектозакон за транспониране на разпоредбите на Директива 85/2011 на Съвета за бюджетните рамки и на Договора за стабилност, координация и управление.

Проектозаконът се очакваше да влезе в сила на 1 януари 2014 г., но приемането му беше отложено от оставката на правителството през юли. Съгласно проектозакона се въвежда нов закон за многогодишната финансова програма, който обхваща същия времеви хоризонт като предстоящата актуализация на програмата за стабилност. Законът за многогодишната финансова програма ще се актуализира всяка година периодично заедно с годишния бюджет. В него ще се очертават планове за постигане на средносрочната бюджетна цел на равнището на държавното управление. С проектозакона се въвеждат многогодишни тавани в закона за многогодишната финансова програма, които ще обхващат само сектор „Държавно управление“, но не се уточняват последствията, в случай че бъдат надхвърлени таваните. В проектозакона не се предвижда национално правило за разходите, според което ще се определят за многогодишните цели за разходите. В него обаче се съдържат разпоредби за плана за корекции, за да се спази средносрочната цел. През март 2014 г. на парламента бе предадена преразгледана версия на проектозакона, в която наред с другото се предвижда възлагането на задачата за независимо наблюдение на фискалните правила на новосъздадена институция — Conseil National des Finances Publiques.

- (11) Освен това данъчните приходи от ДДС ще бъдат засегнати от новите правила за приходите от ДДС, генерирани от дейностите в сектора на електронната търговия. От 2015 г. тези приходи ще се прехвърлят от държавата, в която се намира доставчикът, към държавата на пребиваване на потребителя. Правителството обяви, че ставките на ДДС ще се увеличат с 2 процентни пункта, което трябва частично да компенсират загубата на приходи. Предвид на широкото използване на намалени и на свръхнамалени ставки обаче, могат да се получат допълнителни приходи, като се разшири приложението на стандартната ставка и по-този начин се компенсират в по-голяма степен гореспоменатите загуби.
- (12) Според данните от Доклада на Комисията за застаряването на населението от 2012 г. брутните разходи за пенсиите като дял от БВП се очаква да се увеличат в Люксембург от 9,2 % от БВП на 18,6 % през 2060 г. Това се дължи най-вече на разходите, свързани с възрастта, и особено на пенсиите. Пенсионната реформа от 2012 г. бе с ограничен обхват и не отговори съществено на заплахата за дългосрочната устойчивост на публичните финанси. Краткосрочното финансиране на пенсионната система понастоящем се гарантира от нисък коефициент на зависимост на възрастните хора и разчита на вноските, плащани от относително младите трансгранични работници. В бъдеще се очаква тази тенденция да се обърне и разходите за пенсии, както и разходите за дългосрочни грижи, вероятно ще се увеличат съществено. За да се гарантира жизнеспособността на пенсионната система, ще бъде необходимо значително увеличение на размера на осигурителните вноски след 2020 г. в допълнение към автоматичното приспособяване на пенсиите към стандарта на живот. Това ще доведе до значително увеличение на тежестта върху труда, която ще трябва да се понесе от бъдещото активно население, и впоследствие ще настъпи загуба на конкурентоспособност по отношение на разходите. Предвид понастоящем високия коефициент на заместване на дохода, можеше да бъдат взети някои различни мерки, за да се осигури по-справедливо разпределение на тежестта сред поколенията. Въвеждането на таван за корекциите в размера на пенсиите, които корекции се основават на ръста на реалните заплати, би увеличило пенсионния резерв.

Освен това увеличаването на действителната пенсионна възраст, понастоящем 59 години, чрез привеждането ѝ в съответствие с промените в продължителността на живота би помогнало да се осигури дългосрочната устойчивост на пенсионната система. Също така, следва да бъдат намалени възможностите за ранно пенсиониране. Финансовите стимули за удължаване на кариерите, предвидени в пенсионната реформа, могат да допринесат за дългосрочната устойчивост на пенсионната система, но пригодността за заетост на по-възрастните работници следва да се подобри допълнително чрез укрепване на професионалното образование и ученето през целия живот. Люксембург трябва понижи бъдещите нужди от дългосрочни грижи и свързаните с тях разходи, за да осигури устойчивостта им. Услугите по дългосрочните грижи могат също да се направят по-ефективни от гледна точка на разходите, като се засили координацията между здравеопазването и социалните грижи, като се подобри предоставянето на услугите и като се увеличи подкрепата за лицата, грижещи за възрастни хора от семейството им.

