



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 29.5.2013
COM(2013) 366 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Люксембург за 2013 г.

и за представяне на становище на Съвета относно програмата за стабилност на Люксембург за периода 2012—2016 г.

{SWD(2013) 366 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Люксембург за 2013 г.

и за представяне на становище на Съвета относно програмата за стабилност на Люксембург за периода 2012—2016 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,

след консултация с Икономическия и финансов комитет,

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 ще се съсредоточи 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 насоките за политиките на държавите членки по заетостта⁴, като двата акта заедно представляват т. нар. „интегрирани насоки“. Държавите членки бяха приканени да се съобразят с интегрираните насоки при провеждането на националните си икономически политики и политики по заетостта.

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² COM(2013) 366 final.

³ P7_TA(2013)0052 и P7_TA(2013)0053.

⁴ Решение 2013/208/ЕС на Съвета от 22 април 2013 г.

- (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 равнище държави 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 6 юли 2012 г. Съветът прие препоръка относно националната програма за реформи на Люксембург за 2012 г. и даде становището си относно актуализираната програма за стабилност на Люксембург за периода 2011—2015 г.
- (5) На 28 ноември 2012 г. Комисията прие Годишния обзор на растежа⁵, с което постави началото на Европейския семестър за координация на икономическите политики за 2013 г. Също на 28 ноември 2012 г. въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси Комисията прие Доклада за механизма за предупреждение⁶, в който не посочи Люксембург като една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.
- (6) На 14 март 2013 г. Европейският съвет одобри приоритетите, насочени към осигуряване на финансова стабилност, бюджетна консолидация и действия за стимулиране на растежа. Той подчерта необходимостта от провеждане на диференцирана и благоприятстваща растежа бюджетна консолидация, възстановяване на нормалните условия за отпускане на заеми в икономиката, насърчаване на растежа и конкурентоспособността, справяне с безработицата и социалните последици от кризата и модернизиране на публичната администрация.
- (7) На 26 април 2013 г. Люксембург представи програмата си за стабилност за 2013 г., обхващаща периода 2012—2016 г., и своята национална програма за реформи за 2013 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (8) Съгласно извършената в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета оценка на програмата за стабилност за 2013 г. Съветът е на мнение, че макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози в програмата е реалистичен. По-специално, залегналият в програмата сценарий за 2013 г. е много близък до пролетната прогноза на Комисията от 2013 г., докато за 2014 г. той е малко по-оптимистичен. Средносрочните прогнози за дефицита следват леко оптимистичен сценарий за растежа, надминаващ нивото на потенциалния растеж. Целта на изложената в програмата бюджетна стратегия е намаляване на дефицита от 0,8% от БВП през 2012 г. на 0,6% от БВП през 2014 г. Прогнозира се обаче, че през последните години от периода, обхванат от програмата, дефицитът ще се увеличи, достигайки до ниво от 1,3 % от БВП и през 2015 г., и през 2016 г. Това е следствието от въвеждането на новите правила за ДДС за електронните услуги, които влизат в сила на 1 януари 2015 г. и чрез които Люксембург ще осигури съответствие с правилата на ЕС. Съгласно тези правила приходите от ДДС от дейности в сектора на електронната търговия ще

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

се прехвърлят от държавата, в която се намира доставчикът, към държавата, в която пребивава потребителят. По прогнози на властите ефектът от новите правила ще бъде намаляване на приходите от ДДС с 1,4 % от БВП. Правителството вече обяви, че стандартната ставка на ДДС ще бъде увеличена с цел да се компенсира част от загубата на приходи. Програмата за стабилност за 2013 г. потвърждава предишната средносрочна бюджетна цел (СБЦ) за структурен излишък в размер на 0,5% от БВП. СЦБ е в съответствие с изискванията на Пакта за стабилност и растеж. Въз основа както на пролетната прогноза на Комисията от 2013 г., така и на (преизчисленото) структурно бюджетно салдо в програмата, се очаква Люксембург да отбележи структурен излишък от 0,1 % от БВП, което е под СБЦ, през 2012 г., и да постигне своята СБЦ през 2013 г. Прогнозира се обаче, че Люксембург отново ще се отклони от своята СБЦ от 2014 г. с 0,3 % от БВП и дори с още повече през 2015 г. и 2016 г. Националните органи препотвърдиха целта си за връщане към СБЦ най-късно през 2017 г. с цел осигуряване на по-голяма свобода на действие. През 2012 г. brutният държавен дълг е възлизал на 20,8 % от БВП, което е доста под референтната стойност от Договора.

