ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 19.6.2024 г.
COM(2024) 616 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно икономическата, социалната, трудовата, структурната и бюджетната политика на Люксембург

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

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно икономическата, социалната, трудовата, структурната и бюджетната политика на Люксембург

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 (ЕС) 2024/1263 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2024 г. за ефективна координация на икономическите политики и за многостранно бюджетно наблюдение и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета [1], и по-специално член 3, параграф 3 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 по икономическа политика,

като има предвид, че:

(1) Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета[2], с който бе създаден Механизмът за възстановяване и устойчивост, влезе в сила на 19 февруари 2021 г. По Механизма за възстановяване и устойчивост се предоставя финансова подкрепа на държавите членки за осъществяването на реформи и инвестиции, водещи до фискален стимул, финансиран от ЕС. В съответствие с приоритетите на европейския семестър той спомага за постигането на икономическо и социално възстановяване и за изпълнението на устойчиви реформи и инвестиции, по-специално за насърчаването на екологичния и цифровия преход и за укрепването на устойчивостта на икономиките на държавите членки. Механизмът също така спомага за укрепването на публичните финанси и за стимулирането на растежа и създаването на работни места в средносрочен и дългосрочен план, за подобряването на териториалното сближаване в рамките на ЕС и за подкрепата на непрекъснатото прилагане на Европейския стълб на социалните права.

---

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

2 Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (ОВ L 57, 18.2.2021 г., стр. 17), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj.

(2) Регламентът REPowerEU[3], приет на 27 февруари 2023 г., има за цел постепенното премахване на зависимостта на ЕС от вноса на руски изкопаеми горива. Това ще спомогне за постигането на енергийна сигурност и диверсификация на енергийните доставки на ЕС, като същевременно ще увеличи използването на възобновяеми енергийни източници, капацитета за съхранение на енергия и енергийната ефективност.

(3) На 16 март 2023 г. Комисията публикува съобщението „Дългосрочна конкурентоспособност на ЕС: перспективи след 2030 г.“[4], за да допринесе за оформянето на политическите решения и да създаде рамковите условия за увеличаване на растежа. Съобщението е структурирано около девет взаимно подсилващи се фактора в областта на конкурентоспособността. Сред тези фактори достъпът до частен капитал, научните изследвания и иновациите, образованието и уменията и единният пазар се открояват като основни приоритети на политиката за реформи и инвестиции с цел справяне с настоящите предизвикателства, свързани с производителността, както и за изграждане на дългосрочна конкурентоспособност на ЕС и неговите държави членки. На 14 февруари 2024 г. посоченото съобщение бе последвано от годишен доклад на Комисията относно единния пазар и конкурентоспособността[5]. В доклада се описват подробно конкурентните предимства на единния пазар на Европа и съответните предизвикателства, като се проследява развитието през годината с оглед на посочените девет фактора.

(4) На 21 ноември 2023 г. Комисията прие годишния обзор на устойчивия растеж за 2024 г.[6], с което постави началото на цикъла на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2024 г. На 22 март 2024 г. Европейският съвет одобри приоритетите на обзора във връзка с четирите измерения на конкурентоспособната устойчивост. На 21 ноември 2023 г. въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие и доклада за механизма за предупреждение за 2024 г., в който не посочи Люксембург като една от държавите членки, които могат да бъдат засегнати или за които може да съществува риск да бъдат засегнати от дисбаланси, и за които ще е необходим задълбочен преглед. Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, която Съветът прие на 12 април 2024 г., както и предложението за съвместния доклад за заетостта за 2024 г., в който се анализира прилагането на насоките за заетостта и принципите на Европейския стълб на социалните права, което Съветът прие на 11 март 2024 г. На 18 април 2024 г. Комисията прие становище относно проекта на бюджетен план на Люксембург за 2024 г.

(5) На 30 април 2024 г. влезе в сила новата рамка на ЕС за икономическо управление. Рамката включва новия Регламент (ЕС) 2024/1263 на Европейския парламент и на Съвета за ефективна координация на икономическите политики и за многостранно бюджетно наблюдение и за отмяна на Регламент (ЕО)

---

3 Регламент (ЕС) 2023/435 на Европейския парламент и на Съвета от 27 февруари 2023 г. за изменение на Регламент (ЕС) 2021/241 във връзка с главите за REPowerEU в плановете за възстановяване и устойчивост и за изменение на регламенти (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) 2021/1060 и (ЕС) 2021/1755 и Директива 2003/87/ЕО (ОВ L 63, 28.2.2023 г., стр. 1), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj.

