



Брюксел, 23.5.2018
COM(2018) 425 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

**относно националната програма за реформи на Финландия за 2018 г.
и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на
Финландия за 2018 г.**

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Финландия за 2018 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Финландия за 2018 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

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

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

като взе предвид препоръката на Европейската комисия²,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент³,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

- (1) На 22 ноември 2017 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2018 г. Тя взе предвид европейския 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 22 март 2018 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 22 ноември 2017 г. Комисията също прие Доклада за механизма за предупреждение, в който Финландия не е посочена като държава членка, за която 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 22 март 2018 г. На 14 май 2018 г. Съветът прие Препоръката относно икономическата политика на еврозоната (наричана оттук нататък „препоръката за еврозоната“).

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² COM(2018) 425 final.

³ P8_TA(2018)0077 и P8_TA(2018)0078.

- (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 относно икономическата политика за еврозоната, както е посочено в препоръките по-долу, по-специално (3).
- (3) Докладът за Финландия за 2018 г.⁴ беше публикуван на 7 март 2018 г. В него бе оценен напредъкът на Финландия в изпълнението на специфичните за държавата препоръки, приети от Съвета на 11 юли 2017 г., последващите действия във връзка с препоръките, приети през предходните години, както и напредъкът на Финландия по националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“.
- (4) На 13 април 2018 г. Финландия представи своята национална програма за реформи за 2018 г. и своята програма за стабилност за 2018 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (5) Съответните специфични за всяка държава препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни 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 европейските структурни и инвестиционни фондове с доброто икономическо управление⁶.
- (6) За Финландия понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и правилото за дълга. В своята програма за стабилност за 2018 г. правителството планира номинално салдо -0,6 % от БВП през 2018 г., непроменено спрямо предходната година. Според правителството, салдото се очаква да се подобри през 2019 г. и след това през 2020 г. и 2021 г. да достигне малък излишък. Средносрочната бюджетна цел — дефицит в размер на 0,5 % от БВП в структурно изражение — беше постигната през 2017 г. Въпреки това преизчисленият структурен дефицит⁷ се очаква да бъде малко по-голям от 0,6 % от БВП през периода 2018—2019 г. и да намалее след това. Съотношението между консолидирания държавен дълг и БВП достигна най-високата стойност от 63,6 % през 2015 г. и спадна до 61,4 % от БВП през 2017 г. Съгласно програмата за стабилност за 2018 г. съотношението на дълга ще продължи да се понижава и ще достигне 56,7 % от БВП през 2021 г. Макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози като цяло изглежда реалистичен. Основните

⁴ SWD(2018) 224 final.

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 COM(2014) 494 final.

⁷ Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл и без отчитане на еднократните и временните мерки, преизчислено от службите на Комисията с помощта на общоприетата методология.

рискове за бюджетните прогнози са свързани с възможно по-големите от очакваните първоначални разходи за планираната реформа на социалните и здравните услуги.

- (7) В програмата за стабилност за 2018 г. се припомня, че разходите, свързани с извънредния приток на бежанци са се увеличили и това въздействие върху бюджета е било значително през 2015—2016 г. В програмата за стабилност за 2017 г. се предвиждаше разходите да се понижат с 0,15 % от БВП през 2017 г. Тази графика не беше потвърдено в програмата за стабилност за 2018 г. и поради това не е взета предвид от Комисията. Освен това, за 2017 г. на Финландия беше разрешено временно отклонение от 0,5 % от БВП от изисквания план за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел, за да се вземат предвид основните структурни реформи, по-специално реформата на пенсионната система от 2017 г. и пакта за конкурентоспособност, с положително въздействие върху дългосрочната устойчивост на публичните финанси. През 2017 г. на Финландия бе предоставено временно отклонение от 0,1 % от БВП с цел да бъдат взети предвид националните разходи за инвестиции в проекти, съфинансирани от Съюза. Що се отнася до последното отклонение, един от критериите за допустимост е общите публични инвестиции да не намаляват. Данните за изпълнението за 2017 г. показват спад на публичните инвестиции през 2017 г. в сравнение с предходната година, докато инвестициите, свързани с фондове на Съюза, се очаква да останат стабилни. Поради това Финландия вече не се счита за отговаряща на условията за временно отклонение от 0,1 % от БВП по отношение на националните разходи за инвестиции в проекти, съфинансирани от Съюза през 2017 г. Тези оставащи временни отклонения от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел са пренесени за следващ период от три години. Поради това временните отклонения в рамките на клаузите за необичайни събития и структурни реформи са в размер на 0,67 % от БВП през 2018 г. и 0,5 % от БВП през 2019 г.
- (8) На 11 юли 2017 г. Съветът препоръча на Финландия да гарантира, че отклонението от средносрочната бюджетна цел през 2018 г. е ограничено до допуснатото отклонение, свързано с отражението върху бюджета на необичайни събития (разрешено за 2016 г.), както и допуснатите отклонения, свързани с осъществяването на структурни реформи и инвестиции (разрешени за 2017 г.). Това е съвместимо с максимален номинален темп на растеж на нетните първични държавни разходи в размер на 1,9 % през 2018 г., което съответства на допустимо влошаване на структурното салдо с 0,1 % от БВП. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2018 г. има риск от известно отклонение от препоръчаната фискална корекция през 2018 г. При все това, с оглед на надхвърлящия очакваното резултат за 2017 г., разстоянието от средносрочната цел понастоящем се очаква да бъде по-малко от предоставените отклонения, свързани с клаузите за необичайни събития и за структурни реформи. Ако бъде потвърдено, това ще се вземе предвид в последващата оценка за 2018 г.
- (9) През 2019 г., въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2018 г., Финландия следва да гарантира, че отклонението от средносрочната бюджетна цел през 2019 г. е ограничено до допуснатото отклонение, свързано с отражението върху бюджета във връзка с изпълнението на структурните реформи, за които е предоставено временно отклонение през 2017 г. Това е съвместимо с максимален номинален темп на растеж на нетните първични държавни разходи в размер на 2,9 % , което съответства на допустимо

