ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от 11 юли 2017 година

относно националната програма за реформи на Финландия за 2017 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Финландия за 2017 г.

(2017/C 261/25)

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 политики ([1]), и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси ([2]), и по-специално член 6, параграф 1 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) На 16 ноември 2016 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за 2017 г. за координация на икономическите политики. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 9—10 март 2017 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011, на 16 ноември 2016 г. Комисията прие Доклада за механизма за предупреждение, в който беше посочено, че Финландия ще бъде една от държавите членки, за които ще бъде извършен 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 9—10 март 2017 г. На 21 март 2017 г. Съветът прие препоръката относно икономическата политика на еврозоната (наричана оттук нататък „препоръка за еврозоната“) ([3]).

(2) Като държава членка, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тясната взаимообвързаност между икономиките в икономическия и паричен съюз, Финландия следва да гарантира пълното и навременно изпълнение на препоръката за еврозоната, както е посочено в препоръки 1—2 по-долу.

(3) Докладът за Финландия за 2017 г. беше публикуван на 22 февруари 2017 г. В него бе оценен напредъкът на Финландия в изпълнението на специфичните за страната препоръки, приети от Съвета на 12 юли 2016 г., последващите действия във връзка със специфичните за страната препоръки, приети през предходните години, както и напредъкът на Финландия по отношение на националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“. Докладът включва също така задълбочен преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011, резултатите от който бяха публикувани също на 22 февруари 2017 г. Анализът на Комисията ѝ дава основание да заключи, че във Финландия не са налице макроикономически дисбаланси.

([1]) ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.
([2]) ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.
([3]) ОВ C 92, 24.3.2017 г., стр. 1.

(4) На 28 април 2017 г. Финландия представи своята национална програма за реформи за 2017 г. и своята програма за стабилност за 2017 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 (ЕСИ фондове) за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета ([1]), 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 управление.

(6) За Финландия понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и правилото за дълга. В своята програма за стабилност за 2017 г. правителството планира влошаване на номиналното салдо от - 1,9 % от БВП през 2016 г. до - 2,3 % през 2017 г., последвано от стабилно подобряване до - 0,2 % от БВП през 2020 г. Средносрочната бюджетна цел — дефицит в размер на 0,5 % от БВП в структурно изражение — се очаква да бъде постигната от 2019 г. нататък. Въз основа на преизчисленото ([2]) структурно салдо обаче средносрочната бюджетна цел ще бъде постигната едва през 2020 г. Според програмата за стабилност за 2017 г. съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да достигне своя връх от 64,7 % през 2017 г. и да спадне до 62,7 % от БВП през 2020 г. Макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози изглежда благоприятен, особено по отношение на 2018 и 2019 г. Сценарият се основава на очакването, че заетостта ще нараства с близо 2 % годишно през периода 2018—2019 г., което е значително повече от средното годишно увеличение през последните 10 години (+ 0,2 %).

(7) На 22 май 2017 г. Комисията публикува доклад по член 126, параграф 3 от ДФЕС, тъй като консолидираният държавен дълг на Финландия надвиши референтната стойност от 60 % от БВП. В доклада се прави заключението, че след оценка на всички релевантни фактори критерият за дълга следва да се счита за спазен.

(8) В програмата за стабилност за 2017 г. се посочва, че въздействието на извънредния приток на бежанци върху бюджета е значително и се предоставят достатъчно доказателства за обхвата и естеството на тези допълнителни бюджетни разходи. Според програмата за стабилност за 2017 г. разходите са 0,34 % от БВП през 2016 г. Според Комисията допустимите допълнителни разходи през 2016 г. възлизат на 0,17 % от БВП. Разпоредбите, съдържащи се в член 5, параграф 1 и член 6, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97, позволяват обслужването на тези допълнителни разходи, тъй като притокът на бежанци е необичайно събитие, неговото въздействие върху публичните финанси на Финландия е значително и тяхната устойчивост няма да бъде засегната, като се даде възможност за временно отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел. Ето защо размерът на изискваната корекция за постигане на средносрочната бюджетна цел за 2016 г. бе намален, за да се вземат под внимание тези разходи. Според програмата за стабилност за 2017 г. разходите, свързани с извънредния приток на бежанци, се очаква да намалеят с 0,15 % от БВП през 2017 г. Комисията ще направи окончателна оценка по отношение на 2017 г., включително относно допустимите суми, през пролетта на 2018 г. въз основа на наблюдаваните данни, предоставени от финландските органи.

