



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 20.5.2020 г.  
COM(2020) 526 final

Препоръка за

**ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА**

**относно националната програма за реформи на Финландия за 2020 година и  
съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на  
Финландия за 2020 година**

Препоръка за

## ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

### **относно националната програма за реформи на Финландия за 2020 година и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Финландия за 2020 година**

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<sup>1</sup>, и по-специално член 5, параграф 2 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 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.
- (2) Докладът за Финландия за 2020 г.<sup>2</sup> беше публикуван на 26 февруари 2020 г. В него бе оценен напредъкът на Финландия в изпълнението на специфичните за държавата препоръки, приети от Съвета на 9 юли 2019 г.<sup>3</sup>, последващите

<sup>1</sup> OB L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

<sup>2</sup> SWD(2020) 525 final.

<sup>3</sup> OB C 301, 5.9.2019 г., стр. 117.

действия във връзка с препоръките, отправени през предходните години, както и напредъкът на страната по националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“.

- (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 предприятията. Пандемията предизвика голямо икономическо сътресение, от което вече има значителни последици в Европейския съюз. На 13 март 2020 г. Комисията прие съобщение<sup>4</sup>, 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 задействането на общата клауза за дерогация, предвидена в Пакта за стабилност и растеж<sup>5</sup>. 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 излага пред Съвета становището си, че предвид очаквания сериозен икономически спад вследствие на разпространението на COVID-19 настоящите условия позволяват задействането на клаузата. 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 с това не се излага на риск фискалната устойчивост в 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 възстановяването на икономическата дейност. Съюзът следва да използва

<sup>4</sup> COM(2020) 112 final.

<sup>5</sup> COM(2020) 123 final.

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 единния пазар по отношение на адаптирането към извънредни ситуации. За да се гарантират 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 готовност за действие при кризи в здравната система, като тази готовност включва по-специално подобрени стратегии за покупки, 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<sup>6</sup>, предоставящи 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 натисъкът върху паричните потоци, за счетоводната година 2020—2021 държавите членки могат също така да се възползват от 100-процентово съфинансиране от бюджета на Съюза. Финландия се настърчава да използва пълноценно тези възможности, за да помогне на хората и секторите, които са в най-затруднено положение.
- (9) Има вероятност социално-икономическите последици от пандемията да бъдат неравномерно разпределени между различните сектори и региони поради различните модели на специализация. Това води до риск от задълбочаване на различията във Финландия. В съчетание с риска от временни смущения в процеса на сближаване между държавите членки настоящата ситуация изисква целенасочени мерки на политиките.
- (10) На 30 април 2020 г. Финландия представи своята национална програма за реформи за 2020 г. и своята програма за стабилност за 2020 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (11) За Финландия понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и правилото за дълга.

---

<sup>6</sup> 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) (OB L 99, 31.3.2020 г., стр. 5) и Регламент (ЕС) 2020/558 OB 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 (OB L 130, 24.4.2020 г., стр. 1).

