C/2024/6823

29.11.2024 г.

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от 21 октомври 2024 година

относно икономическата, бюджетната, трудовата и структурната политика на Люксембург

(C/2024/6823)

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 за 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 („Механизмът“), влезе в сила на 19 февруари 2021 г. По линия на Механизма се предоставя финансова подкрепа на държавите членки за осъществяването на реформи и инвестиции, водещи до фискален стимул, финансиран от Съюза. В съответствие с приоритетите на европейския семестър за координация на икономическите политики Механизмът спомага за постигането на икономическо и социално възстановяване и за изпълнението на устойчиви реформи и инвестиции, по-специално реформи и инвестиции 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 Съюза и за подкрепата на непрекъснатото прилагане на Европейския стълб на социалните права.

(2) Регламент (ЕС) 2023/435 на Европейския парламент и на Съвета ([3]) („Регламентът REPowerEU“), приет на 27 февруари 2023 г., има за цел постепенното премахване на зависимостта на Съюза от вноса на руски изкопаеми горива. Това ще спомогне за постигането на енергийна сигурност и диверсификация на енергийните доставки на Съюза, 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 съобщение, озаглавено „Дългосрочна конкурентоспособност на ЕС: перспективи след 2030 г.“, за да осигури информация за политическите решения и да се създадат рамкови условия за увеличаване на растежа. Съобщението е структурирано около девет взаимно подсилващи се движещи сили в областта на конкурентоспособността. Сред тези движещи сили достъпът до частен капитал, научните изследвания

([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).

([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).

и иновациите, образованието и уменията и функциониращият единен 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 Съюза и неговите държави членки. На 14 февруари 2024 г. Комисията публикува съобщение, озаглавено „Годишен доклад от 2024 г. за единния пазар и конкурентоспособността“. В съобщението се описват подробно конкурентните предимства на европейския единен пазар и предизвикателствата пред него, като се проследява годишното развитие в съответствие с установените девет движещи сили на конкурентоспособността.

(4) На 21 ноември 2023 г. Комисията прие годишния обзор на устойчивия растеж за 2024 г., с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2024 г. На 22 март 2024 г. Европейският съвет одобри приоритетите на обзора на устойчивия растеж за 2024 г. във връзка с четирите измерения на конкурентоспособната устойчивост. На 21 ноември 2023 г. въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета ([4]) 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, както и предложение 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. Съветът прие Препоръката относно икономическата политика на еврозоната ([5]) („Препоръка от 2024 г. относно еврозоната“) на 12 април 2024 г. и съвместния доклад за заетостта 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 Съюза за икономическо управление. Рамката включва новия Регламент (ЕС) 2024/1263 за ефективна координация на икономическите политики и за многостранно бюджетно наблюдение, изменения Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета ([6]) за ускоряване и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит и изменената Директива 2011/85/ЕС на Съвета ([7]) относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки. Целите на новата рамка за икономическо управление са насърчаване на стабилни и устойчиви публични финанси, устойчив и приобщаващ растеж и устойчивост чрез реформи и инвестиции и предотвратяване на прекомерни бюджетни дефицити. С новата рамка за икономическо управление се насърчава също националната ангажираност и се поставя по-силен акцент в средносрочен план, наред с по-ефективно и по-съгласувано прилагане. Всяка държава членка трябва да представи на Съвета и на Комисията национален средносрочен фискално-структурен план. Националният средносрочен фискално-структурен план съдържа фискалните ангажименти, ангажиментите за реформи и ангажиментите за инвестиции на държавата членка, които обхващат период на планиране от 4 или 5 години в зависимост от редовната продължителност на мандата на законодателния орган в съответната държава. Планът за нетните разходи ([8]) в националните средносрочни фискално-структурни планове трябва да спазва изискванията на Регламент (ЕС) 2024/1263, в това число изискванията консолидираният държавен дълг да следва правдоподобно низходяща тенденция до края на периода на корекция или да остане на разумни равнища под 60 % от брутния вътрешен продукт (БВП), а дефицитът по консолидирания държавен бюджет да бъде сведен и/или поддържан под референтната стойност по Договора 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 национални средносрочни фискално-структурни планове, на 21 юни 2024 г. Комисията публикува насоки относно информацията, която трябва да бъде предоставена от държавите членки в техните национални средносрочни фискално-структурни планове и в техните годишни доклади за напредъка. В съответствие с членове 5 и 36 от Регламент (ЕС) 2024/1263 Комисията предаде на държавите членки референтни траектории и техническа информация по целесъобразност. Държавите членки трябва да представят своите национални средносрочни фискално-структурни планове до 20 септември 2024 г., освен ако държавата членка и Комисията не се споразумеят да удължат този срок в разумни граници. В съответствие с националните си правни рамки държавите членки могат да обсъждат своите проекти на средносрочни планове с националните си парламенти, да поискат от независимите фискални институции да издадат становище и да проведат консултации със социалните партньори и други заинтересовани страни на национално равнище.

