PREPORUKA VIJEĆA

od 11. srpnja 2017.

o Nacionalnom programu reformi Finske za 2017. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Finske za 2017.

(2017/C 261/25)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ([1]), a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža ([2]), a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

(1) Komisija je 16. studenoga 2016. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak europskog semestra 2017. za koordinaciju ekonomske politike. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 9. i 10. ožujka 2017. Komisija je 16. studenoga 2016. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu je Finska utvrđena kao jedna od država članica za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Istog je dana Komisija donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Europsko vijeće potvrdilo 9. i 10. ožujka 2017. Vijeće je 21. ožujka 2017. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja („Preporuka za europodručje") ([3]).

(2) Kao država članica čija je valuta euro te s obzirom na blisku međusobnu povezanost ekonomija u ekonomskoj i monetarnoj uniji, Finska bi trebala osigurati punu i pravodobnu provedbu Preporuke za europodručje, koja je navedena u preporukama 1. i 2. u nastavku.

(3) Izvješće za Finsku za 2017. objavljeno je 22. veljače 2017. U njemu je ocijenjen napredak Finske u rješavanju preporuka za tu zemlju koje je Vijeće donijelo 12. srpnja 2016., mjere poduzete kao odgovor na preporuke za tu zemlju donesene prethodnih godina te napredak Finske u pogledu ostvarivanja nacionalnih ciljeva u okviru strategije Europa 2020. Izvješće je sadržavalo i detaljno preispitivanje u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011, čiji su rezultati također objavljeni 22. veljače 2017. U svojoj je analizi Komisija zaključila da u Finskoj ne postoje makroekonomske neravnoteže.

([1]) SL L 209, 2.8.1997., str. 1.
([2]) SL L 306, 23.11.2011., str. 25.
([3]) SL C 92, 24.3.2017., str. 1.

(4) Finska je 28. travnja 2017. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2017. i svoj Program stabilnosti za 2017. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa istodobno ocijenjena.

(5) Pri programiranju europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondovi) za razdoblje 2014.–2020. u obzir su uzete relevantne preporuke za pojedine zemlje. Kako je predviđeno u članku 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća ([1]), ako je pri provedbi relevantnih preporuka Vijeća potrebna potpora, Komisija može zatražiti od države članice da preispita i predloži izmjene svojeg sporazuma o partnerstvu i relevantnih programa. Komisija je dostavila dodatne pojedinosti o tome kako bi iskoristila tu odredbu u smjernicama o primjeni mjera kojima se učinkovitost ESI fondova povezuje s dobrim gospodarskim upravljanjem.

(6) Na Finsku se trenutačno primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu te pravilo o dugu. Vlada u svojem Programu stabilnosti za 2017. predviđa pogoršanje ukupnog salda s - 1,9 % BDP-a u 2016. na - 2,3 % u 2017. te nakon toga stabilno poboljšanje do - 0,2 % BDP-a u 2020. Predviđeno je da će se nakon 2019. ostvariti srednjoročni proračunski cilj, tj. strukturni deficit od 0,5 % BDP-a. Međutim, na temelju ponovno izračunanog ([2]) strukturnog salda srednjoročni proračunski cilj ostvarit će se tek od 2020. Prema Programu stabilnosti za 2017. očekuje se da će udio duga opće države u BDP-u dosegnuti vrhunac od 64,7 % BDP-a u 2017. te će se 2020. smanjiti na 62,7 % BDP-a. Čini se da je makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije povoljan, posebno za 2018. i 2019. Scenarij se temelji na očekivanju da će zapošljavanje u 2018. i 2019. rasti gotovo 2 % godišnje, što je znatno više od prosječnog godišnjeg povećanja tijekom proteklih 10 godina (+ 0,2 %).

(7) Komisija je 22. svibnja 2017. u skladu s člankom 126. stavkom 3. UFEU-a pripremila izvješće jer je finski dug opće države premašio referentnu vrijednost od 60 % BDP-a. U izvješću je nakon razmatranja svih relevantnih čimbenika zaključeno da bi kriterij duga trebalo smatrati ispunjenim.

(8) U Programu stabilnosti Finske za 2017. navodi se znatan učinak iznimnog priljeva izbjeglica na proračun uz odgovarajuće dokaze o opsegu i prirodi tih dodatnih proračunskih troškova. Prema Programu stabilnosti za 2017. troškovi su u 2016. iznosili 0,34 % BDP-a. Prema Komisiji prihvatljivi dodatni rashodi u 2016. iznosili su 0,17 % BDP-a. U odredbama članka 5. stavka 1. i članka 6. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 uzeti su u obzir ti dodatni rashodi jer je priljev izbjeglica neuobičajen događaj i njegov je utjecaj na javne financije Finske znatan pa održivost neće biti ugrožena dopusti li se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja. Stoga je smanjena potrebna prilagodba prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja za 2016, kako bi se ti troškovi uzeli u obzir. Prema Programu stabilnosti za 2017. predviđa se da će se troškovi povezani s iznimnim priljevom izbjeglica u 2017. smanjiti za 0,15 % BDP-a. Komisija će konačnu ocjenu za 2017., uključujući prihvatljive iznose, izraditi u proljeće 2018. na temelju zabilježenih podataka koje joj dostave finska nadležna tijela.

