ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 20.5.2020 г.
COM(2020) 527 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Швеция за 2020 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Швеция за 2020 г.

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Швеция за 2020 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Швеция за 2020 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 политики[1], и по-специално член 9, 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 17 декември 2019 г. Комисията прие годишната стратегия за устойчив растеж, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2020 г. Тя взе надлежно предвид Европейския стълб на социалните права, провъзгласен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 17 декември 2019 г. Комисията прие също доклада за механизма за предупреждение, в който беше посочено, че Швеция ще бъде една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.

(2) Докладът за Швеция за 2020 г.[3] беше публикуван на 26 февруари 2020 г. В него бе оценен напредъкът на Швеция в изпълнението на специфичните за държавата препоръки, приети от Съвета на 9 юли 2019 г.[4], последващите действия във

[1] ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.
[2] ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.
[3] SWD(2020) 526 final.
[4] ОВ C 301, 5.9.2019 г., стр. 117.

връзка с препоръките, отправени през предходните години, както и напредъкът на страната по националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“. В доклада беше включен и задълбоченият преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011, чиито резултати също бяха публикувани на 26 февруари 2020 г. Анализът на Комисията ѝ даде основание да заключи, че в Швеция са налице макроикономически дисбаланси. По-специално високото равнище на надценка на жилищата в съчетание с продължаващото нарастване на задлъжнялостта на домакинствата създават рискове от неуправляема корекция. Това би могло да има отрицателно въздействие върху икономиката и евентуално също върху банковия сектор. Всяко отрицателно въздействие върху банковия сектор би могло също така да се разпростре в съседните държави, като се имат предвид системните финансови взаимовръзки. През последните години бяха предприети някои мерки за справяне с тези дисбаланси. Досега обаче тези мерки имат ограничено въздействие. Все още има съществени пропуски в политиките, по-специално във връзка с данъчните стимули за дългово финансиране на собствеността на жилище, с функционирането на предлагането на жилища, както и особено с пазара на отдаване под наем.

(3) На 11 март 2020 г. Световната здравна организация обяви официално световна пандемия от COVID-19. Това е тежка извънредна ситуация в областта на общественото здраве, която засяга гражданите, обществата и икономиките. Тя поставя националните здравни системи под силен натиск, причинява смущения в световните вериги за доставки, нестабилност на финансовите пазари и сътресения в потребителското търсене и се отразява отрицателно на различни сектори. Застрашени са работните места и доходите на хората, както и стопанската дейност на дружествата. Пандемията предизвика голямо икономическо сътресение, от което вече има значителни последици в Европейския съюз. На 13 март 2020 г. Комисията прие съобщение[5], в което се призовава за координирани икономически мерки в отговор на кризата, включващи всички участници на национално равнище и на равнището на Съюза.

(4) Редица държави членки обявиха извънредно положение или въведоха спешни мерки. Всички спешни мерки следва да бъдат строго пропорционални, необходими, ограничени във времето и в съответствие с европейските и международните стандарти. Те следва да подлежат на демократичен надзор и независим съдебен контрол.

(5) На 20 март 2020 г. Комисията прие Съобщение относно активирането на общата клауза за дерогация, предвидена в Пакта за стабилност и растеж[6]. Както е посочено в член 5, параграф 1, член 6, параграф 3, член 9, параграф 1 и член 10, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 и член 3, параграф 5 и член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1467/97, клаузата улеснява координирането на бюджетните политики в период на драстичен икономически спад. В своето съобщение Комисията излага пред Съвета становището си, че предвид очаквания драстичен икономически спад вследствие на разпространението на COVID-19 настоящите условия позволяват активирането на клаузата. На 23 март 2020 г. министрите на финансите на държавите членки се съгласиха с оценката на Комисията. Активирането на общата клауза за дерогация позволява временно отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел, при условие че с това не се излага на риск фискалната устойчивост в

[5] COM(2020) 112 final.
[6] COM(2020) 123 final.

средносрочен план. Във връзка с корективната част на Пакта за стабилност и растеж Съветът може също така да реши, по препоръка на Комисията, да приеме промяна във фискалната траектория. Общата клауза за дерогация не спира прилагането на процедурите, предвидени в Пакта за стабилност и растеж. Тя позволява на държавите членки да се отклонят от бюджетните задължения, които обичайно се прилагат, като същевременно дава възможност на Комисията и на Съвета да предприемат необходимите мерки за координиране на политиката в рамките на Пакта.

