DOPORUČENÍ RADY

ze dne 11. července 2017

k národnímu programu reforem Finska na rok 2017 a stanovisko Rady k programu stability Finska z roku 2017

(2017/C 261/25)

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 121 odst. 2 a čl. 148 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik ([1]), a zejména na čl. 5 odst. 2 uvedeného nařízení,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy ([2]), a zejména na čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu,

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

s ohledem na stanovisko Hospodářského a finančního výboru,

s ohledem na stanovisko Výboru pro sociální ochranu,

s ohledem na stanovisko Výboru pro hospodářskou politiku,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Dne 16. listopadu 2016 přijala Komise roční analýzu růstu, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2017. Priority této roční analýzy růstu potvrdila Evropská rada ve dnech 9. a 10. března 2017. Dne 16. listopadu 2016 přijala Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 zprávu mechanismu varování, ve které je Finsko uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum. Téhož dne přijala Komise rovněž doporučení pro doporučení Rady týkající se hospodářské politiky eurozóny, které bylo potvrzeno na zasedání Evropské rady ve dnech 9. a 10. března 2017. Rada přijala dne 21. března 2017 doporučení týkající se hospodářské politiky eurozóny („doporučení pro eurozónu“) ([3]).

(2) Vzhledem k úzké provázanosti ekonomik v hospodářské a měnové unii by Finsko jakožto členský stát, jehož měnou je euro, mělo zajistit, aby doporučení pro eurozónu, jak je promítnuto do níže uvedených doporučení č. 1 až 2, bylo plně a včas provedeno.

(3) Dne 22. února 2017 byla zveřejněna zpráva o Finsku pro rok 2017. V této zprávě byl posouzen pokrok, jehož Finsko dosáhlo v plnění jemu určených doporučení přijatých Radou dne 12. července 2016, v přijímání opatření v návaznosti na doporučení přijatá v předchozích letech a v plnění svých národních cílů v rámci strategie Evropa 2020. Součástí zprávy byl rovněž hloubkový přezkum podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011, jehož výsledky byly taktéž zveřejněny dne 22. února 2017. Komise na základě své analýzy dospěla k závěru, že se Finsko nepotýká s makroekonomickou nerovnováhou.

([1]) Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.
([2]) Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.
([3]) Úř. věst. C 92, 24.3.2017, s. 1.

(4) Dne 28. dubna 2017 předložilo Finsko svůj národní program reforem na rok 2017 a svůj program stability z roku 2017. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.

(5) Relevantní doporučení pro jednotlivé země byla zohledněna při programování evropských strukturálních a investičních fondů (dále jen „ESI fondy“) na období 2014–2020. V souladu s článkem 23 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ([1]) může Komise členský stát požádat, aby svou dohodu o partnerství a příslušné programy přezkoumal a navrhl změny, je-li to nezbytné, aby se podpořilo provádění příslušných doporučení Rady. Podrobnosti o tom, jak bude Komise uvedené ustanovení používat, byly uvedeny v pokynech k uplatňování opatření propojujících účinnost ESI fondů s řádnou správou ekonomických záležitostí.

(6) Na Finsko se v současnosti vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu a pravidlo pro zadlužení. Ve svém programu stability z roku 2017 finská vláda plánuje zhoršení celkového salda z - 1,9 % HDP v roce 2016 na - 2,3 % v roce 2017 a následně trvalé zlepšování až na - 0,2 % v roce 2020. Plnění střednědobého rozpočtového cíle, kterým je schodek ve výši 0,5 % HDP ve strukturálním vyjádření, se očekává od roku 2019. Nicméně podle přepočítaného ([2]) strukturálního salda bude plnění střednědobého rozpočtového cíle dosaženo až od roku 2020. Podle programu stability z roku 2017 se očekává, že poměr veřejného dluhu k HDP dosáhne vrcholu 64,7 % v roce 2017 a v roce 2020 klesne na 62,7 %. Makroekonomický scénář, z něhož tyto rozpočtové projekce vycházejí, se zdá být příznivý, zejména pokud jde o roky 2018 a 2019. Základem tohoto scénáře je očekávání, že zaměstnanost v letech 2018–2019 poroste bezmála o 2 % ročně, což je výrazně více než průměrný roční nárůst za posledních deset let (+ 0,2 %).