4 COM(2023) 168 final.

5 COM(2024) 77 final.

6 COM(2023) 901 final.

№ 1466/97 на Съвета. Тя включва също изменения Регламент (ЕО) № 1467/97 за прилагане на процедурата при прекомерен дефицит и изменената Директива 2011/85/ЕС за бюджетните рамки на държавите членки[7]. Целите на новата рамка са устойчивост на публичния дълг и устойчив и приобщаващ растеж чрез постепенна фискална консолидация, както и реформи и инвестиции. С нея се насърчава националната ангажираност, като средносрочната ѝ насоченост е по-силна в съчетание с по-ефективно и съгласувано прилагане. Всяка държава членка следва да представи на Съвета и на Комисията национален средносрочен фискално-структурен план. Националните средносрочни фискално-структурни планове съдържат фискалните ангажименти, ангажиментите за реформи и инвестиции на държавата членка, като обхващат период на планиране от 4 или 5 години в зависимост от нормалната продължителност на националния законодателен цикъл. Планът за нетните разходи[8] в националните средносрочни фискално-структурни планове следва да спазва изискванията на Регламент (ЕС) № 2024/1263, в това число изискванията консолидираният държавен дълг да следва правдоподобно низходяща тенденция най-късно до края на периода на корекция или да остане на разумни равнища под 60 % от БВП, а бюджетният дефицит да бъде сведен и/или поддържан под референтната стойност от 3 % от БВП в средносрочен план. Когато държава членка поеме ангажимент да изпълни съответен набор от реформи и инвестиции в съответствие с критериите, посочени в Регламент (ЕС) № 2024/1263, периодът на корекция може да бъде удължен с най-много 3 години. За да подпомогне изготвянето на тези планове, на [21 юни] 2024 г. Комисията трябва да предостави на държавите членки насоки относно съдържанието на плановете и последващите годишни доклади за напредъка, които те ще трябва да представят, и в съответствие с член 5 от Регламент (ЕС) № 2024/1263 ще им предаде технически насоки относно фискалните корекции (референтни траектории и техническа информация, когато е приложимо). Държавите членки следва да представят своите средносрочни структурни планове във фискалната област до 20 септември 2024 г. освен ако държавата членка и Комисията се споразумеят да удължат този срок в разумни граници. Държавите членки следва да гарантират участието на своите национални парламенти и консултирането с независими фискални институции, социалните партньори и други заинтересовани страни на национално равнище, когато е уместно.

(6) През 2024 г. европейският семестър за координация на икономическите политики продължава да се развива в съответствие с прилагането на Механизма

[7] Регламент (ЕС) 2024/1264 на Съвета от 29 април 2024 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1467/97 за ускоряване и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит (ОВ L, 2024/1264, 30.4.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) и Директива (ЕС) 2024/1265 на Съвета от 29 април 2024 г. за изменение на Директива 2011/85/ЕС относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки (ОВ L, 2024/1265, 30.4.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[8] Нетни разходи, както са определени в член 2 от Регламент (ЕС) 2024/1263 на Съвета от 29 април 2024 г. (ОВ L 2024/1263, 30.4.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Нетни разходи означава публичните разходи след приспадане на: i) разходите за лихви, ii) дискреционните мерки по отношение на приходите, iii) разходите по програми на Съюза, изцяло покрити от приходи от фондове на Съюза, iv) националните разходи за съфинансиране на програми, финансирани от Съюза, v) цикличните елементи на разходите за обезщетения за безработица, както и vi) еднократните и други временни мерки.

за възстановяване и устойчивост. Пълното изпълнение на плановете за възстановяване и устойчивост продължава да е от съществено значение за изпълнението на приоритетите на политиката в рамките на европейския семестър, тъй като плановете спомагат за ефективното справяне с всички или значителна част от предизвикателствата, посочени в съответните специфични за всяка държава препоръки, отправени през последните години. Специфичните за всяка държава препоръки за 2019 г., 2020 г., 2022 г. и 2023 г. продължават да бъдат еднакво актуални и за плановете за възстановяване и устойчивост в съответствие с членове 14, 18 и 21 от Регламент (ЕС) 2021/241.

(7) На 30 април 2021 г. Люксембург представи на Комисията своя национален план за възстановяване и устойчивост в съответствие с член 18, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2021/241. Съгласно член 19 от Регламент (ЕС) 2021/241 Комисията оцени целесъобразността, ефективността, ефикасността и съгласуваността на плана за възстановяване и устойчивост в съответствие с насоките за оценка в приложение V към посочения регламент. На 13 юли 2021 г. Съветът прие своето решение за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Люксембург[9], който бе изменен на 17 януари 2023 г. съгласно член 18, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2021/241 за актуализиране на максималното финансово участие за безвъзмездна финансова подкрепа[10]. Отпускането на траншовете зависи от решение на Комисията, взето в съответствие с член 24, параграф 5 от Регламент (ЕС) 2021/241, че Люксембург е изпълнил задоволително съответните ключови етапи и цели, определени в решението за изпълнение на Съвета. Задоволителното изпълнение предполага, че постигането на предходните ключови етапи и цели е запазено.

(8) На 26 април 2024 г. Люксембург представи своята национална програма за реформи за 2024 г., а на 25 април 2024 г. — програмата си за стабилност и растеж за 2024 г., в съответствие с член 4, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1466/97. В съответствие с член 27 от Регламент (ЕС) 2021/241 националната програма за реформи за 2024 г. отразява също така шестмесечното докладване на Люксембург относно напредъка, постигнат при изпълнението на националния план за възстановяване и устойчивост.

