



Брюксел, 20.5.2020 г.
COM(2020) 540 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Финландия

Доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Финландия

Доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз

1. ВЪВЕДЕНИЕ

На 20 март 2020 г. Комисията прие Съобщение относно задействането на общата клауза за дерогация от Пакта за стабилност и растеж. 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 във времена на сериозен икономически спад. В своето съобщение Комисията споделя становището на Съвета, че предвид очаквания сериозен икономически спад в резултат на пандемията от COVID-19, настоящите условия позволяват клаузата да бъде задействана. На 23 март 2020 г. министрите на финансите на държавите членки се съгласиха с оценката на Комисията. Задействането на общата клауза за дерогация позволява временно отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел, при условие че това не застрашава фискалната устойчивост в средносрочен план. Във връзка с корективните мерки Съветът може също така да реши, по препоръка на Комисията, да приеме промяна във фискалната траектория. Общата клауза за дерогация не спира процедурите по 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.

Данните, които бяха предоставени от финландските органи на 31 март 2020 г. и впоследствие потвърдени от Евростат¹, показват, че дефицитът по консолидирания държавен бюджет в Финландия е достигнал 1,1 % от БВП през 2019 г., а брутният консолидиран държавен дълг е възлизал на 59,4 % от БВП. Според програмата за стабилност за 2020 г. Финландия предвижда дефицит от 7,2 % от БВП през 2020 г. и дълг в размер на 69,1 % от БВП.

Планираният дефицит за 2020 г. на пръв поглед предоставя доказателство за наличието на прекомерен дефицит, според определението в Пакта за стабилност и растеж.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

В този контекст Комисията изготви настоящия доклад, в който анализира спазването от страна на Финландия на критерия за дефицита, предвиден в Договора. Критерият за дълга може да се счита за изпълнен, тъй като съотношението на дълга към БВП през 2019 г. е било под референтната стойност от 60 % от БВП, предвидена в Договора. В него се отчитат всички съответни фактори и се обръща необходимото внимание на голямото икономическо сътресение, свързано от пандемията от COVID-19.

Таблица 1. Дефицит по консолидирания държавен бюджет и консолидиран държавен дълг (% от БВП)

		2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г. Комисията	2021 г. Комисията
Критерий за дефицита	Салдо по консолидирания държавен бюджет	-1,7	-0,7	-0,9	-1,1	-7,4	-3,4
Критерий за дълга	Брутен консолидиран държавен дълг	63,2	61,3	59,6	59,4	69,4	69,6

Източник: Евростат, Програма за стабилност за 2020 г., прогноза на Комисията от пролетта на 2020 г.

2. КРИТЕРИЙ ЗА ДЕФИЦИТА

Въз основа на програмата за стабилност за 2020 г. се планира през 2020 г. дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Финландия да достигне 7,2 % от БВП, превишавайки и далеч от референтната стойност по Договора от 3 % от БВП.

Надвишаването на референтната стойност по Договора през 2020 г. е изключение, тъй като се дължи на сериозен икономически спад. Като се има предвид въздействието на пандемията от COVID-19 върху икономиката на Финландия, в прогнозата на Комисията от пролетта се предвижда през 2020 г. реалният БВП да се свие със 6,3 %.

Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г., в която се предвижда дефицитът да остане над 3 % от БВП през 2021 г., превишаването на референтната стойност съгласно Договора не е временно.

В обобщение размерът на планирания дефицит за 2020 г. остава по-голям и далеч от референтната стойност по Договора от 3 % от БВП. Превишението се счита за изключение, но не е временно, съгласно определението в Договора и в Пакта за стабилност и растеж. Следователно анализът показва, че на пръв поглед критерият за дефицита според определението в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/97 не е изпълнен.

3. СЪОТВЕТНИ ФАКТОРИ

Съгласно член 126, параграф 3 от Договора, ако държава членка не изпълнява изискванията по единия или по двата критерия, Комисията трябва да изготви доклад. Докладът също трябва да вземе предвид дали бюджетният дефицит надвишава държавните инвестиционни разходи, както и всички останали съответни фактори, включително средносрочното икономическо и бюджетно състояние на държавата членка.