- (9) През последните години Люксембург съумя да задържи бюджетния си дефицит под прага от 3 % от БВП, като по този начин избегна откриването на процедурата при прекомерен дефицит. Това се дължеше повече на високите приходи, отколкото на ограничаване на разходите. По-конкретно, се счита, че през 2012 г. темпът на нарастване на държавните разходи, без да се отчитат дискреционните мерки по отношение на приходите, е надхвърлил целевия показател за разходите, определен в Пакта за стабилност и растеж. Счита се, че отклонението на темпа на нарастване на държавните разходи от целевия показател за разходите ще достигне 1,3 % от БВП, което е над прага от 0,5 % от БВП, определен в Регламент (ЕО) № 1466/97. Въпреки това, за да се окачестви това отклонение, е необходимо да се извърши цялостна оценка, като се вземат предвид други фактори: i) през 2012 г. дефицитът се е увеличил в структурно отношение само с 0,2 % от БВП; ii) предвид малките размери на страната и степента ѝ на отвореност икономиката на Люксембург е силно променлива; и iii) според пролетната прогноза на службите на Комисията от 2013 г. Люксембург трябва да достигне своята СБЦ още през 2013 г. Всички тези елементи сочат, че отклонението не е със структурен характер. Въпреки това високата променливост на приходите, събирани от държавното управление на Люксембург, която до момента води до приходи над планираните, представлява риск за устойчивостта на публичните финанси. За по-ефективното справяне с тези рискове следва да се установят със закон както ограниченията по отношение на дълга, така и ограниченията на разходите. Освен това трябва да се посочи орган, който да упражнява мониторинг, и предварително да се определят действия в случай на неспазване на ограниченията. Влизането в сила на 1 януари 2015 г. на гореспоменатия пакет за ДДС и силният негативен ефект върху събирането на данъци, който ще последва от него, илюстрират колко важно е за Люксембург да въведе средносрочна бюджетна рамка. По-конкретно, това ще изисква особено предпазлива фискална позиция през 2014 г.
- (10) Понастоящем по-малко от една трета от данъчните приходи се събират от данъци върху потреблението, отчасти заради умерената стандартна ставка на ДДС и намалените ставки на ДДС. Люксембург е на първо място в ЕС по брой на категориите стоки и услуги, спрямо които се прилагат намалени ставки на ДДС. Наличието на голям финансов сектор, освободен от ДДС, също допринася

за ниското съотношение на приходите от ДДС към БВП. Като цяло Люксембург разполага с възможности за събирането на приходи чрез по-широкото прилагане на стандартната ставка на ДДС. Освен това системата за корпоративно данъчно облагане в Люксембург се характеризира със силни стимули към задлъжняване, което допринася за високото съотношение на частния дълг към БВП.