(7) Vzhledem k tomu, že veřejný dluh Finska překročil referenční hodnotu 60 % HDP, vydala Komise dne 22. května 2017 zprávu podle čl. 126 odst. 3 Smlouvy o fungování EU. Po posouzení všech příslušných faktorů dospěla Komise v této zprávě k závěru, že kritérium dluhu by mělo být považováno za splněné.

(8) Program stability z roku 2017 naznačuje, že rozpočtový dopad mimořádného přílivu uprchlíků je značný, a náležitě dokládá rozsah a povahu těchto dodatečných rozpočtových nákladů. Podle programu stability z roku 2017 činily tyto náklady v roce 2016 0,34 % HDP. Způsobilé dodatečné výdaje dosáhly podle Komise v roce 2016 0,17 % HDP. Ustanovení čl. 5 odst. 1 a čl. 6 odst. 3 nařízení (ES) č. 1466/97 umožňují zohlednit tyto dodatečné výdaje vzhledem k tomu, že příliv uprchlíků je neobvyklou událostí, jeho dopad na veřejné finance Finska je značný a udržitelnost nebude ohrožena povolením dočasného odchýlení se od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle. Rozsah požadované korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle na rok 2016 byl proto s ohledem na tyto náklady snížen. Podle programu stability z roku 2017 se očekává, že náklady spojené s mimořádným přílivem uprchlíků v roce 2017 klesnou o 0,15 % HDP. Konečné posouzení roku 2017 zahrnující rovněž způsobilé částky provede Komise na jaře roku 2018 na základě zjištěných údajů poskytnutých příslušnými finskými orgány.

(9) Ve svém návrhu rozpočtového plánu na rok 2017 Finsko požádalo o to, aby vzhledem k plánovanému provedení rozsáhlejších strukturálních reforem, jež by měly mít pozitivní dopad na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí (žádost o flexibilitu ve výši 0,5 % HDP), a vnitrostátním výdajům na projekty spolufinancované Unií v rámci evropských strukturálních a investičních fondů (žádost o flexibilitu ve výši 0,1 % HDP), mohlo využít flexibility v rámci preventivní složky podle „Společně dohodnutého postoje k flexibilitě v rámci Paktu o stabilitě a růstu“, který potvrdila Rada ECOFIN v únoru 2016.

(10) Žádost o flexibilitu pro strukturální reformy se týká reforem trhu práce, zejména Paktu pro konkurenceschopnost a důchodové reformy. Pro více než 90 % zaměstnanců pakt zmrazí mzdy na dobu dvanácti měsíců a bez náhrady trvale navýší roční pracovní dobu o 24 hodin. Kromě toho budou zaměstnanci trvale platit větší podíl příspěvků na sociální zabezpečení. Aby zaměstnancům kompenzovala zmrazení mezd a zvýšené náklady, finská vláda přistoupila k trvalému snížení daní z příjmu z výdělečné činnosti od roku 2017. Důchodovou reformou se do roku 2027 zvýší minimální věk pro odchod do důchodu z 63 na 65 let, a poté bude věk pro odchod do důchodu záviset na střední

([1]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320).

([2]) Cyklicky očištěné saldo bez vlivu jednorázových a dočasných opatření přepočítané Komisí pomocí společně dohodnuté metodiky.