(9) На 19 юни 2024 г. Комисията публикува доклада за Люксембург за 2024 г.[11] В него беше оценен напредъкът на Люксембург в изпълнението на съответните специфични за държавата препоръки, приети от Съвета в периода 2019—2023 г., и беше направен преглед на изпълнението от страна на Люксембург на плана за възстановяване и устойчивост. Въз основа на този анализ в доклада за държавата бяха посочени пропуски по отношение на предизвикателствата, които не са разгледани или са само частично разгледани в плана за възстановяване и устойчивост, както и по отношение на новите и нововъзникващите предизвикателства. В него бяха оценени също така напредъкът на Люксембург при прилагането на Европейския стълб на социалните права и постигането на водещите цели на ЕС в областта на заетостта, уменията и намаляването на

9 Решение за изпълнение от 13 юли 2021 г. на Съвета за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Люксембург (10155/2021).

10 Решение за изпълнение на Съвета от 17 януари 2023 г. за изменение на Решение за изпълнение от 13 юли 2021 г. за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Люксембург (16022/2022).

11 SWD(2024) 616 final.

бедността, както и напредъкът в постигането на целите на ООН за устойчиво развитие.

(10) Въз основа на данни, потвърдени от Евростат[12], дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Люксембург се увеличи от 0,3 % от БВП през 2022 г. на 1,3 % през 2023 г., а консолидираният държавен дълг нарасна от 24,7 % от БВП в края на 2022 г. на 25,7 % в края на 2023 г.

(11) На 12 юли 2022 г. Съветът препоръча на Люксембург да предприеме действия, за да гарантира, че през 2023 г. растежът на финансираните на национално равнище първични текущи разходи е в съответствие с като цяло неутрална позиция на политиката[13], като се вземе предвид продължаващата временна и целенасочена подкрепа за най-уязвимите от покачването на цените на енергията домакинства и предприятия и за хората, бягащи от Украйна. На Люксембург беше препоръчано да има готовност да адаптира текущите разходи към променящата се ситуация. На Люксембург беше препоръчано също да увеличи публичните инвестиции за екологичния и цифровия преход, както и за енергийната сигурност, като се вземе предвид инициативата REPowerEU, включително чрез използване на Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на Съюза. Според оценките на Комисията през 2023 г. фискалната позиция[14] е била експанзионистична и е възлизала на 3,2 % от БВП в условия на висока инфлация. Растежът на финансираните на национално равнище първични текущи разходи (след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите) през 2023 г. осигури експанзионистичен принос към фискалната позиция в размер на 2,7 % от БВП . Експанзионистичният растеж на финансираните на национално равнище първични текущи разходи (след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите) се дължи главно на нецелевите спешни мерки в областта на енергетиката, постоянните увеличения на заплатите и социалните обезщетения в публичния сектор, по-големите държавни инвестиции и намаляването на ставките на ДДС с един процентен пункт през 2023 г. В обобщение, растежът на финансираните на национално равнище първични текущи разходи през 2023 г. не беше в съответствие с препоръката на Съвета. Разходите, финансирани с безвъзмездни средства по линия на Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС, възлизаха на 0,1 % от БВП през 2023 г. Инвестициите, финансирани на национално равнище, възлизаха на 4,7 % от БВП през 2023 г., което представлява увеличение от 0,5 процентни пункта в сравнение с 2022 г. Люксембург финансира допълнителни инвестиции чрез Механизма за

---

12 Евростат-Euro Indicators, 22.4.2024 г.

13 Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. средносрочният потенциален растеж на производството на Люксембург през 2023 г., който се използва за измерване на фискалната позиция, се оценява на 5,6 % в номинално изражение въз основа на 10-годишния среден реален потенциален темп на растеж и дефлатора на БВП за 2023 г.

14 Фискалната позиция се определя като мярка за годишната промяна в основната бюджетна позиция на сектор „Държавно управление“. Тя има за цел да оцени икономическия импулс, произтичащ от фискалните политики, както тези, които са финансирани на национално равнище, така и тези, които се финансират от бюджета на ЕС. Фискалната позиция се измерва като разликата между: i) средносрочния потенциален растеж и ii) промяната в първичните разходи без дискреционните мерки по отношение на приходите (и с изключение на свързаните с кризата с COVID-19 временни извънредни мерки), включително разходите, финансирани с безвъзмездна подкрепа (безвъзмездни средства) от Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на Съюза.

възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС. Люксембург финансира публични инвестиции за екологичния и цифровия преход, като например обществен транспорт, енергийна ефективност и екологосъобразна мобилност, както и цифрови обществени услуги, които са частично финансирани от Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС.

(12) Основните прогнози в програмата за стабилност за 2024 г. могат да бъдат обобщени по следния начин. Според макроикономическия сценарий в основата на бюджетните прогнози се предвижда реалният БВП да нарасне с 2,0 % през 2024 г. и с 3,0 % през 2025 г., като същевременно се предвижда ХИПЦ-инфлацията да бъде 1,9 % през 2024 г. и 3,2 % през 2025 г. Очаква се дефицитът по консолидирания държавен бюджет да нарасне до 1,2 % от БВП през 2024 г. и да остане стабилен на ниво от 1,2 % от БВП през 2025 г., докато съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да се увеличи до 26,5 % до края на 2024 г. и до 26,9 % до края на 2025 г. След 2025 г. се предвижда дефицитът по консолидирания държавен бюджет постепенно да намалее до 0,9 % от БВП през 2026 г. и да остане стабилен през 2027 г. Поради това се планира салдото по консолидирания държавен бюджет да остане под 3 % от референтната стойност за дефицита от БВП за времевия хоризонт на програмата. На свой ред, след 2025 г. се предвижда съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП постепенно да се увеличи до 27,3 % през 2026 г. и да остане стабилно през 2027 г.