- (12) В своята програма за стабилност за 2020 г. правителството планира номиналното салдо да се влоши от дефицит в размер на 1,1 % от БВП през 2019 г. до дефицит от 7,2 % от БВП през 2020 г. Предвижда се дефицитът да намалее до 4,0 % от БВП през 2021 г. След увеличението, достигнало 59,4 % от БВП през 2019 г., съгласно програма за стабилност за 2020 г. се очаква през 2020 г. съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП да нарасне до 69,1 %. 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 Финландия прие бюджетни мерки за увеличаване на капацитета на здравната система, за ограничаване на пандемията и за облекчаване на положението на засегнатите в особена степен лица и сектори. Съгласно програмата за стабилност за 2020 г. тези бюджетни мерки възлязоха на 1,7 % от БВП. Мерките включват както спешни разходи за опазване на здравето и обществения ред, така и мерки за подкрепа на предприятията и служителите. Освен това Финландия обяви мерки, които, макар и да нямат пряко отражение върху бюджета, ще допринесат за подпомагане на ликвидността на предприятията. Според програмата за стабилност за 2020 г. те се оценяват на 5 % от БВП. Тези мерки включват гаранции по заеми за дружества, предназначени главно за МСП, както и специфични гаранционни схеми за Finnair и корабоплавателните дружества, които гарантират сигурността на доставките. Освен това във Финландия бяха приети и други мерки за засилване на ликвидността, които не са включени в програмата за стабилност, сред които отсрочване на плащането на корпоративните данъци. Тези допълнителни мерки се оценяват на 15 % от БВП. Като цяло предприетите от Финландия 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 постигане на разумни фискални позиции в средносрочен план, когато икономическите условия позволяват това да се случи, 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 по консолидирания държавен бюджет на Финландия да бъде -7,4 % от БВП през 2020 г. и -3,4 % през 2021 г. Съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да достигне 69,4 % от БВП през 2020 г. и 69,6 % през 2021 г.
- (15) На 20 май 2020 г. Комисията представи доклад, изгoten в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора, вследствие на планираното от Финландия нарушение на прага на дефицита в размер на 3 % от БВП през 2020 г. Като цяло анализът показва, че критерият за дефицита, определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/1997, не е изпълнен.
- (16) В отговор на кризата Финландия предприе всеобхватни действия в подкрепа на своята здравна система и икономика. Например, финландското правителство прие няколко допълнителни бюджета и реши да подобри сигурността на работните места за служителите, а условията за получаване на обезщетения за безработица бяха облекчени. Достъпът до обезщетения за безработица беше улеснен за работещите на свободна практика и предприемачите. Мерките за социална сигурност възлизат на 1,6 милиарда евро. На предприятията бяха предоставени преки безвъзмездни средства от 1 милиард евро в допълнение към

10 милиарда евро гарантирани от държавата заеми. Правителството временно намали размера на пенсионните отчисления, плащани от работодателите, с 2,6 процентни пункта и задели най-малко 1 милиард евро за пакет от мерки в подкрепа на общините. Финландският орган за финансов надзор понижи капиталовите изисквания за финландските кредитни институции, като премахна буфера за системен риск и адаптира специфичните за кредитните институции изисквания. Правителството номинира работна група под ръководството на Министерството на финансите и Министерството на социалните въпроси и здравеопазването, за да подготви стратегията на страната за излизане от кризата. **Въз основа на доклад, изготвен от работната група, правителството прие в началото на май план за поетапно излизане от кризата.** Работната група ще предложи освен това подходящи мерки за справяне със здравните, социалните и икономическите последици от кризата. Тя се консултира със социалните партньори, общините, организацията на гражданското общество и организацията за опазване на околната среда.

- (17) Въпреки че Финландия показва обща готовност да се справи с кризата, предизвикана от COVID-19, за нея би било полезно да повиши своята устойчивост. Здравните заведения в различните райони трябва да пренасочат медицински персонал за лечението на пациенти с коронавирус и да се отклоняват от определените по-рано законоустановени срокове за неспешни здравни грижи. Настоящата система на здравни услуги, предоставяни от различни доставчици, доведе до неравномерна гъстота на здравните работници в цялата страна. Разположеността на предоставянето на услуги и неравнопоставените достъп до социални и първични здравни услуги се очаква да представляват проблем и след кризата, особено за безработните и пенсионерите, включително за хората с увреждания. С нарастването на безработицата поради кризата с COVID-19, както краткосрочните, така и средносрочните действия на политиката следва да се съсредоточат върху подобряването на равнопоставените достъп до първични здравни грижи. В средносрочен план продължава да е важно да се следват плановете за реформа в здравеопазването и социалната сфера, предвидени от няколко поредни финландски правителства, особено като се има предвид, че те подготвят Финландия за мащабни демографски промени и ще помогнат на страната да запази в бъдеще качеството на своята здравна система, като същевременно подобри достъпа до нея. Дългосрочната устойчивост на публичните финанси на Финландия продължава да е застрашена поради прогнозираното увеличаване на разходите, свързани със застаряването на населението, и по-специално социалните и здравните грижи.
- (18) Според прогнозата на Комисията се очаква безработицата да нарасне до 8,3 % през 2020 г. и да се възстанови до 7,7 % през 2021 г. Необходими са ефективни действия на политиките в краткосрочен и средносрочен план, изгответи в тясно сътрудничество със социалните партньори, за да се ограничи нарастването на безработицата и за повторното интегриране на пазара на труда на онзи, които са загубили работата си поради кризата с COVID-19. Тези усилия следва също така да подкрепят групите, изложени на рисък от бедност и социално изключване, като например нискоквалифицираните лица, хората с увреждания, лицата с частична трудоспособност и хората с мигрантски произход. Финландия въведе схеми за непълно работно време, чрез които много служители излязоха в дългосрочен принудителен отпуск. Активните политики по заетостта, включително мерките за повишаване на квалификацията и за преквалификация, биха могли да гарантират бързо и трайно завръщане на пазара на труда. Субсидираните