délce života. Obě tyto reformy začaly platit v roce 2017. Lepší nákladová konkurenceschopnost v důsledku Paktu pro konkurenceschopnost by mohla vést k vyšší zaměstnanosti a zvýšení reálného HDP zhruba o 1,5 % až 2 % podle návrhu rozpočtového plánu na rok 2017. Vzhledem k povaze opatření panuje nejistota ohledně odhadů týkajících se zaměstnanosti či HDP, ale zdá se, že jsou do značné míry realistické. Tyto reformy budou mít proto pozitivní dopad na udržitelnost veřejných financí. Z výsledků podrobného posouzení odhadu mezer výstupu pro rok 2017, které bylo provedeno na základě prognózy Komise z jara 2017, nadto vyplývá, že Finsko v roce 2017 splní minimální referenční hodnotu. Další zárukou dodržení 3 % referenční hodnoty pro schodek HDP je veřejný závazek finské vlády, že v případě nutnosti přijme v roce 2017 další opatření s cílem zajistit dodržování fiskálních pravidel, včetně dodržení referenční hodnoty ve výši 3 % HDP stanovené Smlouvou. Na základě těchto skutečností lze Finsko v současnosti považovat za způsobilé pro udělení požadované dočasné odchylky ve výši 0,5 % HDP v roce 2017, pokud odpovídajícím způsobem provede schválené reformy, jejichž provádění bude předmětem sledování v rámci evropského semestru.

(11) Pokud jde o požadavek na využití flexibility pro další investice, údaje uvedené v programu stability z roku 2017 se zdají potvrzovat, že dočasná odchylka Finska od postupu korekce směrem k dosažení střednědobého rozpočtového cíle v roce 2017 je efektivně využívána v zájmu zvýšení investic. Z tohoto důvodu a také s ohledem na výše uvedené skutečnosti týkající se minimální referenční hodnoty a na fakt, že podrobné posouzení odhadu mezer výstupu potvrzuje, že Finsko se potýká s hospodářsky nepříznivou situací, lze Finsko v současnosti považovat za způsobilé pro udělení dočasné odchylky ve výši 0,1 % HDP v roce 2017 s cílem zohlednit vnitrostátní výdaje na investice do projektů spolufinancovaných Unií. Komise provede následné posouzení s cílem ověřit skutečnou výši vnitrostátních výdajů na spolufinancované investiční projekty a souvisejícího příspěvku.

(12) Dne 12. července 2016 doporučila Rada Finsku dosáhnout roční fiskální korekce ve výši nejméně 0,6 % HDP směrem k dosažení střednědobého rozpočtového cíle v roce 2017. Prognóza Komise z jara 2017 uvádí rozpětí pro dodatečnou dočasnou odchylku ve výši 0,6 % HDP v roce 2017 podle strukturálních a investičních ustanovení, přičemž je zároveň zajištěno průběžné dodržování minimální referenční hodnoty (tj. strukturální schodek ve výši 1,1 % HDP). Na tomto základě bude povoleno zhoršení strukturálního salda v roce 2017 o 0,5 % HDP. Podle prognózy Komise z jara 2017 Finsko dodrží požadavky preventivní složky. Pokud by se vzal v potaz současný aktualizovaný odhad poklesu rozpočtového dopadu v roce 2017 v důsledku mimořádného přílivu uprchlíků, závěr celkového posouzení by zůstal nezměněn. V roce 2018 by Finsko mělo dosáhnout střednědobého rozpočtového cíle zohledňujícího příspěvek vycházející z neobvyklých událostí (udělený pro rok 2016) i příspěvky související s prováděním strukturálních reforem a investic (udělené pro rok 2017) ([1]). Na základě prognózy Komise z jara 2017 je to v souladu s maximální nominální mírou růstu čistých primárních veřejných výdajů ([2]) ve výši 1,6 %, což odpovídá roční strukturální korekci ve výši 0,1 % HDP. Pokud nedojde ke změně politiky, Finsko v roce 2018 dodrží požadavky preventivní složky. Pokud by se vzal v potaz současný aktualizovaný odhad poklesu rozpočtového dopadu v roce 2017 v důsledku mimořádného přílivu uprchlíků, závěr celkového posouzení by zůstal nezměněn. Současně Finsko v letech 2017 a 2018 podle předběžné prognózy nedodrží referenční hodnotu pro snížení dluhu. Celkově se Rada domnívá, že Finsko musí být připraveno přijmout další opatření k zajištění jejího dodržení.