Тези фактори са изяснени допълнително в член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97, който предвижда, че се отчитат надлежно всички други фактори, които според съответната държава членка са от значение за цялостната оценка на спазването на критериите за дефицита и за дълга и които държавата членка е представила на Съвета и на Комисията. Както е уточнено в член 2, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97, що се отнася до критерия за дефицита, тъй като съотношението на държавния дълг към БВП надвишава референтната стойност от 60 % и двойното условие не е изпълнено — т.е. дефицитът да остане близо до референтната стойност и той да превишава референтната стойност временно, съответните фактори не могат да бъдат взети предвид на етапите, водещи до вземане на решение за наличието на прекомерен дефицит във Финландия въз основа на критерия за дефицита. Комисията обаче признава изключителния характер на обстоятелствата, водещи до оценката на спазването на критерия за дефицита през 2020 г.

В настоящата ситуация възлов допълнителен фактор, който трябва да се вземе под внимание по отношение на 2020 г., е неотдавнашното задействане на общата клауза за дерогация с оглед на икономическите последици от пандемията от COVID-19, които оказват значително въздействие върху състоянието на бюджета и водят до твърде несигурни перспективи. Пандемията също така доведе до задействането на общата клауза за дерогация.

3.1 Пандемията от COVID-19

Пандемията от COVID-19 предизвика сериозно икономическо сътресение, което оказва значително отрицателно въздействие върху целия Европейски съюз. Последиците за растежа на БВП ще зависят от продължителността както на пандемията, така и на мерките, които се предприемат от националните органи и на европейско и световно равнище, за да се забави нейното разпространение, да се защити производственият капацитет и да се подкрепи съвкупното търсене. Държавите членки вече приеха или са в процес на приемане на бюджетни мерки за увеличаване на капацитета на здравните системи и за оказване на помощ на онези лица и сектори, които са особено засегнати. Бяха приети и значителни мерки за подкрепа на ликвидността и други гаранции. При условие че бъде предоставена по-подробна информация, компетентните статистически органи трябва да проучат дали тези мерки водят до незабавно въздействие върху салдото по консолидирания държавен бюджет или не. Заедно със спада на икономическата дейност тези мерки ще допринесат за значително повишаване на държавния дефицит и държавния дълг.

3.2 Състояние на икономиката в средносрочен план

Още преди кризата икономическият растеж във Финландия се забави. Икономическият растеж бе сериозно засегнат в резултат на пандемията от COVID-19 и на мерките, предприети за нейното овладяване. Очаква се реалният БВП да намалее рязко с около 6,3 % през 2020 г., преди да се покачи до 3,7 % през 2021 г. Частното потребление и частните инвестиции се очаква да бъдат основните фактори за забавянето на растежа през 2020 г., докато държавното потребление и инвестициите ще подкрепят икономиката. Според макроикономическите прогнози в основата на програмата за стабилност брутният вътрешен продукт на Финландия ще се свие с 5,5 % през 2020 г. и

ще нарасне с 1,3 % през 2021 г. поради същата комбинация от фактори. Резкият спад на БВП през 2020 г. е смекчаващ фактор в оценката на спазването от страна на Финландия на критерия за дефицита през 2020 г.

Очаква се високата степен на несигурност и нарастващата безработица да намалят вътрешното търсене през 2020 г. Очаква се домакинствата да увеличат буферните спестявания, да забавят дискреционните разходи и да намалят потреблението. Очаква се частните инвестиции да спаднат рязко поради несигурната перспектива както на пазара на жилища, така и в стопанския сектор. Приносът на нетния износ ще бъде отрицателен. Предвижда се пазарът на труда, който вече бе в застой преди кризата, да бъде силно засегнат. Безработицата да нарасне значително до средата на 2020 г.

Налице е изключително голяма несигурност по отношение на развитието на пандемията, графика за премахване на ограничителните мерки и тяхното въздействие върху стопанската дейност. Рисковете от отрицателни резултати в сравнение с прогнозните сценарии са свързани най-вече с продължителността и сериозността на предизвикания от пандемията шок във вътрешното и външното търсене. По-продължителната криза в някои развлекателни дейности, като например круизните пътувания, би могла да предизвика значителен допълнителен шок за публичните финанси на Финландия. От друга страна, основните търговски партньори на Финландия изглежда се възстановяват по-бързо от очакваното.

3.3 Състояние на бюджета в средносрочен план

На 13 юли 2018 г. на Финландия бе препоръчано да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи не надвишава 2,9 % през 2019 г. (целевият показател на разходите), което съответства на структурна корекция от -0,2 % от БВП². Въз основа на данните за изпълнението и прогнозата на Комисията растежът на първичните държавни разходи доведе до известно отклонение от препоръчания план за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел през 2019 г. Структурното салдо показва също известно отклонение през 2019 г. Съответно цялостната оценка показва известно отклонение от препоръчания план за корекции за постигане на средносрочната бюджетна през 2019 г.

