



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 2 юли 2019 г.
(OR. en)

10179/19

ECOFIN 637
UEM 237
SOC 488
EMPL 377
COMPET 515
ENV 608
EDUC 321
RECH 354
ENER 358
JAI 718
FSTR 137
REGIO 173

БЕЛЕЖКА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
№ док. Ком.:	9952/19 - COM(2019) 526 final
Относно:	Препоръка за ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно националната програма за реформи на Финландия за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Финландия за 2019 г.

Приложено се изпраща на делегациите посоченият по-горе проект за препоръка на Съвета, преработен и съгласуван в различните комитети на Съвета въз основа на предложението на Комисията COM (2019) 526 final.

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Финландия за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Финландия за 2019 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики¹, и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

като има предвид, че:

- (1) На 21 ноември 2018 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2019 г. В него надлежно беше отчетен Европейският стълб на социалните права, обявен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 21 март 2019 г. На 21 ноември 2018 г., въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета², Комисията прие също Доклада за механизма за предупреждение, в който не посочи Финландия като една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед. На същата дата Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, която беше одобрена от Европейския съвет на 21 март 2019 г. На 9 април 2019 г. Съветът прие Препоръката относно икономическата политика на еврозоната³ („Препоръка от 2019 г. за еврозоната“), в която са очертани пет препоръки за еврозоната („препоръките за еврозоната“).
- (2) Като държава членка, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тясната взаимнообвързаност между икономиките в икономическия и паричен съюз, Финландия следва да гарантира пълното и навременно изпълнение на препоръката за 2019 г. за еврозоната, както е посочено в препоръки 3 и 4 по-долу. По-специално, насочването на икономическата политика, свързана с инвестициите, към посочените области ще помогне за изпълнението на втората препоръка за еврозоната по отношение на подкрепата за инвестициите, а мерките за ограничаване на задлъжнялостта на домакинствата ще спомогнат за изпълнението на четвъртата препоръка за еврозоната по отношение на намаляването на частния дълг.
- (3) Докладът за Финландия за 2019 г. беше публикуван на 27 февруари 2019 г. В него бе оценен напредъкът на Финландия в изпълнението на специфичните за държавата препоръки, приети от Съвета на 13 юли 2018 г.⁴, последващите действия във връзка с препоръките, приети през предходните години, както и напредъкът на Финландия по националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“.

² 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).

³ ОВ С 136, 12.4.2019 г., стр. 1.

⁴ ОВ С 320, 10.9.2018 г., стр. 112.

- (4) На 4 април 2019 г. Финландия представи своята национална програма за реформи за 2019 г. и своята програма за стабилност за 2019 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (5) Съответните специфични за държавата препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове) за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета⁵, когато това е необходимо за подпомагане на изпълнението на съответните препоръки на Съвета, Комисията може да поиска от дадена държава членка да преразгледа своето споразумение за партньорство и съответните програми и да предложи промени в тях. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоките относно прилагането на мерките, обвързващи ефективността на ЕСИ фондове с доброто икономическо управление.