(13) V důsledku stárnutí obyvatelstva a úbytku pracovní síly by výdaje na důchody a zdravotní a dlouhodobou péči měly vzrůst z 23 % HDP v roce 2013 na 27 % do roku 2030. V lednu 2017 vstoupila v platnost důchodová reforma, která zvýší nejnižší zákonem stanovený věk pro odchod do důchodu z 63 na 65 let do roku 2027 a propojí zákonem stanovený věk odchodu do důchodu se změnami střední délky života. Náklady na sociální a zdravotní služby, které jsou v současné době v odpovědnosti obcí, činí 10 % HDP. Bez reformy systému porostou tyto výdaje v nadcházejících letech dle předpokladů o 4,4 % ročně v nominálním vyjádření a jejich podíl na HDP se zvýší. Mezi hlavní cíle reformy patří zmenšit mezeru udržitelnosti veřejných financí v dlouhodobém výhledu pomocí lepší kontroly nákladů. Toho bude dosaženo prostřednictvím integrace služeb, větších subjektů jako poskytovatelů služeb

([1]) Finsku je povoleno odchýlit se od svého střednědobého rozpočtového cíle v roce 2018, protože dočasné odchylky se převádějí po dobu tří let.

([2]) Čisté veřejné výdaje tvoří celkové vládní výdaje s vyloučením výdajů na úroky, výdaje na programy Unie, které jsou v celé výši pokryté z fondů EU, a nediskreční změny výdajů na podporu v nezaměstnanosti. Vnitrostátně financovaná tvorba hrubého fixního kapitálu je rozprostřena na dobu čtyř let. Zohledněna jsou diskreční opatření na straně příjmů nebo zvýšení příjmů povinné na základě zákona; jednorázová opatření na straně příjmů i na straně výdajů jsou kompenzována.

a digitalizace. První legislativní návrhy reformy sociálních a zdravotních služeb byly předloženy parlamentu v březnu 2017. Tyto právní předpisy stanoví právní rámec pro osmnáct nových správních území, jež počínaje rokem 2019 od obcí převezmou odpovědnost za sociální a zdravotní služby. Legislativní návrhy týkající se nejspornějších částí reformy, zejména svobody pacientů zvolit si poskytovatele služeb, byly předloženy parlamentu na počátku května 2017 a bude je třeba je přijmout tak, aby mohly být podle plánu prováděny od roku 2019.

(14) Růst mezd byl v posledních letech umírněný. Průměrný meziroční růst sjednaných mezd v období 2014–2016 dosahoval 0,7 %. Vzhledem k slabému růstu produktivity práce se nákladová konkurenceschopnost zlepšovala jen postupně. V roce 2016 sociální partneři podepsali Pakt pro konkurenceschopnost, jehož cílem je v roce 2017 postupně zlepšit nákladovou konkurenceschopnost Finska. Pro více než 90 % zaměstnanců Pakt pro konkurenceschopnost zmrazí mzdy po dobu dvanácti měsíců a bez náhrady trvale navýší roční pracovní dobu o 24 hodin. Kromě toho budou zaměstnanci trvale platit větší podíl příspěvků na sociální zabezpečení. Tato opatření by měla podpořit růst vývozu a zaměstnanosti v příštích letech. Pro zajištění těchto očekávaných pozitivních účinků bude mít zásadní význam nadcházející kolo mzdových vyjednávání, jež se bude konat v druhé polovině roku 2017, neboť Pakt pro konkurenceschopnost v plné míře neodstranil rozdíly v nákladové konkurenceschopnosti vůči hospodářsky srovnatelným zemím.

(15) Situace na trhu práce se v roce 2016 začala postupně zlepšovat, problémy však přetrvávají. Zaměstnanost ve výrobním odvětví mezi lety 2008 a 2015 klesla o 21 %. Další odvětví, jako je stavebnictví, sektor nemovitostí a zdravotní péče, vykazují známky nedostatku pracovních sil. To podtrhuje potřebu cílených aktivních politik týkajících se trhu práce a trvalých investic do vzdělávání dospělých a odborného vzdělávání s cílem umožnit profesní mobilitu. Poměr volných pracovních míst k zaměstnanosti byl v roce 2016 téměř stejný jako v roce 2007, zatímco míra nezaměstnanosti byla o dva procentní body vyšší. To může odrážet nesoulad mezi poptávkou po pracovní síle a její nabídkou, nízkou atraktivitu některých volných pracovních míst nebo nedostatečné pobídky k práci. Je zapotřebí trvalého úsilí, aby se podařilo zajistit lepší výsledky na trhu práce v případě neaktivních osob, zejména ve věkové skupině 25–39 let, dlouhodobě nezaměstnaných a migrantů. Zajištění lepších výsledků v sociální oblasti a na trhu práce pro osoby s přistěhovaleckým původem bude rovněž vyžadovat trvalé investice do jejich vzdělávání.