Забавянето на икономиката и мерките, предприети от правителството за ограничаване на разпространението на COVID-19, ще се отразят тежко на публичните финанси. В първия допълнителен бюджет за 2020 г. правителството въведе множество срочни и целенасочени мерки за борба с въздействието на пандемията от коронавирус върху човешкото здраве и икономиката. Мерките включват дискреционни инвестиции за общо около 4,1 милиарда евро за периода 2020—2024 г. Те тежат особено върху бюджета за 2020 г., в който бяха включени авансово разходи, свързани с изпълнението на правителствената програма за периода 2019—2023 г.

Мерките за смекчаване на последиците от пандемията, приети до средата на април 2020 г., възлизат на 1,7 % от БВП през 2020 г. По-голямата част от мерките се състоят от субсидии за най-засегнатите сектори на икономиката, които помагат на МСП и

² Препоръка на Съвета от 13 юли 2018 г. относно националната програма за реформи на Финландия за 2018 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Финландия за 2018 г. (ОВ С 320, 10.9.2018 г., стр. 112).

самостоятелно заетите лица да издържат през периода на изолация в домашни условия. Правителството реши също временно да намали социалноосигурителните вноски. Обхванати са и разходите за здравеопазване и медицински консумативи, за опазване на обществения ред и за защита на границите. Освен това въздействието на автоматичните стабилизатори, вариращи от 3 % до 4 % от БВП, т.е. по-ниските данъчни приходи и по-високите разходи за социално осигуряване, ще натежи още повече върху публичните финанси. Като цяло в момента се очаква въздействието на кризата да влоши салдото по консолидирания държавен бюджет до -7,2 % от БВП през 2020 г.

Въпреки че през 2021 г. се очаква икономическо възстановяване, държавните приходи се очаква да останат под прогнозите за тях преди кризата, при хипотезата, че провежданата политика няма да се промени. До края на 2020 г. се очаква да бъдат напълно отменени по-голямата част от разходите, свързани с пандемията, но някои програми за подкрепа на предприятията ще бъдат запазени. Очаква се също правителството да понесе загуби от заемите и инвестициите, които е гарантирало. Следователно според прогнозата на Комисията салдото по консолидирания държавен бюджет за 2021 г. е -3,4 % от БВП.

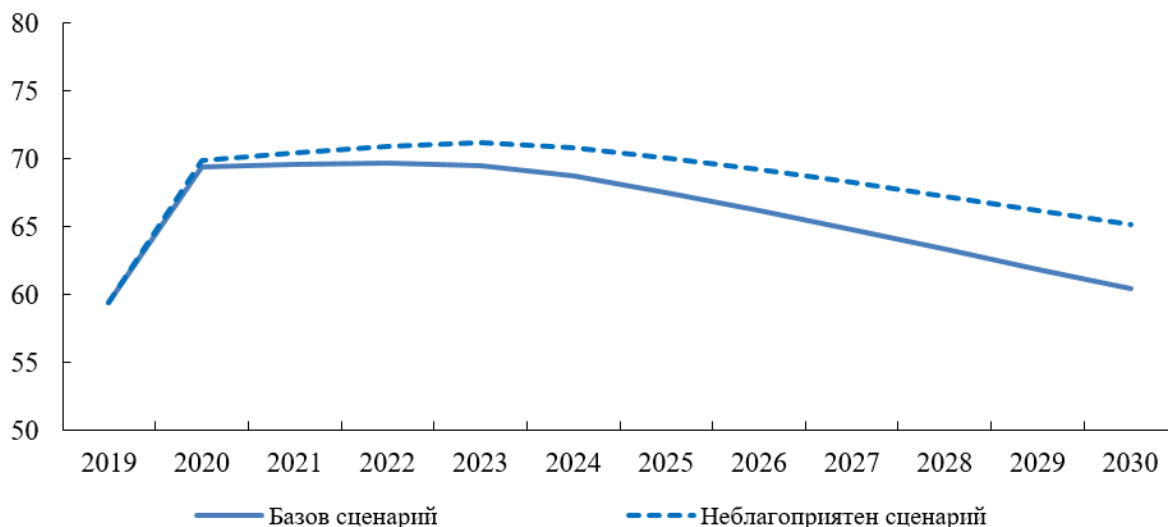
Фискалните прогнози се отличават с висока степен на несигурност, произтичаща от макроикономическите промени, размера на задействаните гаранции, бюджетните разходи за мерките за облекчение, приети за смекчаване на пандемията от COVID-19 и необходимостта да бъдат приети допълнителни мерки.