(13) В прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. се предвижда реалният БВП да нарасне с 1,4 % през 2024 г. и с 2,3 % през 2025 г., а ХИПЦ-инфлацията да бъде 2,3 % през 2024 г. и 2,0 % през 2025 г.

(14) В прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. се предвижда бюджетен дефицит от 1,7 % от БВП през 2024 г., а съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да нарасне до 27,1 % до края на 2024 г. Увеличението на съотношението на дефицита през 2024 г. отразява главно продължаващите високи разходи за обезщетения на държавните служители и социални обезщетения поради автоматичното индексиране и по-ниските приходи, дължащи се основно на дискреционни мерки, например коригиране в посока нагоре на интервалите на данъка върху доходите на физическите лица и компенсиране на дружествата за третия транш от индекса на заплатите за 2023 г. чрез намаляване на социалноосигурителните вноски на работодателите през 2024 г. Въз основа на оценките на Комисията фискалната позиция се очаква да бъде експанзионистична и да възлиза на 0,4 % от БВП през 2024 г.

(15) Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. се очаква разходи в размер на 0,1 % от БВП да бъдат финансирани с безвъзмездна подкрепа („безвъзмездни средства“) от Механизма за възстановяване и устойчивост през 2024 г. в сравнение с по-малко от 0,1 % от БВП през 2023 г. Разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост, ще дадат възможност за висококачествени инвестиции и реформи за повишаване на производителността без пряко въздействие върху салдото и дълга на сектор „Държавно управление“ на Люксембург.

(16) На 14 юли 2023 г. Съветът препоръча[15] на Люксембург да гарантира разумна фискална политика, по-специално като ограничи номиналното увеличение на нетните първични разходи, финансирани на национално равнище[16], през 2024 г. до не повече от 4,8 %. Когато изпълняваха своите бюджети за 2023 г. и изготвяха своите проекти на бюджетни планове за 2024 г. държавите членки бяха приканени да вземат предвид факта, че Комисията ще предложи на Съвета да бъдат открити основани на дефицита процедури при прекомерен дефицит въз основа на данните за резултатите за 2023 г. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. нетните първични разходи на Люксембург, финансирани на национално равнище, се очаква да се увеличат с 6,8 % през 2024 г., което е над препоръчания максимален темп на растеж. Това превишение на разходите над препоръчания максимален темп на растеж на нетните първични разходи, финансирани на национално равнище, съответства на 0,9 % от БВП през 2024 г. Това рискува да не бъде в съответствие с препоръчаното от Съвета.

(17) Освен това Съветът препоръча на Люксембург да предприеме действия за прекратяване на действащите спешни мерки за енергийна подкрепа, като използва съответните икономии, за да намали бюджетния дефицит възможно най-скоро през 2023 г. и 2024 г. В допълнение Съветът уточни, че ако нови увеличения на цените на енергията наложат предприемането на нови или продължаващи мерки за подкрепа, Люксембург следва да гарантира, че тези мерки са насочени към закрила на уязвимите домакинства и предприятия, че са фискално достъпни и че запазват стимулите за икономии на енергия. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. нетните бюджетни разходи[17] за мерките за енергийна подкрепа се оценяват на 0,9 % от БВП през 2023 г. и се очаква да бъдат 0,5 % през 2024 г. и 0,3 % през 2025 г. По-специално се приема, че мерките за ограничаване на увеличението на цените на газа и електроенергията и субсидиите за ограничаване на разходите за отопление ще останат в сила през 2024 г. и 2025 г.[18].

(18) Ако съответните икономии се използват за намаляване на бюджетния дефицит, както се препоръчва от Съвета, тези прогнози ще доведат до фискална корекция от 0,5 % от БВП през 2024 г., докато нетните първични разходи[19], финансирани на национално равнище, имат експанзионистичен принос към фискалната

---

15 Препоръка на Съвета от 14 юли 2023 г. относно националната програма за реформи на Люксембург за 2023 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Люксембург за 2023 г. (ОВ C 312, 1.9.2023 г., стр. 145).

16 Нетните първични разходи се определят като разходите, финансирани на национално равнище, след приспадане на: i) дискреционните мерки по отношение на приходите, ii) разходите за лихви, iii) разходите за циклична безработица и iv) еднократните и други временни мерки.

17 Стойността представлява равнището на годишните бюджетни разходи за тези мерки, включително приходите и разходите и, когато е приложимо, след приспадане на приходите от данъци върху извънредните печалби на доставчиците на енергия.

18 Мерките, които според Люксембург остават в сила до края на 2024 г., по принцип се приемат в прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. като имащи отражение върху бюджета и през 2025 г.