(6) Необходими са постоянни действия за ограничаване и контрол на разпространението на пандемията, за повишаване на устойчивостта на националните здравни системи, за смекчаване на социално-икономическите последици чрез мерки за подкрепа на предприятията и домакинствата и за гарантиране на подходящи здравословни и безопасни условия на труд с оглед на възобновяването на икономическата дейност. Съюзът следва да използва пълноценно различните инструменти, с които разполага, за да подкрепи усилията на държавите членки в тези области. Успоредно с това държавите членки и Съюзът следва да работят съвместно, за да подготвят мерките, необходими за връщането към нормалното функциониране на нашите общества и икономики, както и към устойчивия растеж, интегрирайки наред с другото зеления преход и цифровата трансформация и вадейки всички поуки от кризата.

(7) Кризата, свързана с COVID-19, изтъкна гъвкавостта, която предлага единният пазар по отношение на адаптирането към извънредни ситуации. За да се гарантира обаче бърз и плавен преход към етапа на възстановяване и свободното движение на стоки, услуги и работници, извънредните мерки, които възпрепятстват нормалното функциониране на единния пазар, трябва да бъдат премахнати веднага щом престанат да бъдат абсолютно необходими. Текущата криза разкри необходимостта от планове за готовност за действие при кризи в здравната система, като тази готовност включва по-специално подобрени стратегии за покупка, диверсифицирани вериги на доставки и стратегически запаси от основни консумативи. Тези елементи са изключително важни за разработването на по-обхватни планове за готовност за действие при кризи.

(8) Законодателят на Съюза вече измени съответните законодателни уредби[7], предоставяйки на държавите членки възможността да мобилизират всички неизползвани ресурси от европейските структурни и инвестиционни фондове, за да могат да се справят с извънредните последици от пандемията от COVID-19. Тези изменения ще осигурят допълнителна гъвкавост, както и опростени и рационализирани процедури. За да се намали натискът върху паричните потоци, за счетоводната година 2020—2021 държавите членки могат също така да се възползват от 100-процентово съфинансиране от бюджета на Съюза. Швеция се

[7] Регламент (ЕС) 2020/460 на Европейския парламент и на Съвета от 30 март 2020 г. за изменение на регламенти (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013 и (ЕС) № 508/2014 във връзка със специални мерки за мобилизиране на инвестиции в системите на здравеопазване на държавите членки и в други сектори на техните икономики в отговор на избухването на COVID-19 (Инвестиционна инициатива в отговор на коронавируса) (ОВ L 99, 31.3.2020 г., стр. 5) и Регламент (ЕС) 2020/558 на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2020 г. за изменение на регламенти (ЕС) № 1301/2013 и (ЕС) № 1303/2013 по отношение на специалните мерки за предоставяне на изключителна гъвкавост за използване на европейските структурни и инвестиционни фондове в отговор на избухването на COVID-19 (ОВ L 130, 24.4.2020 г., стр. 1).

насърчава да използва пълноценно тези възможности, за да помогне на хората и секторите, които са в най-затруднено положение.

(9) Възможно е разпространението на социално-икономическите последици от пандемията да бъде неравномерно в различните региони поради различните модели на специализация — по-специално в регионите, които разчитат значително на туризма и в по-общ план на стопански дейности, при които е необходим пряк контакт с потребителите. Това води до съществен риск регионалните различия в Швеция да се засилят, като се задълбочи вече наблюдаваната тенденция за увеличаване на различията между столицата и останалата част на страната, както и между градските и селските райони. В съчетание с риска от временни смущения в процеса на сближаване между държавите членки настоящата ситуация изисква целенасочени мерки на политиките.

(10) На 27 април 2020 г. Швеция представи своята национална програма за реформи за 2020 г., а на 28 април 2020 г. — своята програма за конвергенция за 2020 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

(11) Спрямо Швеция понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж.

(12) В своята програма за конвергенция за 2020 г. правителството планира влошаване в номиналното салдо от излишък в размер на 0,4 % от БВП през 2019 г. на дефицит от 3,8 % от БВП през 2020 г. Очаква се дефицитът да намалее до 1,4 % от БВП през 2021 г. и да достигне излишък от 1,5 % през 2023 г. След намаление, достигнало 35 % от БВП през 2019 г., съгласно програмата за конвергенция за 2020 г. се очаква през 2020 г. съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП да нарасне до 40 %. Макроикономическата и фискалната перспектива се характеризират с високата степен на несигурност, породена от пандемията от COVID-19.

(13) В отговор на пандемията от COVID-19 и в рамките на координирания подход на Съюза Швеция прие бюджетни мерки за увеличаване на капацитета на здравната система, за ограничаване на пандемията и за облекчаване на положението на засегнатите в особена степен хора и сектори. Съгласно програмата за конвергенция за 2020 г. тези бюджетни мерки възлизат на 2,4 % от БВП. Мерките включват: укрепване на здравното обслужване (0,1 % от БВП), спешна помощ за сектори в затруднено положение (1,6 % от БВП) и мерки в областта на пазара на труда и социалната политика (0,2 % от БВП). Освен това Швеция обяви мерки, които, без да имат пряко отражение върху бюджета, ще допринесат за подпомагане на ликвидността на предприятията. Съгласно програмата за конвергенция тези мерки включват по-специално отсрочване на данъци в размер до 6,9 % от БВП, както и различни видове гаранции по заеми и разширени кредитни механизми, възлизащи на приблизително 4,7 % от БВП. Като цяло предприетите от Швеция мерки са в съответствие с насоките, изложени в съобщението на Комисията относно координирани икономически мерки в отговор на пандемията от COVID-19. Цялостното прилагане на тези мерки, последвано от пренасочване на фискалните политики към постигането на разумни средносрочни фискални позиции, когато икономическите условия позволяват това, ще допринесе за запазването на фискалната устойчивост в средносрочен план.

(14) Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. при непроменена политика се предвижда салдото на консолидирания държавен бюджет на Швеция да бъде -5,6 % от БВП през 2020 г. и -2,2 % през 2021 г. Съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да остане под 60 % от БВП през 2020 г. и 2021 г.

(15) На 20 май 2020 г. Комисията публикува доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора, вследствие на планираното от Швеция нарушение на прага на дефицита в размер на 3 % от БВП през 2020 г. Като цяло анализът сочи, че критерият за дефицита, определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/1997, не е изпълнен.

(16) Икономиката на Швеция се забави по безпрецедентен начин след избухването на пандемията от COVID-19. Според прогнозата на Комисията безработицата се очаква да нарасне до 9,7 % през 2020 г. и да се възстанови на 9,3 % през 2021 г. Очаква се силно понижение на частното потребление, по-специално в най-силно изложените категории на потребление, като транспорт, ресторанти и настаняване. Предвижда се при бруто образуването на основен капитал да настъпи още по-рязък спад, отколкото при потреблението, дължащ се до голяма степен на несигурността по отношение на темпа на възстановяването. Шведските органи започнаха да предприемат мерки на ранен етап и с разпространението на пандемията увеличиха постъпателно интензивността на мерките на политиката. Мерките бяха ориентирани към здравеопазването и реагирането на икономическите последици. Мерките, свързани със здравеопазването, включват икономическа подкрепа от страна на правителството за всички допълнителни разходи поради пандемията от COVID-19 на регионите и местните органи, отговарящи за системата на здравеопазването. В икономически аспект правителството предприе широк набор от мерки за облекчаване на разходите на корпоративния сектор (краткосрочни съкращения, разходи за отпуск по болест, отмяна на дела на работодателя от социалноосигурителните вноски, кредитни гаранции и намаления на наемите), както и за осигуряване на корпоративна ликвидност (отлагане на плащания на данъци, включително плащания на ДДС). Освен това националната банка реши да отпуска заеми на дружества чрез банки и да закупува държавни и общински облигации, както и обезпечени ипотечни облигации и облигации и търговски ценни книжа, емитирани от шведски нефинансови предприятия. При разработването и прилагането на тези мерки трябва да се вземе предвид устойчивостта на банковия сектор. Националната банка сключи също споразумения за валутни суапове с други централни банки, включително Федералния резерв на САЩ, за да се гарантира на финансовия сектор наличието на основните валути. Социалната политика и политиката в областта на пазара на труда бяха разширени чрез увеличаване на обезщетенията за безработица и обезщетенията за болест, понижаване на изискванията за достъп до схемата за безработица и чрез активни политики в областта на пазара на труда и образованието (зелени работни места, удължаване на схемата „Ново начало чрез работа“, летни курсове, повече студенти във висшето образование).

(17) Краткосрочният политически отговор на Швеция на избухналата пандемия от COVID-19 разчита на осигуряването на съответните ресурси и свободен капацитет, както и на адаптирането на ролите и отговорностите на здравните работници. В средносрочен план това следва да доведе и до навременно и балансирано в географско отношение здравеопазване, съответно разпределение

на здравните работници между различните здравни структури (например в извънболничната и болничната помощ), както и да спомогне за избягването на структурен недостиг на медицински персонал. Използването на силния сектор за научни изследвания и иновации на Швеция за ръководени от науката действия може да допринесе за напредък при разработването на ваксини, лечения и диагностиката, както и превръщането на резултатите от научните изследвания в политики в областта на общественото здраве.

(18) Подкрепата за наличието на умения, и по-специално цифрови умения, може да поддържа по-високия растеж на производителността чрез научни изследвания и иновации във високотехнологичните сектори и да спомогне за постигането на амбициозните цели на Швеция, съдържащи се в нейния национален план в областта на климата и енергетиката. Необходими са също така инвестиции за намаляване на разликите в образователните резултати между учащите се с мигрантски и местен произход. Високото качество на работната ръка е основен фактор, допринасящ за растежа на производителността на труда, но този принос бе почти изчерпан преди кризата с COVID-19. Също така ще бъде необходимо да се разгледа въпросът с интегрирането на пазара на труда на групи, чийто потенциал не е бил напълно използван преди кризата, като например мигрантите от държави извън ЕС и хората с увреждания. Недостигът на умения е особено ясно изразен в образованието, здравеопазването, социалната дейност, информационните и комуникационните технологии, промишлеността и строителството.

(19) За да се стимулира икономическото възстановяване, ще бъде важно да се даде приоритет на готови за изпълнение публични инвестиционни проекти, както и да се стимулират частните инвестиции, включително чрез съответни реформи. В секторите на цифровите технологии и микроелектрониката повече от 50 % от работодателите съобщават за недостиг на умения, засягащ растежа. Поддържането на високия дял на публичните разходи в областта на научните изследвания е необходимо условие за подобряване на производителността. Също така за възстановяването на растежа на производителността на труда са необходими увеличаване на капитала и по-големи инвестиции във високотехнологичните и иновативните сектори. Разпространението на нови цифрови технологии сред малките и средните предприятия ще спомогне за повишаване на производителността. Кризата показа колко важна е цифровата инфраструктура, както и че е необходимо наличието на бърза и стабилна свързаност във всички места, където хората живеят или работят. Разширяването на мобилния широколентов достъп в радиочестотната лента 700 MHz ще играе важна роля, както и възможността за финансова подкрепа за развитието на фиксиран широколентов достъп. Бъдещият търг на 5G ще осигури допълнителен тласък на цифровизацията на шведската икономика. Целта за постигане на неутрално по отношение на климата общество през 2045 г. ще изисква инвестиции в научни изследвания и иновации, които позволяват разработването и реализирането на нови, конкурентоспособни решения за декарбонизация и координирани социални и политически действия. Транспортът е основната област за намаляване на емисиите на парникови газове в Швеция. В политическия дневен ред стои цялостна и сравнително бърза трансформация на автомобилния парк към превозните средства с ниски емисии. Планираните инвестиции в железопътната инфраструктура са от значение за улесняване на разделянето на видовете транспорт и за постигане на амбициозната цел на Швеция в областта на климата. Електрификацията на транспорта и

промишлеността ще изисква значителни инвестиции в производството и разпределението на електроенергия. Програмирането на Фонда за справедлив преход за периода 2021—2027 г. би могло да помогне на Швеция да преодолее някои от предизвикателствата, свързани с прехода към неутрална по отношение на климата икономика, по-специално на териториите, обхванати от приложение Г към доклада за страната[8]. Това ще позволи на Швеция да използва този фонд по най-добрия начин.

(20) Упоритите твърдения и съмнения за изпиране на пари засегнаха репутацията на шведските банки, като предотвратяването на изпирането на пари продължава да бъде приоритет за Швеция. Ефективният надзор изисква повече ресурси и подходящи процедури за прилагане на подход, основаващ се на оценка на риска. Швеция отчете, че са необходими повече ресурси за упражняване на съответен надзор и извършване на адекватни разследвания, и укрепи капацитета на своята агенция за финансов надзор. Този капацитет обаче е все още нисък в сравнение с размера на шведския финансов сектор. Продължават да съществуват предизвикателства, като все още не е напълно приложен основаният на риска подход.

(21) Докато настоящите препоръки са насочени към справяне със социално-икономическото въздействие на пандемията и улесняването на икономическото възстановяване, специфичните за всяка държава препоръки за 2019 г., приети от Съвета на 9 юли 2019 г., обхващаха също реформи, които са от съществено значение за справяне със средносрочните и дългосрочните структурни предизвикателства. Тези препоръки продължават да бъдат актуални и ще продължат да бъдат наблюдавани през целия годишен цикъл на европейския семестър през следващата година. Това се отнася и до препоръките относно свързаните с инвестициите икономически политики. Тези препоръки следва да бъдат взети предвид при стратегическото програмиране на финансирането по линия на политиката на сближаване за периода след 2020 г., включително за смекчаващи мерки и стратегии за премахване на мерките, свързани с настоящата криза.

(22) Европейският семестър осигурява рамката за непрекъсната координация на политиките в областта на икономиката и заетостта в Съюза, която може да допринесе за постигане на устойчива икономика. Държавите членки направиха преглед на напредъка по изпълнението на целите на ООН за устойчиво развитие (ЦУР) в своите национални програми за реформи за 2020 г. Гарантирайки цялостното изпълнение на препоръките по-долу, Швеция ще допринесе за напредъка към постигането на ЦУР и за общите усилия за осигуряване на конкурентоспособна устойчивост в Съюза.

(23) В рамките на европейския семестър за 2020 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Швеция и го публикува в доклада за страната за 2020 г. Тя извърши и оценка на програмата за конвергенция за 2020 г., на националната програма за реформи за 2020 г. и на последващите мерки, свързани с препоръките, отправени към Швеция през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика в Швеция, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на Съюза предвид необходимостта от

[8] SWD(2020) 526 final.

засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнището на Съюза към бъдещите национални решения.

(24) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за конвергенция за 2020 г., като становището му[9] е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.

(25) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и на тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи за 2020 г. и програмата за конвергенция за 2020 г. Настоящите препоръки отчитат необходимостта от справяне с пандемията и улесняват възстановяването на икономиката като първа необходима стъпка за коригиране на дисбалансите. След пренасочването на препоръките към целта за справяне със социално-икономическите последици от пандемията и за улесняването на икономическото възстановяване, нито една от настоящите препоръки не се занимава пряко макроикономическите дисбаланси, установени от Комисията съгласно член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011,

ПРЕПОРЪЧВА на Швеция да предприеме следните действия през 2020 г. и 2021 г.:

1. В съответствие с общата клауза за дерогация да предприеме всички необходими мерки за ефективно справяне с пандемията, поддържане на икономиката и оказване на подкрепа за последващото възстановяване. Когато икономическите условия позволяват това, да провежда фискални политики, насочени към постигане на разумни средносрочни фискални позиции и гарантиране на устойчивост на дълга, като същевременно засилва инвестициите. Да гарантира устойчивостта на системата за здравеопазване, включително чрез адекватни доставки на оборудване, инфраструктура и работна сила от критично значение.

2. Да насърчава иновациите и да оказва подкрепа за образованието и развитието на умения. Да даде приоритет на готови за изпълнение публични инвестиционни проекти и да насърчава частните инвестиции за стимулиране на икономическото възстановяване. Да съсредоточи инвестициите върху екологичния и цифровия преход, по-специално върху чистото и ефективно производство и използване на енергия, високотехнологичните и иновативните сектори, мрежите от пето поколение и устойчивия транспорт.

3. Да подобри ефективността на надзора за борба с изпирането на пари и ефективно да прилага уредбата за борба с изпирането на пари.

Съставено в Брюксел на година.

За Съвета
Председател

[9] Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.