(9) В своя проект на бюджетен план за 2017 г. Финландия поиска да се възползва от гъвкавост в рамките на предпазните мерки на ПСР съгласно „съвместно договорена позиция относно гъвкавостта в рамките на Пакта за стабилност и растеж“, одобрена от Съвета по икономически и финансови въпроси през февруари 2016 г. предвид планираното изпълнение на важни структурни реформи, които ще имат положително въздействие върху дългосрочната устойчивост на публичните финанси (искане за гъвкавост в размер на 0,5 % от БВП), и национални разходи по проекти, съфинансирани от Съюза по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове (искане за гъвкавост в размер на 0,1 % от БВП).

(10) Искането за гъвкавост за структурни реформи се отнася до реформи на пазара на труда, в частност пакта за конкурентоспособност и пенсионната реформа. По отношение на повече от 90 % от наетите лица пактът замразява заплатите за 12 месеца и трайно увеличава годишното работно време с 24 часа без компенсация. Освен това наетите лица постоянно ще плащат по-голям дял от вноските за социална сигурност. С цел да компенсира замразяването на заплатите и увеличението на разходите за наетите лица, правителството намали данъците върху доходите от трудова дейност окончателно, считано от 2017 г. Пенсионната реформа ще увеличи най-ниската законоустановена пенсионна

([1]) 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).

([2]) Коригираното спрямо фазата на икономическия цикъл бюджетно салдо минус еднократните и другите временни мерки, преизчислено от службите на Комисията по общоприетата методика.

възраст от 63 на 65 години до 2027 г.; след това възрастта за пенсиониране ще бъде обвързана със средната продължителност на живота. И двете реформи влязоха в сила през 2017 г. В резултат на пакта за конкурентоспособност подобрената разходна конкурентоспособност може да доведе до по-голяма заетост и увеличение на реалния БВП с около 1,5 — 2 % съгласно проекта на бюджетен план за 2017 г. Като се има предвид естеството на мярката, съществува несигурност във връзка с прогнозите за заетостта или БВП, но те изглеждат като цяло реалистични. Следователно тези реформи ще имат положително въздействие върху устойчивостта на публичните финанси. Освен това резултатите от подробната оценка на прогнозната разлика между фактическия и потенциалния БВП през 2017 г., въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2017 г., сочат, че Финландия спазва минималния целеви показател през 2017 г. Като допълнителна гаранция за запазване на референтната стойност за дефицита в размер на 3 % от БВП правителството пое публично ангажимент да предприеме допълнителни мерки през 2017 г., ако е необходимо, за да се гарантира спазването на фискалните правила, включително спазването на референтната стойност от 3 % от БВП, предвидена в Договорите. Въз основа на това съгласно оценката към настоящия момент Финландия отговаря на условията за поисканото временно отклонение от 0,5 % от БВП през 2017 г., при условие че страната изпълнява договорените реформи по подходящ начин, което ще бъде проследено в рамките на европейския семестър.

(11) По отношение на искането за гъвкавост за допълнителни инвестиции информацията, предоставена от програмата за стабилност за 2017 г., изглежда, потвърждава, че временното отклонение на Финландия от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел през 2017 г. се използва ефективно за увеличаване на инвестициите. Поради това и като се имат предвид горепосочените елементи по отношение на предпазния марж и това, че подробната оценка на прогнозната разлика между фактическия и потенциалния БВП потвърждава, че Финландия е засегната от икономически неблагоприятна конюнктура, съгласно оценката към настоящия момент Финландия отговаря на условията за поисканото временно отклонение от 0,1 % от БВП през 2017 г. с цел да бъдат взети предвид националните разходи за инвестиции в проекти, съфинансирани от Съюза. Комисията ще извърши последваща оценка, за да провери действителния размер на националните разходи в съфинансираните инвестиционни проекти и на съответното допустимо отклонение.