19 Този принос се измерва като промяната в първичните разходи на сектор „Държавно управление“ след приспадане на: i) допълнителното въздействие върху бюджета на дискреционните мерки по отношение на приходите, ii) с изключение на еднократните разходи и iii) разходите за циклична безработица, както и iv) разходите, финансирани с безвъзмездна подкрепа (безвъзмездни средства) от Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС, спрямо средносрочния (10-годишен) среден темп на растеж на потенциалния БВП, изразен като съотношение към номиналния БВП.

позиция от 0,3 % от БВП през същата година. Не се предвижда спешните мерки за енергийна подкрепа да бъдат прекратени възможно най-скоро през 2023 г. и 2024 г. Това крие риск да не бъдат спазени препоръките на Съвета. Освен това не се очаква съответните икономии да бъдат напълно използвани за намаляване на дефицита по консолидирания държавен бюджет. Това също рискува да не бъде в съответствие с препоръката на Съвета. Бюджетните разходи за спешните мерки за енергийна подкрепа, насочени към защита на уязвимите домакинства и предприятия, се оценяват на 0,1 % от БВП през 2024 г. (0,4 % през 2023 г.), от които по-малко от 0,1 % от БВП запазват ценовия сигнал за намаляване на търсенето на енергия и повишаване на енергийната ефективност (0,3 % през 2023 г.).

(19) Освен това Съветът също препоръча на Люксембург да запази финансираните на национално равнище публични инвестиции и да гарантира ефективното усвояване на безвъзмездните средства по Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС, по-специално за насърчаване на екологичния и цифровия преход. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. финансираните на национално равнище публични инвестиции се очаква да намалеят незначително до 4,6 % от БВП през 2024 г. (от 4,7 % от БВП през 2023 г.). Това се дължи главно на забавянето на доставката на сателит за военни цели, която понастоящем се очаква да се осъществи през 2025 г. Като се вземе предвид този допълнителен фактор и като се има предвид, че съотношението на публичните инвестиции към БВП на Люксембург се очаква да остане стабилно и на високо равнище през прогнозния период в прогнозата на Комисията от пролетта, публичните инвестиции през 2024 г. се оценяват като съобразени с препоръката на Съвета. На свой ред, публичните разходи, финансирани от приходи от фондове на ЕС, включително безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост, се очаква да нараснат до 0,2 % от БВП през 2024 г. (от 0,1 % от БВП през 2023 г.).

(20) Въз основа на мерките на политиката, известни към крайната дата на изготвяне на прогнозата, и при условие че политиката остане непроменена, в прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. се предвижда бюджетен дефицит от 1,9 % от БВП за 2025 г. Съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да нарасне до 28,5 % до края на 2025 г. Увеличението на съотношението на дефицита през 2025 г. се дължи главно на по-високите разходи за обезщетения на държавните служители, социални обезщетения и публични инвестиции.

(21) Прогнозираната демографска промяна към застаряване на населението, съчетана с намаляване на нетната миграция, ще доведе до значително увеличаване на държавните разходи за пенсии през идните десетилетия. Предвижда се разходите за пенсии да надхвърлят приходите от вноски през втората половина на настоящото десетилетие, като след това дефицитът постепенно ще се задълбочава. Този дисбаланс до голяма степен се дължи на увеличаващия се брой пенсионери на един работник, което е последица от застаряването на населението и води до повишаване на коефициента на зависимост от старостта. В доклада на Комисията за застаряването на населението за 2024 г. се прогнозира, че ако не се направят корекции в политиката, в началото на 40-те години резервът, предназначен за защита на финансовото равновесие на пенсионната система, ще падне под прага, предвиден в националното законодателство. Според прогнозите след достигането на този праг резервът ще

бъде изчерпан в рамките на 5—6 години. В по-дългосрочен план се очаква разходите за пенсии да се удвоят и до 2070 г. да достигнат приблизително 17 % от БВП — потенциално най-високият дял в ЕС. Това би изложило на риск финансовата устойчивост на пенсионната система на Люксембург и същевременно би увеличило държавния дълг. Мерките за насърчаване на по-продължителен период на заетост и по-висока степен на участие на по-възрастните работници биха спомогнали за решаването на този проблем и биха подкрепили икономическия растеж.

(22) През десетилетието преди неотдавнашния енергиен шок бързото нарастване на населението и увеличаването на ипотечното кредитиране изпреварваха ръста на предлагането на пазара на жилища. Нестабилността на предлагането на жилища се дължи главно на практиките за задържане на земята. Това доведе до значителен недостиг на жилища, нарастващи разходи и рискове от надценяване на пазара и намалена финансова достъпност — проблеми, които засягат непропорционално уязвимите групи от населението и може да се отразят на привлекателността на Люксембург за работниците и предприятията. През 2023 г. пазарът на жилища отбеляза рязък спад поради забавените ефекти от по-високите цени на енергията и затягането на паричната политика, които подкопаха доверието на потребителите. Последвалият спад в предлагането на нови жилища и земя, достигнал рекордно ниски нива, възпрепятства необходимите корекции на цените и доведе до значително намаляване на строителната дейност. Дългогодишните усилия за стабилизиране на пазарните цени не доведоха до успешен резултат, отчасти поради факта, че данъчната система събира повече приходи от продажби и покупки на недвижими имоти, отколкото от собствеността върху тях, което допринася за липсата на гъвкавост на цените и цикличните увеличения. Макар че неотдавнашните фискални мерки облекчиха финансовото напрежение в домакинствата и строителния бранш, субсидиите за закупуване на жилища завишиха цените на жилищата преди облагането им с данъци, от което имаха полза предимно богати собственици и инвеститори.