(9) U svojem nacrtu proračunskog plana za 2017. Finska je zatražila primjenu fleksibilnosti u okviru preventivnog dijela u skladu sa „Zajednički dogovorenim stajalištem o fleksibilnosti u okviru Pakta o stabilnosti i rastu" koji je Vijeće Ecofin potvrdilo u veljači 2016. radi planirane provedbe važnih strukturnih reformi s pozitivnim učinkom na dugoročnu održivost javnih financija (zahtjev za fleksibilnost od 0,5 % BDP-a) i nacionalne rashode za projekte koje Unija sufinancira sredstvima iz ESI fondova (zahtjev za fleksibilnost od 0,1 % BDP-a).

(10) Zahtjev za fleksibilnost u pogledu strukturnih reformi odnosi se na reforme na tržištu rada, posebno na Pakt o konkurentnosti i mirovinsku reformu. Paktom su plaće za više od 90 % zaposlenih zamrznute na 12 mjeseci i trajno je produženo radno vrijeme za 24 sata na godišnjoj razini, bez naknade. Osim toga, zaposlenici će trajno plaćati veći udio doprinosa za socijalnu sigurnost. Kako bi kompenzirala zamrzavanje plaća i povećanje troškova na teret zaposlenika, vlada je od 2017. trajno smanjila poreze na ostvareni dohodak. Najniža zakonska dob za umirovljenje povisit će se mirovinskom reformom sa 63 na 65 godina do 2027.; nakon toga dob za umirovljenje bit će povezana

([1]) Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

([2]) Ciklički prilagođen saldo bez jednokratnih i privremenih mjera koji je Komisija ponovno izračunala koristeći se zajednički dogovorenom metodologijom.

s očekivanim životnim vijekom. Obje reforme stupile su na snagu u 2017. Zahvaljujući Paktu o konkurentnosti poboljšana troškovna konkurentnost mogla bi dovesti do veće zaposlenosti i povećanja realnog BDP-a od približno 1,5–2 %, kako je prikazano u Nacrtu proračunskog plana za 2017. S obzirom na prirodu mjere, procjene zaposlenosti ili BDP-a donekle su nesigurne, no čine se uglavnom uvjerljive. Stoga će te reforme imati pozitivan učinak na održivost javnih financija. Osim toga, rezultati detaljne ocjene procijenjenog proizvodnog jaza u 2017. koja je provedena na temelju proljetne prognoze Komisije za 2017. ukazuju na to da će Finska u 2017. ispuniti minimalno referentno mjerilo. Kao dodatnu sigurnosnu mjeru zaštite referentne vrijednosti deficita BDP-a od 3 % vlada se javno obvezala da će u 2017. poduzeti dodatne mjere ako to bude potrebno za osiguranje usklađenosti s fiskalnim pravilima, uključujući i ispunjenje referentne vrijednosti od 3 % BDP-a utvrđene Ugovorom. Na temelju toga trenutačno se može ocijeniti da Finska zadovoljava uvjete za traženo privremeno odstupanje od 0,5 % BDP-a u 2017., pod uvjetom da primjereno provede dogovorene reforme, što će se pratiti u okviru europskog semestra.

(11) U pogledu zahtjeva za fleksibilnost za dodatno ulaganje, čini se da informacije navedene u Programu stabilnosti za 2017. potvrđuju da se privremeno odstupanje Finske od kretanja prilagodbe radi ostvarivanja srednjoročnog proračunskog cilja u 2017. uistinu upotrebljava za povećanje ulaganja. Stoga se, uzimajući u obzir i prethodno navedene elemente o minimalnom referentnom mjerilu i činjenicu da detaljna ocjena procijenjenog proizvodnog jaza potvrđuje da Finska prolazi kroz teško ekonomsko razdoblje, trenutačno može ocijeniti da Finska zadovoljava uvjete za privremeno odstupanje od 0,1 % BDP-a u 2017., kako bi se uzeli u obzir nacionalni rashodi za ulaganja u projekte koje sufinancira Unija. Komisija će provesti *ex post* ocjenu kako bi provjerila koji je stvarni iznos nacionalnih rashoda za sufinancirane projekte ulaganja te povezanog odstupanja.