(12) На 12 юли 2016 г. Съветът препоръча на Финландия да постигне годишна фискална корекция от поне 0,6 % от БВП за постигане на средносрочната бюджетна цел през 2017 г. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2017 г. е посочена възможност за допълнително временно отклонение в размер на 0,6 % от БВП през 2017 г. съгласно клаузата за структурни реформи и клаузата за инвестиции, като същевременно се гарантира, че минималният целеви показател продължава да се спазва (т.е. структурен дефицит от 1,1 % от БВП). Въз основа на това структурното салдо би могло да се влоши с 0,5 % от БВП през 2017 г. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2017 г. Финландия ще спази изискванията съгласно предпазните мерки на ПСР. Ако бъде взета предвид настоящата актуализирана прогноза за намалението на отражението върху бюджета през 2017 г., дължащо се на изключителния приток на бежанци, заключението от оценката не би се променило като цяло. За 2018 г. Финландия следва да постигне своята средносрочна бюджетна цел, като се вземат предвид допуснатото отклонение във връзка с необичайни събития (разрешено за 2016 г.), както и допуснатите отклонения, свързани с изпълнението на структурните реформи и инвестициите (разрешени за 2017 г.) ([1]). Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2017 г. това представлява максимален номинален темп на растеж на нетните първични държавни разходи ([2]) от 1,6 %, което съответства на годишна структурна корекция от 0,1 % от БВП. При непроменена политика Финландия ще спази изискванията съгласно предпазните мерки на ПСР през 2018 г. Ако бъде взета предвид настоящата актуализирана прогноза за намалението на отражението върху бюджета през 2017 г., дължащо се на изключителния приток на бежанци, заключението от оценката не би се променило като цяло. В същото време Финландия се очаква *prima facie* да не спази целевия показател за намаляване на дълга през 2017 и 2018 г. Като цяло Съветът е на мнение, че Финландия трябва да има готовност да предприеме допълнителни мерки за гарантиране на съответствие.

(13) Очаква се вследствие от застаряването на населението и намаляването на работната ръка разходите за пенсии, здравеопазване и дългосрочни грижи да нараснат от 23 % от БВП през 2013 г. на 27 % до 2030 г. През януари 2017 г. влезе в сила пенсионна реформа, която ще повиши най-ниската законоустановена пенсионна възраст от 63 на 65 години до 2027 г. и ще обвърже законоустановената възраст за пенсиониране с промените в средната продължителност на живота. Разходите за социални и здравни услуги, за които понастоящем отговарят общините, възлизат на 10 % от БВП. Ако системата не бъде реформирана, тези разходи се очаква през следващите години да нарастват с 4,4 % годишно в номинално изражение и да се увеличат като дял от БВП. Сред основните цели на реформите е да намали продължителната липса на устойчивост на публичните финанси чрез по-добър контрол на разходите. Това ще бъде постигнато чрез интегриране на услуги, по-големи предприятия като доставчици на услуги и

([1]) На Финландия се дава възможност да се отклони от своята средносрочна бюджетна цел през 2018 г., тъй като временните отклонения са пренесени за следващ период от три години.

([2]) Нетните разходи на държавното управление 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. Бруто образуването на основен капитал на националното финансиране се разсрочва в рамките на 4-годишен период. 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.

цифровизация. Първият пакет от законодателни предложения за реформа на социалните и здравните услуги беше представен на парламента през март 2017 г. Тези закони ще установят правната рамка за 18 нови области, които ще поемат отговорността за социалните и здравните услуги от общините, считано от 2019 г. Законодателните предложения за най-оспорваните части от реформата, по-специално относно свободата на пациентите да избират своя доставчик на услуги, бяха представени на парламента в началото на май 2017 г. и трябва да бъдат приети, за да започнат да се прилагат от 2019 г. нататък, както е планирано.

(14) Увеличенията на заплатите са умерени през последните години. Средното годишно увеличение на договорените заплати е 0,7 % в периода 2014—2016 г. Поради слабия ръст на производителността на труда разходната конкурентоспособност бележи само постепенно подобрение. През 2016 г. социалните партньори подписаха пакта за конкурентоспособност, насочен към поетапно подобряване на разходната конкурентоспособност на Финландия през 2017 г. По отношение на повече от 90 % от наетите лица пактът за конкурентоспособност замразява заплатите за 12 месеца и трайно увеличава годишното работно време с 24 часа без допълнителна компенсация. Освен това наетите лица постоянно ще плащат по-голям дял от вноските за социална сигурност. Тези мерки се очаква да подпомогнат увеличаването на износа и заетостта през следващите години. Предстоящият кръг на преговорите за заплатите през втората половина на 2017 г. ще бъде от решаващо значение за гарантирането на тези очаквани положителни въздействия, тъй като с пакта за конкурентоспособност не бяха преодолени изцяло разликите по отношение на разходната конкурентоспособност спрямо партньорски икономики.