(23) Люксембург е малка и отворена икономика с голям международен финансов сектор, в който редица многонационални групи внасят и изнасят големи финансови потоци в рамките на своята стопанска дейност. Значителна част от тази дейност обаче се осъществява между субектите в рамките на многонационални групи. Те могат да се възползват от пропуски в данъчната система на Люксембург, които позволяват да се намали облагаемият доход. Продължават да са налице опасения относно мерките с твърде тесен обхват, позволяващи ниско или нулево облагане с данък, удържан при източника, по отношение на плащанията на лихви и лицензионни възнаграждения към юрисдикции с ниско или нулево данъчно облагане[20]. Директивата за стълб 2 влезе в сила на 1 януари 2024 г. в Люксембург, като беше въведена минимална ефективна ставка на корпоративния данък от 15 % за многонационалните дружества, които извършват дейност в държавата. Поради обхвата на директивата се очаква с нея да се реши проблемът с изходящите плащания само частично, тъй като тя е ограничена до големите многонационални корпорации и изключва някои сектори.

[20] Юрисдикции с ниско или нулево данъчно облагане извън държавите, включени в списъка на Съюза на юрисдикциите, които не оказват съдействие.

(24) В съответствие с член 19, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕС) 2021/241 и критерий 2.2 от приложение V към него планът за възстановяване и устойчивост включва широк набор от взаимно подсилващи се реформи и инвестиции, които трябва да бъдат изпълнени до 2026 г. Очаква се те да спомогнат за ефективното справяне с всички или със значителна част от предизвикателствата, посочени в съответните специфични за държавата препоръки. В този кратък срок бързото и ефективно изпълнение на плана, включително главата за REPowerEU, когато бъде приета, е от съществено значение за повишаване на дългосрочната конкурентоспособност на Люксембург чрез екологичния и цифровия преход, като същевременно се гарантира социална справедливост. За да изпълни ангажиментите си по плана до август 2026 г., от съществено значение е Люксембург да продължи да осъществява реформи и инвестиции. Системното участие на местните органи, социалните партньори, гражданското общество и други съответни заинтересовани страни продължава да бъде от съществено значение, за да се гарантира широка ангажираност за успешното изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост.

(25) Като част от междинния преглед на средствата от политиката на сближаване, в съответствие с член 18 от Регламент (ЕС) 2021/1060 от Люксембург се изисква да направи преглед на всяка програма до март 2025 г., като вземе предвид, наред с другото, предизвикателствата, посочени в специфичните за държавата препоръки за 2024 г., както и на своя национален план в областта на енергетиката и климата. Този преглед представлява основата за окончателното разпределение на финансирането от ЕС, включено във всяка програма. Люксембург постигна известен напредък по изпълнението на програмите на политиката на сближаване и на Европейския стълб на социалните права, но продължават да съществуват предизвикателства. В Люксембург продължават да се наблюдават и значителни социално-икономически различия между големите и малките градове, крайградските и извънградските райони. Важно е да се ускори изпълнението на политиката на сближаване, а договорените в програмите приоритети остават актуални. От особено значение е бързото реализиране на инвестициите, свързани с екологичния и цифровия преход. Сред приоритетите продължават да бъдат инвестициите в умения за улесняване на професионалния преход и професионалната мобилност в съответствие с нуждите на пазара на труда, като се обръща специално внимание на по-възрастните работници и лицата с ниска квалификация, както и на активизирането и социалната интеграция на уязвимите лица, по-специално на лицата с мигрантски произход. Продължава да бъде от значение прилагането на Европейската гаранция за децата, особено интеграцията на учениците в неравностойно положение чрез качествено образование и обучение. Люксембург би могъл да се възползва и от инициативата „Платформа за стратегически технологии за Европа“, за да подпомогне промишлената си трансформация, по-специално чрез инвестиции в стратегически вериги за създаване на стойност, като например промишленост с нулеви нетни емисии, декарбонизация на енергоемките отрасли и цифрови иновации.

(26) Освен икономическите и социалните предизвикателства, разгледани в рамките на плана за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС, Люксембург е изправен пред няколко допълнителни предизвикателства, свързани със слабости в образователната система, които увеличават неравенството, и въпроси, свързани с инвестициите в бизнеса, в т.ч. научноизследователска и развойна дейност, енергийната политика и екологичния преход, включително

потенциални пречки пред прехода от изкопаеми горива и проблеми с транспортната мрежа.