([4]) Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

([5]) Препоръка на Съвета от 12 април 2024 г. относно икономическата политика на еврозоната (ОВ C, C/2024/2807, 23.4.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([6]) Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за ускоряване и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит (ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([7]) Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

([8]) Нетни разходи съгласно определението в член 2, точка 2 от Регламент (ЕС) 2024/1263: „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 и vi) еднократните и други временни мерки.

(6) През 2024 г. европейският семестър за координация на икономическите политики продължава да се развива в съответствие с прилагането на Механизма. 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 за плановете за възстановяване и устойчивост, които бяха преразгледани, актуализирани или изменени 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, съдържащи се в приложение V към посочения регламент. На 13 юли 2021 г. Съветът прие своето решение за изпълнение 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 приемането на решение на Комисията, взето в съответствие с член 24, параграф 5 от Регламент (ЕС) 2021/241, в което се посочва, 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) В съответствие с член 4, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета ([11]) 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 27 от Регламент (ЕС) 2021/241 националната програма за реформи за 2024 г. отразява също шестмесечното докладване на Люксембург относно напредъка, постигнат при изпълнението на неговия план за възстановяване и устойчивост.

(9) На 19 юни 2024 г. Комисията публикува доклада за Люксембург за 2024 г. 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 напредъкът на Люксембург при прилагането на Европейския стълб на социалните права и постигането на водещите цели на Съюза в областта на заетостта, уменията и намаляването на бедността, както и напредъкът в постигането на целите на Обединените нации за устойчиво развитие.

(10) В съответствие с данните, потвърдени от Евростат, дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Люксембург се е увеличил от 0,3 % от БВП през 2022 г. на 1,3 % през 2023 г., а консолидираният държавен дълг се е увеличил 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 отправи препоръка към Люксембург да предприеме действия, за да гарантира през 2023 г., че нарастването на финансираните на национално равнище първични текущи разходи е в съответствие с като цяло неутрална позиция на фискалната политика ([12]), 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 вземе предвид инициативата REPowerEU, включително чрез използване на Механизма и други фондове на Съюза. Според оценките на Комисията, през 2023 г. фискалната позиция ([13]) е била експанзионистична — с 3,2 % от БВП, в условията 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

([9]) ST 10155/21 INIT и ST 10155/21 ADD 1.

([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 (ST 16022/22 INIT).

([11]) 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 (ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1466/oj).

([12]) 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 от 2023 г.

([13]) Фискалната позиция се определя като мярка за годишната промяна в основната бюджетна позиция на сектор „Държавно управление“. Нейната цел е да бъде оценен икономическият импулс, даден от фискалните политики — както тези, които са финансирани на национално равнище, така и тези, които се финансират от бюджета на Съюза. 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 и други фондове на Съюза.

приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите) се дължи главно на нецелевите извънредни 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 е в съответствие с препоръката на Съвета от 12 юли 2022 г. Разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма и други фондове на Съюза, възлязоха на 0,1 % от БВП през 2023 г. Финансираните на национално равнище инвестиции 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 и други фондове на Съюза. Люксембург финансира публични инвестиции за екологичния и цифровия преход, като например обществен транспорт, енергийна ефективност и екологосъобразна мобилност, както и цифрови обществени услуги. Тези публични инвестиции са частично финансирани от Механизма и други фондове на Съюза.

(12) В програмата за стабилност за 2024 г. макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози предвижда реалният БВП да нарасне с 2,0 % през 2024 г. и с 3,0 % през 2025 г., като същевременно предвижда инфлацията (измерена с хармонизирания индекс на потребителските цени (ХИПЦ) 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 референтната стойност за дефицита от 3 % от БВП съгласно Договора през периода 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 на индексация на заплатите през 2023 г. чрез намаляване на социалноосигурителните вноски на работодателите през 2024 г. Според оценките на Комисията фискалната позиция се очаква да бъде експанзионистична — с 0,4 % от БВП през 2024 г.