⁵ Регламент (ЕС) № 1303./2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

- (6) Спрямо Финландия понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж. В своята програма за стабилност за 2019 г., която беше представена въз основа на хипотеза за непроменена политика от предходното правителство малко преди парламентарните избори през април, правителството планира номинално салдо от -0,3 % от брутния вътрешен продукт (БВП) през 2019 г., което представлява повишение от -0,7 % от БВП спрямо 2018 г. Според правителството салдото се очаква да се подобри още през 2020 г. до 0%, след това отново да се влоши до -0.1% през 2021 г. и до -0.3% през 2022 г. Въз основа на преизчисленото структурно салдо⁶ средносрочната бюджетна цел, определена като структурен дефицит от 0,5 % от БВП, се очаква въз основа на хипотеза за непроменена политика да продължи да бъде изпълнявана през целия програмен период, като се вземат предвид допуснатите отклонения през 2019 г., свързани с осъществяването на структурните реформи, за които е предоставено временно отклонение. Съотношението между консолидирания държавен дълг и БВП, което достигна най-високата стойност — 63,4 % през 2015 г., спадна до 58,9 % от БВП през 2018 г. Съгласно програмата за стабилност за 2019 г. съотношението на дълга ще продължи да се понижава и ще достигне 57,4 % от БВП през 2021 г. Планира се то да нарасне отново през 2022 г. до 57,7 % от БВП. Макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози като цяло изглежда реалистичен. Основните рискове за бюджетните прогнози са свързани с възможно по-големите от очакваните разходи, свързани със застаряването на населението, и по-високата инфлация.
- (7) На 13 юли 2018 г. Съветът препоръча на Финландия да постигне средносрочната бюджетна цел през 2019 г., като се вземат предвид допустимите отклонения, свързани с осъществяването на структурните реформи, за които е предоставено временно отклонение. Това е в съответствие с максимален номинален темп на растеж на нетните първични държавни разходи⁷ от 2,9 % през 2019 г., което съответства на допустимо влошаване на структурното салдо с 0,2 % от БВП. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. Финландия се очаква да бъде на равнището на своята средносрочна бюджетна цел през 2019 г., като се вземе предвид допуснатото отклонение във връзка с клаузата за структурните реформи.

⁶ Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, без еднократните и другите временни мерки, преизчислено от Комисията с помощта на общоприетата методика.

⁷ Нетните първични държавни разходи се състоят от общите държавни разходи с изключение на разходите за лихви, разходите по програми на Съюза, които изцяло се покриват от приходи от фондове на Съюза, и недискреционните промени в разходите за обезщетения при безработица. Държавните разходи за бруто образуване на основен капитал се изглаждат за период от 4 години. Дискреционните мерки по отношение на приходите или предвидено от закона увеличаване на приходите са взети под внимание. Еднократните мерки по отношение както на приходите, така и на разходите, се нетират.

- (8) През 2020 г., с оглед на прогнозираната разлика между фактическия и потенциалния БВП на Финландия от 0,8 %, номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи следва да не надвишава 1,9 %, което съответства на корекция на структурното салдо в размер на 0,5 % от БВП, произтичаща от общоприетата корекционна матрица на изискванията съгласно Пакта за стабилност и растеж. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. при непроменена политика се очаква Финландия да бъде изложена на риск от известно отклонение през 2020 г. Като цяло Съветът е на мнение, че се очаква Финландия да спази разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж през 2019 г. и трябва да има готовност да предприеме допълнителни мерки, за да гарантира спазването на разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж през 2020 г.
- (9) Поради застаряването на населението и намаляването на работната ръка разходите за пенсии, здравеопазване и особено за социални грижи (дългосрочни грижи) ще се увеличат през следващите десетилетия. Според доклада относно фискалната устойчивост за 2018 г. за прогнозното увеличение на разходите, свързани със застаряването на населението, ще е необходима фискална консолидация в размер на 2 % от БВП, за да стабилизира в дългосрочен план съотношението на дълга спрямо БВП. Подготовката за реформа на регионалното управление, здравните и социалните услуги, предназначена за преодоляването на тези предизвикателства, както и за гарантирането на равен достъп и намаляването на времето за чакане, беше преустановена поради оставка на правителството на 8 март 2019 г. Съотношението на неудовлетворените потребности от медицински грижи във Финландия остава над средното за Съюза. По-специално, лицата, които не са част от работната сила, изпитват затруднения да получат необходимите медицински грижи поради дълги списъци с чакащи.
- (10) На фона на намаляването на населението в работоспособна възраст и все по-големия брой свободни работни места на пазара на труда се появява напрежение. В същото време равнищата на активност и заетост във Финландия са по-ниски, отколкото в другите скандинавски страни, а структурната безработица продължава да възлиза на 7 % през 2018 г. Това отчасти отразява „капаните“ на незаетостта и безработицата, които възпрепятстват по-доброто използване на работната сила. Сред пречките пред връщането на хората на работа са сложната система от обезщетения и съчетаването на различните видове обезщетения и надбавки. Обезщетенията намаляват бързо с повишаването на доходите, което поражда риска започването на работа да не бъде достатъчно привлекателно от финансова гледна точка. Несигурността във връзка с равнището на обезщетенията и срока за възстановяването им намалява привлекателността на работата по краткосрочни договори и работата на непълно работно време. Експериментът с основния доход, чиито предварителни резултати бяха публикувани през февруари 2019 г., предоставя известна информация за адаптирането на системата за социална сигурност, така че да съчетава по-ефективно обезщетенията с доходите.