3.4. Равнище на държавния дълг в средносрочен план

Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. очаква се консолидираният държавен дълг да се увеличи от 59,4 % от БВП през 2019 г. до 69,6 % през 2021 г. Оценката на устойчивостта на дълга показва, че независимо от някои рискове, състоянието на дълга продължава да бъде устойчиво в средносрочен план, като се вземат също предвид важни смекчаващи фактори (включително профила на дълга). По-специално, въпреки че състоянието на дълга се влоши в резултат на кризата, предизвикана от COVID-19, очаква се съотношението на дълга в базовия сценарий да се движи в средносрочен план по устойчива (низходяща) крива³.

³ Базовият сценарий се основава на прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. След 2021 г. се предполага постепенно коригиране на фискалната политика в съответствие с уредбата на ЕС за икономическа и фискална координация и надзор. „Т+10“ методика на Комитета за икономическа политика/Работната група по разликата между фактическия и потенциалния БВП. По-специално, (реалният) действителният растеж на БВП се дължи на неговия потенциален растеж, а всяка допълнителна бюджетна корекция му се отразява (чрез фискалния мултипликатор). Приема се, че инфлацията постепенно ще се доближи до 2 %. Хипотезите за лихвените проценти се определят в съответствие с очакванията на финансовите пазари. При неблагоприятен сценарий се приемат по-високи лихвени проценти (с 500 базисни пункта) и по-нисък растеж на БВП (с - 0,5 процентни пункта) спрямо базовия сценарий (за целия прогнозен период).

Графика 1: Съотношение на държавния дълг към БВП, Финландия, % от БВП



Източник: Службите на Комисията

3.5 Други фактори, изтъкнати от държавата членка

На 11 май 2020 г. финландските органи изпратиха писмо със съответните фактори в съответствие с разпоредбите в член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97. Анализът, представен в предишните раздели, вече обхваща в общи линии основните фактори, представени от органите. Сред допълнителните фактори, които все още не са посочени по-горе, са плановете на правителството за структурни реформи и повишаване на дългосрочната устойчивост. Те обхващат по-специално подготовката за реформа в областта на социалните грижи и здравеопазването, както и пътна карта за подобряване на недостатъчната фискална устойчивост. Освен това в писмото се припомня, че Финландия има силни нетни активи, които могат да бъдат използвани за насърчаване на бъдещия растеж и подобряване на дългосрочната устойчивост на икономиката. Накрая правителството потвърждава, че през есента на 2020 г. ще изготви пакет от мерки в областта на икономическата политика през есенната бюджетна сесия. То също така ще подготви цялостна програма за стабилност, включваща многогодишни цели за публичните финанси. В писмото се подчертава, че програмата за стабилност, представена на 30 април 2020 г., представя само независими макроикономически и фискални прогнози за периода 2020—2022 г., а не официално приетите от правителството фискални цели.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Съгласно програмата за стабилност за 2020 г. се предвижда номиналният дефицит в консолидирания държавен бюджет на Финландия през 2020 г. да достигне 7,2 % от БВП, над и далеч от референтната стойност в Договора от 3 % от БВП. Планираното надвишаване на референтната стойност се счита за изключение, но не временно отклонение.

В съответствие с Договора и Пакта за стабилност и растеж в настоящия доклад се разглеждат също съответните фактори. Както е уточнено в член 2, параграф 4 от

Регламент (ЕО) № 1467/97, що се отнася до спазването през 2020 г. на критерия за дефицита обаче, тъй като съотношението на държавния дълг към БВП надвишава референтната стойност от 60 % и двойното условие не е изпълнено — т.е. дефицитът да остане близо до референтната стойност и той да превишава референтната стойност временно, съответните фактори не могат да бъдат взети предвид на етапите, водещи до вземане на решение за наличието на прекомерен дефицит във Финландия въз основа на критерия за дефицита.

Като цяло анализът сочи, че критерият за дефицита, определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/1997, не е изпълнен.