влошаване на структурното салдо с 0,2 % от БВП. При непроменена политика, Финландия се очаква да спази изискването за 2019 г. Очаква се също Финландия да спази целевия показател за намаляване на дълга през 2018 г. и 2019 г. Като цяло Съветът е на мнение, че Финландия трябва да има готовност да предприеме допълнителни мерки, за да гарантира спазването на препоръката през 2018 г., и че предвижда през 2019 г. да се съобрази с разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж.

- (10) Очаква се вследствие от застаряването на населението и намаляването на работната ръка разходите за пенсии, здравеопазване и дългосрочни грижи да нараснат от 24 % от БВП през 2017 г. на 27 % от БВП до 2030 г. Административната реформа и реформата на социалните и здравните услуги, които понастоящем са в процес на обсъждане в парламента на Финландия, са насочени към намаляване на растежа на разходите в тази област. Други цели са да се гарантира равен достъп до здравни грижи и намаляване на времето, през което пациентите чакат за преглед, особено в по-малко облагодетелстваните или отдалечените райони. Съотношението на неудовлетворените потребности от медицински грижи (по собствена преценка на гражданите), е над средното за ЕС. По-специално, лицата, които не са част от работната сила, изпитват затруднения при получаването на необходимите медицински грижи. Ново равнище на регионална публична администрация, т.е. области, ще поеме грижата за социалните и здравните услуги във Финландия от 2020 г. Реформата ще обедини средствата, за да се осигури тяхното по-ефективно използване на областно равнище. По-голямото използване на цифрови и електронни услуги следва също да повиши производителността. Накрая, социалните и първичните здравни услуги ще бъдат предоставяни както от публични, така и от частни социални и здравни центрове. Това ще предостави на пациентите по-голяма свобода на избор, като в същото време конкуренцията между доставчиците на услуги се очаква да доведе до икономии на разходи. Постигането на тези амбициозни цели ще зависи също така от решенията, взети по време на етапа на прилагане на реформата.
- (11) През 2017 г. равнището на заетостта във Финландия беше 74 % от цялото население в трудоспособна възраст (20—64 г.), т.е. относително ниско в сравнение с това на другите скандинавски държави. Участието на пазара на труда също беше по-ниско, особено за жените, нискоквалифицираните мъже и лицата с мигрантски произход. Равнището на структурната безработица през 2017 г. беше високо — около 7,5 % от общата работна сила. За растежа на заетостта, и въпреки мерките, приети наскоро от финландските власти, все още съществуват предизвикателства за приемането на повече стимули за приемане на предложена работа и по-активни политики на пазара на труда.
- (12) „Капаните“ на незааетостта и безработицата си остават пречка за по-широкото използване на работната сила. Значителната незааетост се дължи на системата за социално подпомагане и съчетаването на различните видове обезщетения и надбавки. Социалното подпомагане и помощите за жилищно настаняване формират съществен компонент на този „капан“. Тези и други ползи и обезщетения намаляват много бързо с повишаването на доходите, което създава риск започването на работа да не бъде достатъчно привлекателно от финансова гледна точка. Сложността на правилата за обезщетенията, съчетана с административни практики, се счита, че ще доведе до значителни „капани“ на безработицата или „бюрократични капани“. 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. Накрая, въпреки неотдавнашния ръст в новото жилищно строителство, липсата на жилища на достъпни цени в центровете на растеж би могло да представлява допълнителна пречка пред трудовата мобилност. Текущият експеримент с основния доход, чиито първи резултати се очакват през 2019 г., вероятно ще предостави известна информация за преразглеждане на системата за социална сигурност. Разглежда се възможността за реформа на системата за отпуск за отглеждане на дете, с цел увеличаване на равнището на заетостта при жените в детеродна възраст и за насърчаване на равенството между половете. В процес на изготвяне е регистър на доходите в реално време — той може да предостави възможност за подобряване на ефикасността на обществените услуги и ефективно да определи нивото на обезщетенията.