- (11) Инвестициите в активното приобщаване, особено по отношение на групите, които са най-отдалечени от пазара на труда, са необходими за увеличаване на процента на участие сега, когато процентите на активност и заетост са близки до предкризисните равнища. Всеобхватни реформи, които имат за цел да стимулират участието в пазара на труда, биха могли да подобрят възможностите на пазара на труда за някои групи от населението. Това се отнася за хората с мигрантски произход, жените в детеродна възраст, нискоквалифицираните мъже, частично работоспособните и хората с увреждания. Някои услуги за безработните и неактивните лица са разпръснати между различни органи и доставчици. За да се помогне на тези групи да достигнат и да останат на пазара на труда са необходими индивидуализирани и интегрирани услуги и политики за активиране и рехабилитация. Дълготрайното полагане на грижи от страна на жените допринася за разликата в заетостта между половете и разликата в заплащането между жените и мъжете. Правителството започна процес за реформа на отпуска по семейни причини, но не го приключи.
- (12) Осигуряването на предлагане на работна ръка в период на демографски и технологични промени е от възлово значение за насърчаването на устойчив и приобщаващ растеж във Финландия. Инвестирането в умения, особено в онези, които са от значение за пазара на труда, ще помогне да се отговори на предизвикателствата, възникнали в резултат на структурна промяна в икономиката. Технологичните промени налагат непрекъснато обучение и преквалификация на работната сила чрез гъвкави форми на учене, включително чрез насочване на вниманието към учене, образование и обучение в зряла възраст. Това би трябвало да увеличи професионалната мобилност, да намали несъответствията между търсените и предлаганите умения и да спомогне за посрещане на бъдещите нужди на пазара на труда.
- (13) За Финландия има риск да не постигне целта от 50 % за рециклиране на битовите отпадъци за 2020 г. По-конкретно, битовите отпадъци все повече се изгарят (60 % през 2017 г. в сравнение с 55 % през 2016 г.).
- (14) Въпреки че публичните разходи за научно-изследователска и развойна дейност понастоящем се стабилизират, Финландия отчете най-резкия спад сред всички държави членки, от 2009 г. насам в инвестициите на частния сектор в научноизследователска и развойна дейност. Въпреки подобрението на макроикономическата ситуация през последните години инвестициите на частния сектор в научноизследователска и развойна дейност все още не са се възстановили. По-големият интензитет на инвестициите в научноизследователска и развойна дейност е възлов фактор, позволяващ на структурната промяна да благоприятства икономическите сектори с интензивно използване на знания, както и да укрепи потенциала за дългосрочен растеж. Освен това сътрудничеството между висшите учебни заведения и стопанския сектор продължава да бъде една от основните пречки пред стимулирането на иновациите и пазарната им реализация.