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

(16) На 14 юли 2023 г. Съветът препоръча [14] на Люксембург да гарантира разумна фискална политика, по-специално като ограничи номиналното увеличение на финансираните на национално равнище нетни първични разходи [15] 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. Съществува риск това да не съответства на препоръките на Съвета.

(17) Освен това Съветът препоръча на Люксембург да предприеме действия за постепенно прекратяване на действащите извънредни мерки за енергийна подкрепа, като използва съответните икономии, за да намали бюджетния дефицит възможно най-скоро през 2023 г. и 2024 г. Съветът препоръча също така, ако нови увеличения на цените на енергията налагат нови или запазване на съществуващи мерки за подкрепа, Люксембург да гарантира, че такива мерки за подкрепа са насочени към защитата на уязвимите домакинства и предприятия, че са фискално поносими и запазват стимулите за икономии на енергия. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г., в която се приема, че мерките за ограничаване на увеличението на цените на газа и електроенергията и субсидиите за ограничаване на

[14] 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).

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

разходите за отопление остават в сила през 2024 г. и 2025 г., нетните бюджетни разходи ([16]) 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. ([17])

(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 финансираните на национално равнище нетни първични разходи ([18]) имат експанзионистичен принос към фискалната позиция от 0,3 % от БВП през същата година. Не се предвижда извънредните мерки за енергийна подкрепа да бъдат прекратени възможно най-скоро през 2023 г. и 2024 г. Съществува риск това да не съответства на препоръките на Съвета. Освен това не се очаква съответните икономии да бъдат напълно използвани за намаляване на дефицита по консолидирания държавен бюджет. Съществува риск това също да не съответства на препоръката на Съвета. Бюджетните разходи за извънредните 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 потреблението на енергия и повишаване на енергийната ефективност (0,3 % през 2023 г.).

(19) По-конкретно Съветът препоръча на Люксембург също така да запази финансираните на национално равнище публични инвестиции и да гарантира, че безвъзмездните средства от Механизма и други фондове на Съюза се усвояват ефективно, по-специално с цел 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 на 2024 г., публичните инвестиции през 2024 г. се оценяват като съобразени с препоръката на Съвета. На свой ред, публичните разходи, финансирани с приходи от фондовете на Съюза, включително безвъзмездни средства по Механизма, се очаква да нараснат от 0,1 % от БВП през 2023 г. до 0,2 % от БВП през 2024 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 през 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 финансовия баланс 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-високия дял в Съюза. 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

([16]) 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.

([17]) 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. На 11 юни 2024 г. министър-председателят обяви, че повечето мерки за енергийна подкрепа ще бъдат постепенно премахнати, считано от 1 януари 2025 г., с изключение на тавана на цените на електроенергията (половината от увеличението на цените, считано от 1 януари 2025 г., все още ще бъде компенсирано) и три целенасочени мерки за домакинствата с по-ниски доходи и домовете за възрастни хора.

([18]) 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) еднократните разходи, iii) цикличните разходи за безработица, както и iv) разходите, финансирани с безвъзмездна подкрепа (безвъзмездни средства) от Механизма и други фондове на Съюза, спрямо средносрочния 10-годишен) среден темп на растеж на потенциалния номинален БВП, изразен като съотношение към номиналния БВП.

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 ([19]). Директива (ЕС) 2022/2523 на Съвета ([20]) („Директивата за втория стълб“) 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.