заплати биха могли да бъдат насочени и комбинирани с обучение и последващи действия от страна на публичните служби по заетостта. Преквалификацията и повишаването на квалификацията са от възлово значение за запазването на пригодността за заетост на работната сила в една все по-цифровизирана и екологична икономика. Непрестанната реформа в образованието би могла да отговори на нуждата от повишаване на уменията на възрастните, включително на тези с ниска квалификация, в секторите, които са от значение за пазара на труда, като сектора на информационните и комуникационните технологии (ИКТ). За да получи пазарът уменията, които са му необходими в периоди на демографски и технологични промени, ще бъде важно да се запази адекватността на образователната система спрямо пазара на труда, като бъдат осигурени също достатъчно места в университетите в съответствие с прогнозите за заетостта за всеки сектор и регион. За да се избегне влошаване на социално-икономическото положение на най-увязвимите групи вследствие на кризата, предизвикана от COVID-19, преодоляването на цифровото разделение ще бъде от възлово значение, по-специално за да се гарантира, че учащите се в неравностойно положение получават достъп до качествено образование. Сложната система за обезщетения създава пречки пред започването на работа. За да се настърчи започването на работа на намалено работно време и на непълно работно време, регистърът на доходите, съдържащ информация в реално време относно заплатите и обезщетенията, следва да бъде ефективно използван заедно с ускоряването на времето за обработване на обезщетенията за социална сигурност. В средносрочен план ще бъде важно Финландия да реформира системата за социални помощи, така че да стимулира заетостта и да подготви своята система за социална сигурност за бъдещето.

- (19) Оказането на помощ на предприятията, особено за малките и средните предприятия (МСП), за да оцелеят през кризата, е от съществено значение за стимулиране на икономиката след премахването на наложените понастоящем мерки. Временната подкрепа за осигуряване на ликвидност посредством заеми, безвъзмездни средства и гаранции би могла да помогне на предприятията да преминат през този период на голяма несигурност и значително по-ниски приходи. При разработването и прилагането на тези мерки трябва да се вземе предвид устойчивостта на банковия сектор.
- (20) За да се настърчи икономическото възстановяване, ще бъде важно да се даде приоритет на готови за изпълнение публични инвестиционни проекти и да се настърчават частните инвестиции, включително чрез подходящи реформи. Инвестициите във Финландия остават под средните за ЕС за категории, които в най-голяма степен подкрепят повишаването на производителността, по-специално инвестициите в оборудване и в интелектуална собственост. Това може да ограничи потенциала на страната за дългосрочен растеж и да възпрепятства нейната конкурентоспособност и възстановяване. Увеличаването на инвестициите в научноизследователска и развойна дейност е възлов фактор, позволяващ на структурната промяна да благоприятства икономическите сектори с интензивно използване на знания, както и да укрепи потенциала за дългосрочен растеж. За планираното преминаване към неутралност по отношение на климата до 2035 г., което е отразено също в националния план на Финландия в областта на енергетиката и климата, ще са необходими значителни инвестиции, особено в електроенергийните мрежи и в устойчивия транспорт. Под ръководството на парламентарна ръководна група се разработва нова национална транспортна система за 2021 г. Наред със съображенията, свързани

със здравето, околната среда, регионалното развитие и производителността, са необходими непрекъснати усилия за разгръщане на високоскоростен широколентов достъп до интернет и за подобряване на други цифрови инфраструктури с оглед на рационализирането на логистиката и поддържането на икономическата дейност в отдалечените райони. Програмирането на Фонда за справедлив преход за периода 2021—2027 г. би могло да помогне на Финландия 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<sup>7</sup>. Това ще позволи на Финландия да използва този фонд възможно най-пълноценно.