(27) Основните умения и цялостното представяне на учениците зависят до голяма степен от социално-икономическия и езиковия им произход. Според последното проучване на Програмата за международно оценяване на учениците (PISA) от 2018 г., в което Люксембург участва, средните равнища на ключови знания и умения на учениците на 15-годишна възраст са значително по-ниски от средните за ЕС. Разликата между учениците в равностойно положение и техните връстници в неравностойно положение е по-голяма в Люксембург, отколкото в която и да е друга държава от ЕС. Образователната система не предоставя на всички ученици необходимите основни умения, за да отговорят на нуждите на пазара на труда на държавата. Националните тестове за проверка на компетентността показват, че когато учениците започват училище, те притежават основните умения, за да започнат да развиват грамотност, въпреки че съществуват значителни различия в първоначалните им умения. Разликата в уменията обаче се задълбочава, когато те започнат третата година в началното училище на 8-годишна възраст. Резултатите на учениците по четене с разбиране на немски език и математика се влошават значително, особено резултатите на учениците в неравностойно положение или на учениците, чийто първи език не е немски или люксембургски. Преходът към зелена икономика предполага структурни промени на пазара на труда. В този контекст повишаването на квалификацията и преквалификацията в западащите и преобразуващите се сектори се е увеличило, но продължават да съществуват рискове от несъответствия между уменията и изискванията на пазара на труда.

(28) Процентът на участие в обучение през последните 12 месеца е по-висок от средния за ЕС (50 % спрямо 46,6 %), но остава неравномерен за различните групи. Този процент е много висок сред безработните лица, но е по-нисък при лицата с ниска квалификация (24,2 %) и при по-възрастните работници (32,5 %). Проведените от публичната служба по заетостта в партньорство с федерацията на предприятията (*Union des entreprises luxembourgeoises*) секторни проучвания на професиите и уменията показват, че изискванията към необходимите умения непрекъснато се увеличават във всички сектори, по-специално значението на интердисциплинарните умения (поведенчески, цифрови, управленски, езикови и др.) и способността за адаптиране към промените. През 2023 г. ОИСР потвърди високите резултати на Люксембург в областта на уменията, но също така подчерта основните предизвикателства, като например недостига на таланти, слабото участие в образованието и обучението за възрастни сред лицата в най-неравностойно положение и липсата на надеждни данни за необходимите умения. Въпреки многобройните инициативи през последните няколко години за насърчаване на професионалното обучение сред търсещите работа лица, за справяне с предизвикателствата на цифровизацията и за укрепване на капацитета за предвиждане на необходимите умения в бъдеще, все още има нужда от ефективни решения за подобряване на достъпа до учене през целия живот за по-слабо квалифицираните и по-възрастните работници.

(29) Производителността на труда в Люксембург продължава да бъде една от най-високите в ЕС. След световната финансова криза обаче тя отбеляза значителен спад, който напоследък се ускори. В продължение на десетилетия бизнес инвестициите са сред най-ниските в ЕС, особено в областта на НИРД. Традиционно ниските равнища на инвестициите, обосновани от намалените

нужди на ориентираната към услугите икономика на Люксембург, може вече да не са достатъчни с оглед на възникващите предизвикателства на екологичния и цифровия преход, които се прибавят към съществуващите вече предизвикателства. Недостигът на работници е основна пречка пред инвестициите и този проблем може да се задълбочи поради високите цени на жилищата, дългите пътувания до работа и задръстванията по пътищата, което ще намали привлекателността на Люксембург като място за работа. Трите индексации на заплатите, предизвикани от високата инфлация през 2023 г. (което се случва за първи път), намалиха конкурентоспособността на предприятията в различни сектори, като най-силно се отразиха на нефинансовите бизнес сектори, особено на тези с по-ниска производителност. Ако тази тенденция се запази, тя може да възпрепятства инвестициите на зелено и да повлияе на решенията на предприятията за преместване.

(30) Публичната подкрепа за бизнес иновациите в Люксембург понастоящем е ограничена в сравнение с други държави, като често се предоставя непряка подкрепа чрез данъчни кредити за НИРД. Понастоящем правителството отделя 25 % от бюджета си за НИРД за конкретни проекти, в някои от които участват частни партньори, докато по-голямата част — 75 %, е в подкрепа на институции. Относително малка част от финансирането на НИРД в бизнеса се осигурява от правителството — 6 %. За да подкрепи по-ефективно иновациите, Люксембург би могъл да обмисли укрепване на модела си на финансиране, така че да включва повече съвместни проекти с частния сектор. Чрез пряко инвестиране в иновации, ръководени от бизнеса, страната има потенциала да стимулира частните усилия в областта на НИРД и да повиши общата си производителност.

(31) Запазването на ролята на Люксембург като глобален финансов център и същевременно осигуряването на стабилна вътрешна икономика представляват сериозно предизвикателство. Финансовият сектор, който допринася за близо една трета от БВП, извлича големи ползи от международната интеграция. Въпреки това добавената стойност на работник в сектора е намаляла с 15 % от 2021 г. до 2023 г. — спад, който се е удвоил от 2007 г. насам, което показва намаляване на ползите от глобалното участие. В условията на спад на производителността диверсификацията може да спомогне за намаляване на излагането на риск от промени в световната търговия и финанси. Освен това разликата между БВП и националния доход вече е 30 % от БВП — разлика, която се е увеличила след световната финансова криза. Насърчаването на инвестициите в местни проекти за НИРД с висока стойност би могло да намали разликата между БВП и БНД и да допринесе за националното благосъстояние и справедливост.