- (11) Приетата в Люксембург през декември 2012 г. пенсионна реформа може да се счита само за първа крачка в правилната посока. Дори при отчитане на повечето аспекти на приетата пенсионна реформа Люксембург все пак ще трябва да приложи политики за укрепване на дългосрочната устойчивост, еквивалентни на трайно подобрене от 8,6 процентни пункта от БВП в първичното салдо, за да се справи с дефицита в пенсионната система. Следователно Люксембург трябва да предприеме по-нататъшни стъпки в пенсионната реформа. Въвеждането на таван за корекциите в размера на пенсиите, основаващ се на ръста на реалните заплати, би увеличило пенсионния резерв, а обвързването на законоустановената пенсионна възраст с очакваната продължителност на живота би помогнало да се осигури дългосрочната устойчивост на пенсионната система. Освен това следва да се намалят възможностите за ранно пенсиониране и да се увеличи привлекателността на по-късното пенсиониране. Прогнозира се също така, че въздействието на разходите за дългосрочни грижи върху фискалната устойчивост ще допринесе с 2,1 процентни пункта към липсата на устойчивост на Люксембург. Очакваното увеличение както на броя на възрастните хора, така и на броя на лицата на издръжка в Люксембург е високо в сравнение със средното за ЕС.
- (12) Производителността на Люксембург в момента е доста висока. Възможностите за действие за увеличаване на производителността обаче намаляват. Следователно увеличаването на разходите за труд за единица продукция трябва да се ограничи, като се гарантира по-добра зависимост между заплатите и производителността. Люксембург предприе мерки за ограничаване на ръста на заплатите чрез модулиране на системата за индексация между 2012 г. и 2014 г. Въпреки това тази реформа има само временен характер и не гарантира, че заплатите ще се променят в съответствие с производителността в дългосрочен план. Производителността не е една и съща в различните сектори на икономиката и равнището на производителността във финансовия сектор е почти два пъти по-високо от това в останалите сфери на икономиката. По отношение на конкурентоспособността на Люксембург ще е налице значителен риск от 2015 г. нататък, когато автоматичната система за индексване отново ще се прилага по обичайния начин. Следователно трябва да се предприемат допълнителни мерки за по-трайното реформиране на системата за определяне на заплатите, за да се избегне по-нататъшно намаляване на конкурентоспособността в бъдеще.
- (13) Икономиката на Люксембург е силно зависима от финансовия сектор, който генерира около 30 % от общата добавена стойност и 25 % от събраните фискални приходи. За да се запази конкурентоспособността на страната в бъдеще, ще е необходимо да се развият алтернативни „ниши на компетентност“. Люксембургската система за научни изследвания и иновации обаче продължава да е много слаба и страната не е на път да изпълни целта си за интензитета на научноизследователската и развойна дейност (НИРД) за 2020 г. Резултатите на Люксембург по показателите за сътрудничество между публичните научноизследователски институции и предприятията са далеч под средните за

ЕС и отразяват съществуваща в момента липса на връзки между НИРД в частния сектор и публичната система за научни изследвания. Люксембург следва да противодейства на низходящата тенденция в интензитета на НИРД на страната, по-специално като спомогне за засилване на интензитета на НИРД от страна на бизнеса. Разработването на по-целенасочена стратегия за интелигентно специализиране би могло да играе решаваща роля за постигане на максимални икономически ефекти от публичното финансиране за научни изследвания, по-специално като осигури ефект на лоста по отношение на частните инвестиции. Този целеви подход следва да бъде допълнен от широкообхватна хоризонтална политика, съсредоточена върху развитието и растежа на иновационни предприятия.

- (14) Младежката безработица продължава да е висока — 18 %, и в голяма степен зависи от образователното равнище. Живущите в страната млади хора са изправени пред силна конкуренция за работни места от страна на лица от чужбина, които често са по-квалифицирани. Въпреки че Люксембург демонстрира силен ангажимент за борба с младежката безработица, са необходими допълнителни усилия. За да се постигне максимален ефект, предприетите мерки трябва да бъдат интегрирани в широкообхватна стратегия за реформа, включително засилени политики за активизиране с цел борба със зависимостта от социални помощи. Люксембург отчита сравнително слаби резултати в изследването PISA при тестването на основните умения на младите хора. Необходими са допълнителни мерки, за да се противодейства на наблюдаваната от 2006 г. насам негативна тенденция при четенето, математиката и науките. Трябва да се положат допълнителни усилия, за да се подобрят и насочат образователните ресурси за училищата с ученици в неравностойно положение и да се увеличат наличните ресурси за езикова помощ и помощни учебни занятия. Конкретните предизвикателства, пред които лицата от мигрантски произход са изправени на пазара на труда, трябва допълнително да се изследват и да се предприемат целеви мерки за тяхното преодоляване, включително по отношение на езиковите умения. В този контекст особено внимание следва да се обърне на професионалното образование и обучение. Трябва да се предприемат допълнителни мерки за подобряване на образованието в ранна детска възраст и намаляване на броя на преждевременно напускащите училище, особено по отношение на мигрантите. Пригодността за заетост на по-възрастните работници трябва да се подобри, включително чрез повишаване на квалификацията.
- (15) Люксембург се е ангажирал до 2020 г. да намали емисиите си на парникови газове в секторите, непопадащи в схемата за търговия с емисии, с 20 % спрямо 2005 г., но се очаква да не успее да изпълни целта си с 27 % процентни пункта. През 2010 г. секторът на транспорта е генерирал 64 % от емисиите, непопадащи в схемата за търговия с емисии, и представлява основно предизвикателство за Люксембург. Въведените в момента мерки ще допринесат само за около една трета от необходимото за постигане на целта намаляване на емисиите на парникови газове. Следователно е необходимо значително засилване на мерките, по-специално чрез увеличаване на данъчното облагане на горивата, така че да се намали разликата спрямо облагането в съседните страни. Реформата на данъка върху превозните средства също трябва да бъде ускорена. Люксембург следва да продължи с изпълнението на проекти, насърчаващи използването на обществения транспорт. Страната следва да въведе таксуване за задръстване по пътищата, за да поощри преминаването към използване на обществения