(16) Z hlediska aktivace může komplexní systém sociálního zabezpečení se svými nejrůznějšími druhy dávek vést ke značné pasivitě a vzniku pastí nízké mzdy, jakož i k byrokratickým problémům při obnovení dávek. Řešení takových problémů bude mít zásadní význam. V zájmu zatraktivnění pobídek k přijetí pracovní nabídky byly pro nezaměstnané zpřísněny povinnosti přijmout nabídku práce a účastnit se programů aktivace. Kromě toho byla snížena délka pobírání dávek v nezaměstnanosti odvíjejících se od výše příjmů. S cílem povzbudit uchazeče o zaměstnání byly zavedeny pozitivní pobídky, například možnost využít základní podporu v nezaměstnanosti jako subvence mobility a mzdové subvence. Vyšší pobídky k přijetí práce by mohly být doplněny o odstranění současných byrokratických překážek bránících přijmout pracovní místo či stát se podnikatelem.

(17) Nenákladová konkurenceschopnost působí jako brzda vývozní výkonnosti a může omezit přitažlivost Finska pro zahraniční investory. K strukturálním změnám sice dochází, ale v nedávné době se jejich tempo zbrzdilo. Bylo dosaženo pokroku v otevírání odvětví služeb jako maloobchod nebo doprava hospodářské soutěži a byly předloženy návrhy na posílení hospodářské soutěže v dalších domácích odvětvích služeb. Třebaže z mezinárodního srovnání vychází Finsko jako jedna z předních zemí na světě, pokud jde o podnikatelské a investiční prostředí, stávající rozsah domácích investic ve Finsku je vzhledem k velikosti hospodářství nižší než unijní průměr.

(18) V kontextu evropského semestru 2017 provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Finska, kterou zveřejnila ve své zprávě o Finsku pro rok 2017. Posoudila také program stability z roku 2017 a národní program reforem na rok 2017, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Finsku adresována v předchozích letech. Vzala v úvahu nejen význam programů a následných opatření pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku ve Finsku, ale také jejich soulad s unijními pravidly a pokyny, neboť celkovou správu ekonomických záležitostí v Unii je třeba posílit tím, že do rozhodování členských států v budoucnu budou zahrnuty vstupy na úrovni Unie.

(19) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada program stability z roku 2017, přičemž její stanovisko [1] je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1,

DOPORUČUJE Finsku v období 2017–2018:

1. Provádět fiskální politiku v souladu s požadavky preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu, což znamená dosáhnout plnění střednědobého rozpočtového cíle v roce 2018 a přitom zohlednit příspěvky spojené s neobvyklými událostmi a uskutečňováním strukturálních reforem a investic, u nichž byla udělena dočasná odchylka. Zajistit včasné přijetí a provádění správní reformy s cílem zlepšit nákladovou efektivitu sociálních a zdravotních služeb.
2. Podpořit další sladění výše mezd s vývojem produktivity při plném respektování úlohy sociálních partnerů. Přijmout cílená opatření aktivní politiky na trhu práce s cílem řešit sociální výzvy a výzvy v oblasti zaměstnanosti, poskytovat pobídky k přijímání práce a podporovat podnikání.
3. Pokračovat ve zlepšování regulačního rámce a snižování administrativní zátěže s cílem zvýšit hospodářskou soutěž v odvětví služeb a podpořit investice.

V Bruselu dne 11. července 2017.

Za Radu

předseda

T. TÕNISTE

[1] Podle čl. 5 odst. 2 nařízení (ES) č. 1466/97.