(15) Положението на пазара на труда започна да се подобрява постепенно през 2016 г., но все още има предизвикателства. Заетостта в сектора на производството е намаляла с 21 % между 2008 и 2015 г. Други сектори, като строителството, недвижимите имоти и здравеопазването, показват признаци на недостиг на работна ръка. Това подчертава необходимостта от целенасочени активни политики на пазара на труда и продължаване на инвестициите в ученето за възрастни и професионалното обучение, за да се даде възможност за професионална мобилност. Съотношението между свободните и заетите работни места през 2016 г. беше почти толкова високо, колкото през 2007 г., а равнището на безработица беше два процентни пункта по-високо. Това може да отразява несъответствия между търсенето и предлагането на пазара на труда, ниска привлекателност на някои свободни работни места или ограничени стимули за започване на работа. Необходими са непрестанни усилия за осигуряване на по-добри резултати на пазара на труда за неактивните лица, особено тези във възрастовата група 25—39 години, дългосрочно безработните и мигрантите. За постигането на по-добри резултати в социално отношение и на пазара на труда по отношение на хората с миграционен произход ще са нужни също непрекъснати инвестиции в тяхното образование.

(16) Що се отнася до активизирането, сложната система за социална сигурност с различните си видове обезщетения може да доведе до рискове от значително висок дял на неактивната работна сила и от капан на ниските заплати, както и до бюрократични проблеми при възстановяването на обезщетения. Преодоляването на тези капани ще бъде от решаващо значение. За да се увеличат стимулите за приемане на предложения за работа, бяха затегнати задължението за приемане на предложение за работа от страна на безработните и задължението за участие в схеми за стимулиране на активността. Освен това продължителността на обезщетенията за безработица, свързани с доходите, беше намалена. Бяха въведени положителни стимули, като например възможност за използване на основното обезщетение за безработица под формата на субсидии за мобилност и за заплати с цел активизиране на лицата, търсещи работа. Стимулите за приемане на предложена работа може да бъдат увеличени допълнително, като се премахнат съществуващите бюрократични пречки пред приемането на работа или стартирането на предприемаческа дейност.

(17) Неразходната конкурентоспособност действа като спирачка за осъществяването на износ и може да ограничи привлекателността на Финландия за чуждестранните инвеститори. Структурната промяна е в ход, но в последно време се забави. Беше постигнат напредък в отварянето за конкуренция на сектори на услугите, като търговията на дребно и транспорта, и бяха направени предложения за увеличаване на конкуренцията в други вътрешни сектори на услугите. Въпреки че съгласно международни сравнения Финландия се нарежда сред водещите държави в света по отношение на стопанската си среда и привлекателността за инвестиране, наличните входящи инвестиции във Финландия са под средното за Съюза равнище в сравнение с мащаба на икономиката.

(18) В контекста на европейския семестър за 2017 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Финландия и го публикува в доклада за страната за 2017 г. Освен това Комисията направи оценка на програмата за стабилност за 2017 г., националната програма за реформи за 2017 г. и последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Финландия през предходните години. Комисията взе предвид не само значението на програмите и на последващите действия за провеждането на устойчива фискална 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 равнище ЕС към бъдещите решения на национално равнище.

(19) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност за 2017 г., като становището му ([1]) е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на Финландия да предприеме следните действия през 2017 и 2018 г.:

1. Да провежда своята фискална политика в съответствие с изискванията на предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж, което предполага да постигне своята средносрочна бюджетна цел през 2018 г., като се вземат предвид допуснатите отклонения, свързани с необичайни събития, изпълнението на структурните реформи и инвестициите, за които е разрешено временно отклонение. Да осигури навременното приемане и прилагане на административната реформа за подобряване на разходната ефективност на социалните и здравните услуги.

2. Да стимулира по-нататъшното привеждане на възнагражденията в съответствие с развитието на производителността при пълно зачитане на ролята на социалните партньори. Да предприеме целенасочени активни мерки на политиката на пазара на труда за справяне с предизвикателствата, свързани със заетостта и в социално отношение, да осигури стимули за приемане на предложена работа и насърчаване на предприемачеството.

3. Да продължи да подобрява регулаторната рамка и да намали административната тежест с цел увеличаване на конкуренцията в сферата на услугите и насърчаване на инвестициите.

Съставено в Брюксел на 11 юли 2017 година.

За Съвета

Председател

T. TÕNISTE

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