транспорт. Трябва да се способства за изграждането на по-добри връзки на обществения транспорт със съседните региони.

- (16) В рамките на европейския семестър Комисията извърши всеобхватен 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 необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на държавите членки. Препоръките ѝ в рамките на европейския семестър са изразени в препоръки 1—6 по-долу.
- (17) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност на Люксембург, като становището му⁷ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.
- (18) В рамките на европейския семестър Комисията също така извърши анализ на икономическата политика на еврозоната като цяло. На тази основа Съветът отправи специфични препоръки към държавите членки, чиято парична единица е еврото. Люксембург следва също така да гарантира цялостното и навременно изпълнение на тези препоръки,

ПРЕПОРЪЧВА на Люксембург да предприеме следните действия в периода 2013—2014 г.:

1. Да запази стабилна фискална позиция и да не се отклонява от средносрочната цел, за да гарантира дългосрочната устойчивост на публичните финанси, по-специално като взема предвид неявните задължения, свързани със застаряването на населението. Да засили фискалното управление, като приеме средносрочна бюджетна рамка, обхващаща сектор „Държавно управление“ и съдържаща многогодишни разходни тавани, и въведе независимия мониторинг на бюджетните правила;
2. Да предприеме мерки по отношение на стимулите към задължняване в корпоративно данъчно облагане и да разшири приложението на стандартната ставка на ДДС;
3. Да ограничи разходите, свързани със застаряването на населението, като увеличи ефективността на разходите за дългосрочни грижи, по-специално чрез по-силен акцент върху превенцията, рехабилитацията и самостоятелния живот, както и като засили наскоро приетата пенсионна реформа, предприеме допълнителни мерки, за да ограничи ранното пенсиониране, и увеличи действителната пенсионна възраст, включително чрез обвързване на законоустановената пенсионна възраст с очакваната продължителност на живота;
4. Отвъд сегашното замразяване да предприеме по-нататъшни структурни мерки, в консултации със социалните партньори и в съответствие с националните практики, за реформиране на системата за определяне на заплатите, включително тяхното индексирание, за да направи така, че тя по-добре да реагира на промените в производителността, секторните тенденции и условията на пазара на труда и да способства за конкурентоспособността. Да

⁷

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

активизира усилията за диверсифициране на структурата на икономиката, като насърчава частните инвестиции в научните изследвания, по-специално чрез развиване на сътрудничеството между публичните научноизследователски институции и предприятията;

5. Да активизира усилията за намаляване на младежката безработица, като подобри замисъла и наблюдението на активните политики по заетостта. Да подобри общото и професионалното образование, за да осигури по-добро съответствие между квалификациите на младите хора и търсенето на пазара на труда, особено за лицата с мигрантски произход. Да предприеме решителни действия за увеличаване на участието на по-възрастните работници на пазара на труда, включително като подобрява пригодността им за заетост чрез схеми за учене през целия живот;
6. Да засили мерките за постигане на целта за намаляване на емисиите на парникови газове, непопадащи в схемата за търговия с емисии, по-специално чрез увеличаване на данъчното облагане на енергийните продукти за транспорта.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*