- (21) Оценката на риска в областта на борбата с изпирането на пари във Финландия понастоящем е останяла и ще бъде актуализирана през 2020 г. Финландският финансов надзорен орган насокоро подобри капацитета си за надзор. Въпреки това персоналът все още е недостатъчен, а подходът „основан на риска“ към надзора все още не се прилага правилно. Въпреки че бяха разследвани няколко случая на предполагаеми нарушения, въвеждането на възпираща политика за налагане на санкции остава друга приоритетна област. През последните месеци рязко се увеличи броят на докладите за съмнителни сделки, а инструментите в рамките на звеното за финансово разузнаване изглеждат недостатъчни за анализа на тази информация. Продължава да бъде недостатъчен обменът на информация между звеното за финансово разузнаване и надзорния орган.
- (22) Настоящите препоръки са насочени към справянето със социално-икономическите последици от пандемията и улесняването на икономическото възстановяване, докато специфичните за всяка държава препоръки за 2019 г., които Съветът прие на 9 юли 2019 г., обхващат също така реформите, които са от съществено значение за справянето със средносрочните и дългосрочните структурни предизвикателства. Тези препоръки продължават да бъдат актуални и тяхното изпълнение ще продължи да бъде наблюдавано през целия годишен цикъл на европейския семестър през следващата година. Това се отнася и до препоръките относно икономическите политики, свързани с инвестициите. Въпросните 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 преустановяване на мерките във връзка с настоящата криза.
- (23) 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, Финландия ще допринесе за напредъка към постигането на ЦУР и за общите усилия за осигуряване на конкурентоспособна устойчивост в Съюза.
- (24) Тясната координация между икономиките в икономическия и паричен съюз е от възлово значение за бързото възстановяване от въздействието на COVID-19 върху икономиката. Като държава членка, чиято парична единица е еврото и предвид политическите насоки на Еврогрупата, Финландия следва да гарантира,

<sup>7</sup>

SWD(2020) 525 final.

че нейните политики са съобразени с препоръките за еврозоната и са координирани с тези на останалите държави членки от еврозоната.

- (25) В рамките на европейския семестър за 2020 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Финландия и го публикува в доклада за страната от 2020 г. Освен това Комисията направи оценка на програмата за стабилност за 2020 г., националната програма за реформи за 2020 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 в 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 Съюз към бъдещите решения на държавите членки.
- (26) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност за 2020 г., като становището<sup>8</sup> му е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на Финландия да предприеме следните действия през 2020 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 подпомагане на последващото възстановяване. Когато икономическите условия позволяват това, да провежда бюджетни политики, насочени към постигане на разумни средносрочни фискални позиции и гарантиращи устойчивостта на дълга, като същевременно насиরчават инвестициите. Да се справи с недостига на здравни работници, за да укрепи устойчивостта на здравната система и подобри достъпа до социални и здравни услуги.
2. Да засили мерките за подкрепа на заетостта и да укрепи активните политики по заетостта.
3. Да вземе мерки за осигуряване на ликвидност за реалната икономика, по-специално за малките и средните предприятия. Да даде приоритет на готови за изпълнение проекти за публични инвестиции и да окуражава частните инвестиции, които да спомогнат за икономическото възстановяване. Да съсредоточи инвестициите върху екологичния и цифровия преход, по-специално върху чистото и ефективно производство на енергия и нейното използване, устойчивата и ефикасна инфраструктура, както и върху научните изследвания и иновациите.
4. Да гарантира ефективен надзор и прилагане на уредбата за борба с изпирането на пари.

Съставено в Брюксел на година.

*За Съвета  
Председател*

<sup>8</sup>

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