(32) Енергийната система на Люксембург се характеризира с голяма зависимост от вноса и от изкопаемите горива (77 % от енергийния микс през 2022 г.). Страната е голям нетен вносител на енергия. Страната е почти изцяло зависима от вноса на първична енергия, като през 2022 г. степента ѝ на зависимост е 91 %. Общите инсталирани мощности за производство на енергия от възобновяеми източници достигат 782 MW през 2023 г., което представлява увеличение от 13,5 % от 2022 г. насам. Въпреки това делът на енергията от възобновяеми източници в брутното крайно енергопотребление остава сред най-ниските в ЕС.

(33) Люксембург постигна значителен напредък към постигането на целите на ЕС за 2030 г. в областта на енергийната ефективност, въпреки че повечето от схемите все още се основават на безвъзмездни средства, а използването на финансови

инструменти продължава да е много ограничено, особено за предприятията и промишлеността. Най-добрите резултати са в сектора на услугите, докато в жилищния сектор все още има какво да се постигне: неговото крайно потребление на енергия остава стабилно от 2015 г. насам. По-нататъшно увеличаване на амбициите за намаляване на емисиите на парникови газове и увеличаване на енергията от възобновяеми източници и енергийната ефективност ще бъдат необходими, за да може Люксембург да постигне своите цели за 2030 г. за получаване на 25 % от енергията от възобновяеми източници и намаляване на крайното потребление на енергия с 40 % до 44 % в сравнение с 2007 г. Недостигът на работна ръка и умения в секторите и професиите, които са от ключово значение за екологичния преход, включително производството и внедряването и поддръжката на технологии с нулеви нетни емисии, създава пречки при прехода към икономика с нулеви нетни емисии. За да се отключи неоползотвореното предлагане на работна ръка, тези мерки трябва да бъдат достъпни, по-специално за физическите лица и в секторите, които са най-силно засегнати от екологичния преход.

(34) Задръстванията по пътищата затрудняват икономиката и екологичната устойчивост. Автомобилният транспорт остава най-големият източник на емисии на парникови газове в Люксембург и има ключово значение за декарбонизацията. Отбелязва се напредък при прехода към устойчив транспорт в Люксембург, като делът на лекотоварните електрифицирани превозни средства надхвърля средния за ЕС. Необходими са обаче допълнителни инвестиции, за да се увеличи делът на пътническия и товарния железопътен транспорт, тъй като 86 % от пътническия и товарния транспорт се извършва по шосе, включително в граничните региони, за да се подобри трансграничната свързаност.

(35) С оглед на тясната взаимообвързаност между икономиките на държавите членки от еврозоната и колективния им принос за функционирането на Икономическия и паричен съюз Съветът препоръча на държавите членки от еврозоната да предприемат действия през 2024 г., включително чрез своите планове за възстановяване и устойчивост, за да изпълнят препоръката относно икономическата политика на еврозоната. За Люксембург препоръки 1, 2, 3 и 4 спомагат за изпълнението на първата, втората, третата и четвъртата препоръка за еврозоната.

ПРЕПОРЪЧВА на Люксембург да предприеме през 2024 г. и 2025 г. следните действия:

1. Да представи своевременно средносрочния фискално-структурен план. Да прекрати постепенно спешните мерки за енергийна подкрепа преди отоплителния сезон 2024/2025 г. Да осигури дългосрочната устойчивост на пенсионната система, по-специално чрез ограничаване на възможностите за ранно пенсиониране и увеличаване на равнището на заетост на по-възрастните работници. Да ускори приемането на всеобхватна политика за използване на земята и реформа на данъка върху недвижимите имоти и да даде приоритет на разработването на мащабни квартални проекти върху земя, собственост на държавата. Да увеличи действията за ефективна борба с агресивното данъчно планиране, най-вече като осигури достатъчно данъчно облагане на изходящите плащания на лихви и авторски и лицензионни възнаграждения към юрисдикции с нулево/ниско данъчно облагане.

2. Да продължи бързото и ефективно изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост, включително главата за REPowerEU, след като бъде приета, като

осигури приключването на реформите и инвестициите до август 2026 г. Да ускори изпълнението на програмите на политиката на сближаване. В контекста на междинния преглед да продължи да се съсредоточава върху договорените приоритети, като същевременно вземе предвид възможностите, предоставени от инициативата „Платформа за стратегически технологии за Европа“, за подобряване на конкурентоспособността.

3. Да подобри ефективността и равнопоставеността на системата на училищното образование, включително чрез адаптиране на преподаването към нуждите на учениците в неравностойно положение и на учениците от различна езикова среда. Да преодолее недостига на работна ръка и несъответствията между уменията и изискванията на пазара на труда, по-специално за прехода към зелена икономика.

4. Да повишим конкурентоспособността чрез подкрепа на бизнеса и инвестициите на зелено, по-специално в дейности с висока интензивност на НИРД. Да намали зависимостта от изкопаеми горива, като инвестира в енергийна ефективност и възобновяема енергия. Да насърчи допълнително електрифицирането на транспорта и да инвестира в мрежи и инфраструктура за обществен транспорт.

Съставено в Брюксел на година.

За Съвета
Председател