(12) Vijeće je 12. srpnja 2016. preporučilo Finskoj da ostvari godišnju fiskalnu prilagodbu od najmanje 0,6 % BDP-a prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja u 2017. Uz osiguravanje stalnog poštovanja minimalnog referentnog mjerila (tj. strukturnog deficita od 1,1 % BDP-a) u proljetnoj prognozi Komisije za 2017. navodi se da ima prostora za dodatno privremeno odstupanje od 0,6 % BDP-a u 2017. na temelju strukturne klauzule i klauzule o ulaganjima. Na osnovi toga može se dopustiti pogoršanje strukturnog salda za 0,5 % BDP-a u 2017. Na temelju proljetne prognoze Komisije za 2017. Finska će ispuniti zahtjeve preventivnog dijela Pakta. Ako bi se u obzir uzela sadašnja ažurirana procjena smanjenja učinka iznimnog priljeva izbjeglica na proračun u 2017., zaključak ukupne ocjene ostao bi isti. Finska bi u 2018. trebala ostvariti svoj srednjoročni proračunski cilj, uzimajući u obzir odstupanje zbog neuobičajenih događaja (odobreno za 2016.) kao i odstupanja koja se odnose na provedbu strukturnih reformi i ulaganja (odobrena za 2017.) ([1]). Na temelju proljetne prognoze Komisije za 2017. to je u skladu s maksimalnom nominalnom stopom rasta neto primarnih državnih rashoda ([2]) od 1,6 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,1 % BDP-a. Ne bude li promjene u politikama, Finska će u 2018. ispuniti zahtjeve preventivnog dijela Pakta. Ako bi se u obzir uzela sadašnja ažurirana procjena smanjenja učinka iznimnog priljeva izbjeglica na proračun u 2017., zaključak ukupne ocjene ostao bi isti. Istodobno, na prvi se pogled predviđa da Finska neće ispuniti zahtjeve referentnog mjerila za smanjenje duga u 2017. i 2018. Općenito, Vijeće smatra da Finska treba biti spremna poduzeti dodatne mjere kako bi osigurala usklađenost.

(13) Zbog starenja stanovništva i sve manjeg broja aktivnog stanovništva povećat će se rashodi za mirovine, zdravstvo i dugotrajnu skrb s 23 % u 2013. na 27 % BDP-a do 2030. U siječnju 2017. stupila je na snagu mirovinska reforma kojom će se do 2027. povećati najniža zakonska dob za umirovljenje sa 63 na 65 godina te zakonska dob za umirovljenje povezati s promjenama u očekivanom životnom vijeku. Troškovi socijalnih i zdravstvenih usluga koje su sada u nadležnosti općina iznose 10 % BDP-a. Ako ne dođe do reforme sustava, u nadolazećim godinama predviđa se nominalni godišnji rast tih rashoda od 4,4 % i rast njihova udjela u BDP-u. Glavni ciljevi reformi uključuju ublažavanje dugoročne neodrživosti javnih financija boljom kontrolom troškova. To će se postići integracijom usluga, okrupnjavanjem subjekata koji pružaju usluge i digitalizacijom. Prva serija zakonodavnih

([1]) Finskoj je dopušteno odstupanje od njezina srednjoročnog proračunskog cilja u 2018. jer se privremena odstupanja prenose na razdoblje od tri godine.

([2]) Neto državni rashodi sastoje se od ukupnih državnih rashoda bez rashoda za kamate, rashoda za programe Unije koji su u cijelosti usklađeni s prihodima iz fondova Unije i nediskrecijskih promjena u rashodima za naknade za nezaposlenost. Nacionalno financirane bruto investicije u fiksni kapital izglađuju se za četverogodišnje razdoblje. Uračunane su diskrecijske mjere na prihodovnoj strani ili povećanja prihoda propisana zakonom, dok se jednokratne mjere na prihodovnoj i rashodovnoj strani poništavaju.

prijedloga reformi socijalnih i zdravstvenih usluga predstavljena je parlamentu u ožujku 2017. Tim će se propisima uspostaviti zakonodavni okvir za 18 novih regija koje će od 2019. od općina preuzeti nadležnost za socijalne i zdravstvene usluge. Zakonodavni prijedlozi za najkontroverznije dijelove reforme, posebno u pogledu slobode pacijenata da odaberu pružatelja usluga, podneseni su Parlamentu početkom svibnja 2017. i moraju se donijeti kako bi se počeli provoditi, kako je planirano, od 2019.

(14) Rast plaća tijekom posljednjih godina bio je umjeren. Prosječno godišnje povećanje dogovorenih plaća u razdoblju 2014.–2016. iznosilo je 0,7 %. Zbog slabog rasta produktivnosti rada troškovna učinkovitost povećavala se samo postupno. Socijalni partneri potpisali su 2016. Pakt o konkurentnosti u cilju postupnog povećanja troškovne konkurentnosti Finske. Paktom o konkurentnosti plaće za više od 90 % zaposlenih zamrznute su na 12 mjeseci i trajno je produženo radno vrijeme za 24 sata na godišnjoj razini, bez dodatne naknade. Osim toga, zaposlenici će trajno plaćati veći dio socijalnih doprinosa. Očekuje se da će te mjere pozitivno utjecati na rast izvoza i zapošljavanja u nadolazećim godinama. