



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.6.2014 г.
COM(2014) 427 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Финландия за 2014 г.

**и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на
Финландия за 2014 г.**

{SWD(2014) 427 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Финландия за 2014 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Финландия за 2014 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, и по-специално член 5, параграф 2 от него,¹

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси², и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия³,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент⁴,

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 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Комисията да се започне изпълнението на нова стратегия за растеж и работни места — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическите политики, която стратегия е съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала на Европа за устойчив растеж и конкурентоспособност.
- (2) На 13 юли 2010 г. въз основа на предложенията на Комисията Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическите политики на държавите

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

³ COM(2014) 427 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 и P7_TA(2014)0129.

членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоки за политиките за заетост на държавите членки, като заедно двата акта представляват т. нар. „интегрирани насоки“. Държавите членки бяха приканени да се съобразят с интегрираните насоки при провеждането на националната си икономическа политика и политика за заетост.

- (3) На 29 юни 2012 г. държавните и правителствените ръководители взеха решение относно Пакт за растеж и работни места, с който се предоставя съгласувана рамка за действие на равнището на отделните държави, ЕС и еврозоната, като се използват всички възможни лостове, инструменти и политики. Те взеха решение относно действията, които да бъдат предприети на равнището на държавите членки, като по-конкретно изразиха пълната си ангажираност с постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ и с изпълнението на специфичните за държавите препоръки.
- (4) На 9 юли 2013 г. Съветът прие препоръка относно националната програма за реформи на Финландия за 2013 г. и даде становището си относно актуализираната програма за стабилност на Финландия за периода 2012—2016 г. На 15 ноември 2013 г., в съответствие с Регламент (ЕС) № 473/2013⁵, Комисията представи своето становище относно проекта на бюджетен план на Финландия за 2014 г.⁶
- (5) На 13 ноември 2013 г. Комисията прие годишния обзор на растежа⁷, с което постави началото на европейския семестър за 2014 г. за координация на икономическите политики. На същия ден въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение⁸, в който беше посочено, че Финландия е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.
- (6) На 20 декември 2013 г. Европейският съвет одобри приоритетите, насочени към осигуряване на финансова стабилност, фискална консолидация и действия за стимулиране на растежа. Той подчерта необходимостта от продължаване на диференцирана бюджетна консолидация, благоприятстваща растежа, възстановяване на нормалните условия за отпускане на заеми за икономиката, насърчаване на растежа и конкурентоспособността, справяне с безработицата и социалните последици от кризата и модернизиране на публичната администрация.
- (7) На 5 март 2014 г. Комисията публикува резултатите от задълбочения преглед за Финландия⁹, извършен съгласно член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. Анализът на Комисията дава основание да се заключи, че във Финландия продължават да са налице макроикономически дисбаланси, които трябва да бъдат следени и за които са необходими политически действия. По-специално заслужава да се следят по-внимателно слабите резултати на износа през последните години, дължащи се на промишленото реструктуриране и на факторите за разходната и неразходната конкурентоспособност.

⁵ ОВ L 140, 27.5.2013 г., стр.11.

⁶ C(2013) 8012 final.

⁷ COM(2013) 800 final.

⁸ COM(2013) 790 final.

⁹ SWD(2014) 89 final.

- (8) На 17 април 2014 г. Финландия представи своята национална програма за реформи за 2014 г. и своята програма за стабилност за 2014 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (9) Целта на бюджетната стратегия, заложена в програмата за стабилност за 2014 г., е завръщане към средносрочната бюджетна цел през 2015 г., задържане на структурното салдо над тази цел през останалата част на програмния период и балансиране на консолидирания държавен бюджет от 2017 г. нататък. Средносрочната бюджетна цел на Финландия за структурен дефицит в размер на 0,5 % от БВП отразява изискванията на Пакта за стабилност и растеж. Финландия постигна своята средносрочна бюджетна цел през 2013 г. и възнамерява да се придържа към нея през 2014 г., като остане също в съответствие с целевия показател за разходите. Финландия планира обаче да надхвърли своята средносрочна бюджетна цел през 2015 г. и да продължи да спазва целевия показател за разходите. Като цяло това отговаря на изискванията на Пакта за стабилност и растеж. Същевременно съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП расте и се очаква през 2015 г. да надхвърли временно прага от 60 % от БВП, основно поради слабата макроикономическа перспектива. Макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози в програмата, която не е изготвена независимо, е реалистичен, макар и малко по-оптимистичен от пролетната прогноза на Комисията по отношение на икономическия растеж през 2014 г. и 2015 г. В пролетната прогноза на Комисията от 2014 г. се предвижда влошаване на структурното салдо с 0,3 % от БВП през 2014 г., което води до отклонение от средносрочната бюджетна цел, и подобрене с 0,6 % от БВП през 2015 г., като се очаква целевият показател за разходите да бъде спазен и през двете години. Въз основа на своята оценка на програмата и прогнозата на Комисията, в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета, Съветът е на мнение, че от Финландия може да се очаква постигането на целите на нейната програма, които са до голяма степен в съответствие с Пакта за стабилност и растеж.
- (10) Финландия е изложена на висок риск по отношение на устойчивостта на публичните финанси в дългосрочен план поради въздействието върху бюджета на разходите, свързани със застаряването на населението. Финландия отчете липсата на устойчивост и през 2013 г. изготви програма за структурна политика, насочена към възстановяване на устойчивостта и и възобновяване на растежа. Друга важна стъпка е въвеждането на лимити за разходите на сектор „Държавно управление“ и фискалният план за 2015—2018 г. от март 2014 г., предвиждащ мерки за коригиране, структурни реформи и инвестиции в растеж. Приходните мерки за коригиране са свързани главно с увеличения на данъка върху продажбите и на доходните данъци.
- (11) Ефективността на обществените услуги не е в крак с развитието на производителността в частния сектор. Финландия подготвя административни реформи по отношение на структурата на общините и на здравните и социалните услуги. Общинската реформа се основава на доброволното сливане на общини с финансови стимули от държавата. Резултатите от доброволното сливане са все още несигурни. Услугите по осигуряване на социални и здравни грижи трябва да се предоставят от пет регионални доставчици, като и общините ще продължат да участват в осигуряването на услугите. Все още липсва подробна информация, като за есента на 2014 г. е планирано законодателно предложение. Новите структури трябва да бъдат изградени до

началото на 2017 г. Законът от юли 2013 г. за подкрепа на функционалния капацитет на възрастните хора, който поставя по-силен акцент върху превенцията, рехабилитацията и независимия живот, следва да допринесе за намаляването на потребността от институционални грижи и ограничаването на бъдещите разходи за дългосрочни грижи.

- (12) Основното предизвикателство на пазара на труда за Финландия продължава да бъде дългосрочното предлагане на работна ръка, тъй като броят на хората, напускащи пазара на труда, понастоящем е по-висок от броя на навлизащите. За да се отговори на търсенето на работна ръка, в бъдеще са необходими удължаване на работната кариера и подобряване на предлагането на пазара на труда. Програмата за структурната политика на правителството за 2013 г. включва мерки за удължаване на работната кариера и подобряване на предлагането на работна ръка, включително увеличаване на стимулите за приемане на предложена работа. Финландия започна да намалява ранното напускане на пазара на труда, но продължават да съществуват някои механизми, като например „тунела на обезщетения за безработицата“, с който някои по-възрастни безработни могат при определени условия без прекъсване да получават обезщетения за безработица, докато се пенсионират. Наскоро въведеният коефициент на очаквана продължителност на живота и трикратното увеличение на процентите на натрупване на права изглежда имат ограничен ефект върху практиките на пенсиониране. Освен това, тъй като очакваната продължителност на живота нараства по-бързо от предвиденото, а хората не работят по-дълго, съществува опасност адекватността на пенсиите да спадне. Финландия си е постави за цел до 2025 г. ефективната възраст за пенсиониране да бъде покачена на най-малко 62,4 години. Спорно е дали целта да може да бъде постигната без нови мерки като повишаване на законоустановената пенсионна възраст и увеличени усилия за повишаване на пригодността за заетост на по-възрастните работници. Социалните партньори работят по своето предложение за реформа на пенсионната система, която да бъде приложена от новото правителство след общите избори през пролетта на 2015 г. и да влезе в сила в началото на 2017 г. Финландия предприе важни и амбициозни мерки за справяне с младежката и дългосрочната безработица. Трайното придобиване на умения, за които има работни места, от страна на целевите групи, както и подобряването на тяхното положение на пазара на труда ще отнеме време.
- (13) Финландия предприе мерки за подобряване на цялостната конкурентна среда и известен напредък е постигнат при изпълнението на програмата за здравословна конкуренция. Органите за защита на конкуренцията и на потребителите бяха слети и новата структура е на ранен етап на изграждане. Законът за защита на конкуренцията вече налага ограничения на господстващото положение в търговията на дребно с потребителски стоки, а на финландския орган за защита на конкуренцията и потребителите са предоставени конкретни правомощия да се намесва при определени условия срещу икономическите дейности, извършвани от публични органи, които нарушават конкуренцията на пазара. Пазарът на дребно във Финландия е силно концентриран, като има някои фактори в съответното законодателство, които потенциално намаляват ефективността на конкуренцията и укрепват позициите на двамата лидери на пазара на дребно. Примерите включват градоустройственото планиране, чиито изисквания са много строги, както за големи търговски обекти, така и за малки единици. Разпоредбите за земеползването и планирането в момента са подложени на преглед, като това

създава възможност в тях да се увеличи подкрепата за „здравословната“ конкуренция. Търговията на дребно продължава да бъде сред най-силно регулираните в държавите членки, включително пречките пред конкуренцията, създадени със строителните изисквания към големите търговски обекти за продажба на дребно.

- (14) Възстановяването на растежа и конкурентоспособността е ключово предизвикателство за финландската икономика. Финландия заема много високо място в международните класации за конкурентоспособност, но въпреки това през 2007—2012 г. губи пазарен дял на износа с най-бързи темпове в ЕС. Интензивността на НИРД в предприятията се понижава и националната цел за разходи за НИРД изглежда все по-трудно достижима. Критичен въпрос е доколко финландската система за научноизследователска дейност и иновации е ефективна при превръщането на инвестициите в НИРД в нови иновативни продукти и услуги. В момента не са налице достатъчно инвестиции за превръщането на потенциала на НИРД в нови продукти. Ограниченият брой големи фирми износители, продаващи тясна продуктова гама, както и пониската склонност на финландските малки дружества да изнасят, влияят върху търговските показатели и върху потенциалния растеж. Експортният потенциал би могъл да се стимулира чрез предоставяне на допълнителна специфична подкрепа за интернационализирането на малките предприятия. Финландия даде ход на реформи по отношение на капацитета за създаване на иновативни продукти и подкрепата за диверсификацията на промишлеността, включително цялостна реформа на финансирането на научноизследователските институти и научните изследвания. Програмата на правителството от 2013 г. за структурната политика, лимитите на разходите на сектор „Държавно управление“ и фискалният план за 2015—2018 г. от март 2014 г. не съдържат само мерки за коригиране и структурни реформи, но също така и инициативи за насърчаване на растежа и иновациите. Финландия би могла да извлече полза и от разнообразяването на своите енергийни доставки, по-специално с оглед нейната зависимост от един-единствен доставчик на газ.
- (15) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Финландия. Тя извърши оценка на програмата за стабилност и националната програма за реформи. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Финландия, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС предвид на необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнището на ЕС към бъдещите национални решения. Препоръките ѝ в рамките на европейския семестър са изразени в препоръки 1—5 по-долу.
- (16) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност на Финландия, като становището му¹⁰ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.
- (17) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи и програмата за стабилност. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са изразени по-специално в препоръки 2, 4 и 5 по-долу.

¹⁰ Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

- (18) В рамките на европейския семестър Комисията също така извърши анализ на икономическата политика на еврозоната като цяло. Въз основа на това Съветът отправи специфични препоръки към държавите членки, чиято парична единица е еврото. Финландия следва също така да гарантира пълното и навременното изпълнение на тези препоръки,

ПРЕПОРЪЧВА на Финландия да предприеме следните действия в периода 2014—2015 г.:

1. Да укрепи бюджетните мерки за 2014 г. с оглед на очертаващото се несъответствие със средносрочната бюджетна цел. През 2015 г. и след това да се придържа към предвидената средносрочна бюджетна цел и да гарантира, че критерият за дълга се спазва, като същевременно осъществява благоприятстваща растежа фискална политика. Да прилага без отлагане реформите, заложи в програмата за структурната политика, лимитите на разходите на сектор „Държавно управление“ и фискалния план за 2015—2018 г. с цел преодоляване на липсата на фискална устойчивост и укрепване на условия за растеж.
2. Да гарантира ефективно изпълнение на текущите административни реформи, свързани с общинските структури и социалните и здравните услуги с цел увеличаване на разходната ефективност при предоставянето на публични услуги.
3. Да подобри използването на пълния потенциал на работната сила на пазара на труда, включително чрез повишаване на равнището на заетост и пригодността за заетост на по-възрастните работници, намаляването на възможностите за преждевременно напускане на пазара на труда и обвързване на законоустановената възраст за пенсиониране с промените на продължителността на живота. Да подобри положението на пазара на труда на младите хора и трайно безработните, като особено се набляга върху професионалното образование и целевите мерки за активиране.
4. Да продължи с усилията за повишаване на конкуренцията на пазарите на стоки и услуги, особено в сектора на търговията на дребно, чрез прилагане на програмата за насърчаване на здравословната конкуренция, включително изменения на закона за земеползване и градоустройство, така че да оказва по-голяма подкрепа на здравословната конкуренция.
5. Да продължи да засилва както капацитета на Финландия за създаване на иновативни продукти, услуги и дружества с висок ръст в бързо променяща се среда, така и диверсификацията на промишлеността, по-специално чрез повишаване на стимулите за инвестиции във Финландия и по-нататъшно улесняване на излизането на по-малките дружества на експортните пазари. Да ускори развитието на трансграничните газопреносни връзки с Естония.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*