(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 тези реформи и инвестиции 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 за възстановяване и устойчивост, включително главата за REPowerEU, когато бъде приета, е от съществено значение за повишаване на дългосрочната конкурентоспособност на Люксембург по време на екологичния и цифровия преход, като същевременно се гарантира социална справедливост. За да бъдат изпълнени ангажиментите по плана за възстановяване и устойчивост до август 2026 г., от съществено значение е Люксембург да продължи изпълнението на реформите и инвестициите. 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 програмите по линия на политиката на сближаване, в съответствие с член 18 от Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета ([21]) от Люксембург се изисква да направи преглед на всяка програма по линия на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+), Кохезионния фонд (КФ) и Фонда за справедлив преход (ФСП) до март 2025 г., като вземе предвид, наред с другото, предизвикателствата, посочени в специфичните за държавата препоръки за 2024 г., както и своя национален план в областта на енергетиката и климата. Този преглед представлява основата за окончателното разпределение на финансирането от Съюза, включено във всяка програма. Люксембург постигна известен напредък по изпълнението на програмите по линия 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, създадена с Препоръка (ЕС) 2021/1004 на Съвета ([22]), особено интеграцията на учениците в неравностойно положение чрез качествено образование и обучение. Люксембург би могъл също така да използва платформата за стратегически технологии за Европа, създадена с Регламент (ЕС) 2024/795 на Европейския парламент

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

([20]) Директива (ЕС) 2022/2523 на Съвета от 14 декември 2022 г. за гарантиране на глобално минимално равнище на данъчно облагане на многонационалните групи от предприятия и големите национални групи в Съюза (ОВ L 328, 22.12.2022 г., стр. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2523/oj).

([21]) Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика (ОВ L 231, 30.6.2021 г., стр. 159, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([22]) Препоръка (ЕС) 2021/1004 на Съвета от 14 юни 2021 г. за създаване на Европейска гаранция за децата (ОВ L 223, 22.6.2021 г., стр. 14, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1004/oj).

и на Съвета ([23]), за да подкрепи 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, чието преодоляване е залегнало в плана за възстановяване и устойчивост и други фондове на Съюза, 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. научноизследователската и развойната дейност (НИРД), 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 им произход и езиковата им среда. Според последното проучване на Програмата за международно оценяване на учениците (PISA)., в което Люксембург участва през 2018 г, средните равнища на ключови знания и умения на учениците на 15-годишна възраст са значително по-ниски от средните за Съюза. Разликата между учениците в по-добро социално положение и техните връстници в неравностойно положение е по-голяма в Люксембург, отколкото в която и да е друга държава членка. 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 и се планират допълнителни мерки за преодоляване на недостига на умения чрез създаване на продължаващо професионално обучение, съответстващо на пазара на труда. Въпреки това 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 Съюза (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 и всички области, по-специално значението на интердисциплинарните умения (напр. поведенчески, цифрови, управленски и езикови умения) 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 Съюза, 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 последователни индексации на заплатите, предизвикани от високата инфлация през 2023 г. (което се случва за първи път), засегнаха конкурентоспособността на предприятията в различни сектори, като най-силно се отразиха на нефинансовите бизнес сектори, особено на тези с по-ниска производителност, въпреки частичната компенсация за третата индексация на заплатите, предоставена на дружествата от правителството. Ако тази тенденция се запази, тя може да възпрепятства инвестициите на зелено и да повлияе на решенията на предприятията да се преместят.

([23]) Регламент (ЕС) 2024/795 на Европейския парламент и на Съвета от 29 февруари 2024 г. за създаване на платформата за стратегически технологии за Европа (STEP) и за изменение на Директива 2003/87/ЕО и на регламенти (ЕС) 2021/1058, (ЕС) 2021/1056, (ЕС) 2021/1057, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 223/2014, (ЕС) 2021/1060, (ЕС) 2021/523, (ЕС) 2021/695, (ЕС) 2021/697 и (ЕС) 2021/241 (ОВ L, 2024/795, 29.2.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

(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 брутния национален доход 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. Тя 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 Съюза.

(33) Люксембург има значителен напредък в постигането на целите на Съюза 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 Съюза. 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 през 2024 г. Съветът препоръча на държавите членки от еврозоната да предприемат действия, включително чрез своите планове за възстановяване и устойчивост, за да изпълнят Препоръката от 2024 г. относно еврозоната. За Люксембург препоръки 1, 2, 3 и 4 спомагат за изпълнението на първата, втората, третата и четвъртата препоръка, изложени в Препоръката от 2024 г. относно 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 действащите извънредни 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, щом бъде приета, като осигури приключването на реформите и инвестициите до август 2026 г. Да ускори изпълнението на програмите по линия на политиката на сближаване. В контекста на междинния преглед на тези програми да продължи да се съсредоточава върху договорените приоритети, като същевременно взема 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 повиши 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 Люксембург на 21 октомври 2024 година.

За Съвета

Председател

NAGY I.