- (15) Поради разпръснатото население, слабостите в областта на транспорта могат да попречат на хората да се местят, за да намерят работа. Стратегическите инвестиции в транспортната инфраструктура може да подобрят трудовата мобилност и по този начин да укрепят функционирането на пазарите на труда. Едновременно с това, тъй като транспортните разходи се отразяват относително силно на крайната цена на продуктите във Финландия в сравнение с други държави членки, инфраструктурните връзки може да повишат достъпа до пазари в чужбина.
- (16) Стратегическите инвестиции в декарбонизация на енергоемките отрасли и транспортния сектор ще спомогнат за постигането на дългосрочните икономически цели и целите по отношение на климата. Финландия е лидер в иновациите в областта на чистата енергия и в частните разходи за научноизследователски и развойни дейности в тази област. Допълнителни инвестиции в някои от нейните програми за чиста енергия до 2021 г., както са планирани в бюджета, биха помогнали на Финландия да постигне своите цели за постигане на въглеродна неутралност. Освен амбициозните цели на Финландия да увеличи дела на биогоривата, електрификацията е икономически ефективен вариант да намали въглеродните емисии в транспорта, предвид напредъка, постигнат в намаляването на въглеродните емисии в производството на електроенергия.
- (17) Ниските лихвени проценти и подобрената икономическа перспектива увеличиха общия обем на кредитирането, особено чрез дружества за жилищно настаняване (които предлагат различна форма на собственост върху жилище). Едновременно с това потребителските кредити се увеличават бързо и все по-голям дял от това кредитиране се отпуска от чуждестранни банки, финансови институции, различни от кредитните институции, дружества, предоставящи малки заеми, и чрез кредитиране между физически лица. Поради това дългът на домакинствата продължава да е на изключително високо равнище (67 % от БВП през 2017 г.). Дългът е предимно с променлив лихвен процент, което представлява риск, в случай че лихвените проценти се увеличат в средносрочен план. Финансовият надзорен орган на Финландия прие редица мерки за ограничаване нарастването на равнището на задлъжнялост на домакинствата. Въпреки това не се очаква скоро активно намаляване на задлъжнялостта, особено като се има предвид, че лихвените проценти продължават да бъдат ниски и доверието на потребителите е все още относително силно.
- (18) На този етап Финландия не разполага с всеобхватен (т.е. събиране както на положителни, така и на отрицателни данни за длъжниците) кредитен регистър, в който да попадат основните ѝ банки. Неговата липса може да попречи на банките да имат ясна представа за общата задлъжнялост на домакинствата. През последната година бе извършена подготвителна работа за създаването на регистър от този вид.

- (19) Програмирането на средствата от Съюза за периода 2021—2027 г. би могло да спомогне за преодоляване на някои от пропуските, посочени в препоръките, по-специално в областите, обхванати от приложение Г към доклада за страната за 2019 г. Това ще даде на Финландия възможност да използва оптимално тези фондове в определените сектори, като взима предвид регионалните различия.
- (20) В рамките на европейския семестър за 2019 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Финландия и го публикува в доклада за страната от 2019 г. Тя извърши и оценка на програмата за стабилност за 2019 г., на националната програма за реформи за 2019 г. и на последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Финландия през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика във Финландия, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на Съюза предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнището на Съюза към бъдещите решения на държавите членки.
- (21) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност за 2019 г., като становището му⁸ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.

ПРЕПОРЪЧВА на Финландия да предприеме следните действия през 2019 и 2020 г.:

1. Да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи не надвишава 1,9 % през 2020 г., което съответства на годишна корекция на структурното салдо от 0,5 % от БВП. Да подобри разходната ефективност и равния достъп до социалните и здравните услуги.
2. Да подобри стимулите за приемане на предложена работа и да повиши уменията и активното приобщаване, по-специално чрез адекватни и добре интегрирани услуги за безработните и незаетите лица.
3. Да ориентира икономическата политика, свързана с инвестициите, към научните изследвания и иновации, ниските въглеродни емисии, енергийния преход и устойчивия транспорт, като вземе предвид регионалните различия.

⁸ Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

4. Да засили наблюдението на дълга на домакинствата и да създаде система на кредитен регистър.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета

Председател