- (13) Излишъкът по текущата сметка на Люксембург е причинен от финансовите услуги и прикрива постоянния и постепенно нарастващ дефицит в търговското салдо при стоките, който произтича от слаб растеж на износа. Тази тенденция отразява нарастващото значение на сектора на услугите в икономиката, но се дължи и на по-структурна загуба на конкурентоспособност. Постоянното скорошно нарастване на разходите за труд за единица продукция намали конкурентоспособността на индустриалната тъкан на Люксембург. Модулирането на механизма за индексация на заплатите, приет от правителството през 2012 г., ще приключи до края на 2014 г. Могат да се проучат различни възможности, но е важно заплатите да са по-тясно обвързани с производителността чрез реформа на системата за индексация на възнагражденията, която позволява секторно диференциране. Силната зависимост от финансовия сектор представлява структурен риск за икономиката на Люксембург. Ето защо Люксембург трябва да се съсредоточи върху развитието на високо специализирани предприятия като трамплин за икономически растеж, основан на иновациите. Четворното увеличение на интензивността на научноизследователската и развойната дейност (НИРД) в публичния сектор от 2000 г. насам наистина отразява решимостта за изграждане на капацитет за публични научни изследвания, но Люксембург изостава с изпълнението на целта си за интензивност на НИРД до 2020 г. от 2,3—2,6 % от БВП поради силното намаление на интензивността на НИРД на бизнеса (от 1,53 % от БВП през 2000 г. на 1 % през 2012 г.). Следва допълнително да се подобрят резултатите по показателите за сътрудничеството между публичните научноизследователски институти и предприятията. Следва да бъде продължена започнатата през 2013 г. реформа за укрепване на иновационните клъстери.
- (14) Въпреки приемането на различни мерки младежката безработица продължава да е висока — 17,4 % от активното население през 2013 г., въпреки че намаля от 18 % през 2012 г. Тя в голяма степен зависи от образователното равнище и е по-ниска сред лицата с по-високо равнище на образование. Образователната система на Люксембург е изправена пред редица специфични предизвикателства, като многоезичието и специфичните умения, изисквани от високо специализирания пазар на труд с голям финансов сектор. Проучването на ОИСП от 2012 г. на уменията на учащите се потвърди, че са необходими

допълнителни мерки за преодоляване на наблюдаваните след 2006 г. относително ниски резултати на младите хора, що се отнася до основни умения. В това отношение следва да бъде продължена реформата на началното и средното образование. Освен това качеството и привлекателността на професионалното образование и обучение следва да се повишат допълнително, за да се предостави на пазара труда квалифицирана работна сила, включително лицата с мигрантски произход. Системата на данъците и обезщетенията е причина за многобройни капани на пазара на труда, сред най-значителните в ЕС, за всички равнища на заплащане и семейни структури. Също така въпреки скорошните усилия за реформа, политиките за активизиране продължават да бъдат слаби; участието в активните политики по заетостта не е задължително в нито един момент по време на безработица и няма изискване за продължаване на търсенето на работа, като същевременно се участва в активни политики по заетостта.