- (13) Практиките за определяне на заплатите се променят и се насочват в посока към договаряне на секторно и местно равнище. Тъй като предприятията често се сблъскват с различни ограничения, тази тенденция следва да позволи по-голямо диференциране на заплатите между предприятията, за да се гарантира, че реалните увеличения на заплатите са в съответствие с увеличаването на производителността, като същевременно подкрепя по-добрите резултати по отношение на заетостта. В рамките на последните споразумения, сключени в края на 2017 г. и началото на 2018 г., организирани работодатели имат повече възможности за договаряне на местно равнище. За неорганизираните работодатели продължават да съществуват някои пречки. Наблюдават се първите положителни резултати, като текущото състояние на неотдавнашните преговори относно заплатите показва като цяло неутрално въздействие върху разходната конкурентоспособност. На практика, въпреки липсата на формално координиране по отношение на споразуменията за заплатите, има основания да се смята, че се появява финландски модел, обвързващ повишаването на заплащането в нетъргуемия сектор, с увеличенията, договорени в търгуемия сектор.
- (14) Тъй като равнищата на активност и заетост постепенно се връщат към тези отпреди кризата, по-ниската пригодност за заетост на безработните и неактивните лица вероятно ще се превърне в основна причина за загриженост, която би могла да забави възстановяването на пазара на труда, подкопавайки по този начин дългосрочната устойчивост на финландското общество на благоденствие. Ситуацията изисква адекватни и интегрирани услуги за активиране и възстановяване на безработните и незаетите хора. В същото време, ресурсите, отделени на обществените служби по заетостта, по-специално за консултантски дейности, са под средните за ЕС. Услугите за безработните, особено за тези с по-ниски перспективи за заетост, са разпръснати между няколко отделни доставчици. Интеграция или по-добра координация ще спомогнат за непрекъснатост на веригата от услуги („обслужване на едно гише“ за безработни и незаети). Необходими са непрекъснати усилия за осигуряване на повторно навлизане на незаетите лица на пазара на труда, по-специално на лицата във възрастовата група 25—49 години и лицата с мигрантски произход. Мигрантите може отчасти да компенсират съществуващото намаляване на населението в трудоспособна възраст, при условие че са добре интегрирани на пазара на труда и във финландското общество. На последно място, недостигът на работна ръка се увеличава, вероятно отразявайки текущите структурни промени в икономиката като застаряването на населението. Това предполага

необходимост от продължаване на инвестициите в ученето за възрастни и професионалното обучение, за да се даде възможност за професионална мобилност и да се намалят несъответствията между търсените и предлаганите умения.

- (15) Правителството е въвело мерки за насърчаване на предприемачеството и стартиращите предприятия и е подобрило също така достъпа до кредити и експортни гаранции за малките и средните предприятия. Освен това, безработните вече могат да получават обезщетения за безработица през първите месеци при започването на стопанска дейност. Тази схема най-вероятно ще се окаже успешна, ако бъде съчетана с обучение и наставничество, от друга страна кратката ѝ продължителност може да ограничи нейното въздействие. Освен това продължават да съществуват някои слабости в социалната закрила на предприемачите и самостоятелно заетите лица, като относителният риск от бедност за самостоятелно заетите лица във Финландия е голям.
- (16) Дългът на домакинствата продължава да е на изключително високо ниво (67 % от БВП през 2016 г.). Дългът е предимно с променлив лихвен процент, което представлява риск в случай че лихвените проценти се увеличат в средносрочен план. Потребителският кредит се увеличава бързо и нарастващ дял от това кредитиране се отпуска от чуждестранни банки, други финансови институции (различни от кредитни институции), дружества, предоставящи малки заеми, и кредитиране между физически лица. 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 силно. Липсата на кредитен регистър може да попречи на банките да имат ясна представа за общата задлъжнялост на домакинствата.
- (17) В контекста на европейския семестър за 2018 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Финландия и го публикува в доклада за страната за 2018 г. Освен това Комисията направи оценка на програмата за стабилност за 2018 г., националната програма за реформи за 2018 г. и 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.
- (18) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност за 2018 г., като становището му⁸ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.

ПРЕПОРЪЧВА на Финландия да предприеме следните действия през 2018 и 2019 г.:

1. Да постигне средносрочната бюджетна цел през 2019 г., като вземе предвид обезщетенията, свързани с осъществяването на структурните реформи, за които е предоставено временно отклонение. Да гарантира приемането и прилагането на административната реформа за подобряване на разходната ефективност и равния достъп до социалните и здравните услуги.

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

2. Да подобри стимулите за приемане на предложена работа и да осигури адекватни и добре интегрирани услуги за безработните и незаетите лица.
3. Да засили наблюдението на дълга на домакинствата, включително чрез създаване на система на кредитен регистър.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*