- (15) Люксембург се ангажира да намали емисиите си на парникови газове в секторите, непопадащи в схемата за търговия с емисии, с 20 % през 2020 г., но се очаква да не успее да изпълни целта си с 23 процентни пункта. Освен това се очаква емисиите през 2013 г. да бъдат с 1 % по-високи от целта за 2013 г. в Решението за разпределяне на усилията. Около 70 % от емисиите, имащи връзка с транспорта, са свързани с износа на гориво, което наред с другото произтича от много ниските акцизи върху горивата. Признаването на износа на гориво за основно предизвикателство в приетия през май 2013 г. втори национален план за действие по климата е стъпка напред. Нужни са обаче по-конкретни и дългосрочни мерки за справяне с този проблем. Екологичното данъчно облагане през 2012 г. съответстваше на 2,4 % от БВП, докато през 2004 г. то съответстваше на 3,1 %. Този спад се дължи по-конкретно на по-ниските данъчни приходи, повлияни от липсата на индексация на данъците върху енергията. Транспортните данъци с изключение на горивата представляваха 0,2 % от БВП през 2012 г. Данъците за използвано за транспорт гориво съставляват 2,2 % от БВП въпреки преференциалното данъчно облагане на дизела, което се дължи основно на „бензиновия туризъм“. Екологичното данъчно облагане представлява дял от общите данъчни приходи, който е под средното равнище и поради това страната може да подобри екологичните си данъци, особено чрез повишаване на данъците върху енергийните продукти за транспорт.
- (16) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Люксембург. Тя извърши оценка на програмата за стабилност и на националната програма за реформи. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Люксембург, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС предвид на необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнището на ЕС към бъдещите национални решения. Препоръките ѝ в рамките на европейския семестър са изразени в препоръки 1—5 по-долу.
- (17) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност на Люксембург, като становището му⁹ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.

⁹ Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

- (18) В рамките на европейския семестър Комисията също така извърши анализ на икономическата политика на еврозоната като цяло. Въз основа на този анализ Съветът отправи конкретни препоръки към държавите членки, чиято парична единица е еврото. Люксембург следва също да гарантира цялостното и навременно изпълнение на тези препоръки,

ПРЕПОРЪЧВА на Люксембург да предприеме следните действия през периода 2014—2015 г.:

1. Да запази стабилна фискална позиция през 2014 г.; да засили значително бюджетната стратегия през 2015 г., така че да осигури постигането на средносрочната цел и да остане на равнището ѝ след това, за да запази дългосрочната устойчивост на публичните финанси, по-специално като вземе предвид неявните задължения, свързани със застаряването на населението. Да засили фискалното управление, като ускори приемането на средносрочна бюджетна рамка, обхващаща сектор „Държавно управление“ и съдържаща многогодишни тавани на разходите, и въведе независимия мониторинг на бюджетните правила. Да разшири още повече данъчната основа, по-специално по отношение на потреблението.
2. За да осигури фискална устойчивост, да ограничи разходите, свързани със застаряването на населението, като увеличи ефективността на разходите за дългосрочни грижи, продължи пенсионната реформа, за да увеличи действителната пенсионна възраст, включително чрез ограничаване на ранното пенсиониране и чрез привеждане на законоустановената възраст за пенсиониране в съответствие с промените в очакваната продължителност на живота. Да увеличи усилията за засилване на участието на по-възрастните работници на пазара на труда, включително като подобрява пригодността им за заетост чрез схеми за учене през целия живот.
3. Да ускори приемането на структурни мерки в консултация със социалните партньори и в съответствие с националните практики, за да реформира системата за индексация на заплатите, за да направи така, че тя по-добре да реагира на промените в производителността, особено на секторно равнище. Да продължи усилията за диверсифициране на структурата на икономиката, включително чрез насърчаване на частните инвестиции в научните изследвания и чрез по-нататъшно развиване на сътрудничеството между публичните научноизследователски институти и предприятията.
4. Да продължи усилията за намаляване на младежката безработица за търсещите работа с по-ниска квалификация от мигрантски произход, чрез съгласувана стратегия, включваща по-нататъшно подобряване на разработването и наблюдението на активните политики по заетостта, преодоляване на несъответствието между търсените и предлаганите умения и намаляване на финансовите възпиращи фактори за започване на работа. За тази цел, да ускори осъществяването на реформата на общото и професионалното образование и обучение, за да осигури по-добро съответствие между квалификациите на младите хора и търсенето на пазара на труда.
5. Да разработи цялостна рамка и да предприеме конкретни мерки за изпълнение на целите за намаляване на емисиите на парникови газове до 2020 г. от отраслите, непопадащи в схемата за търговия с емисии, по-конкретно чрез данъчно облагане на енергийните продукти за транспорт.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*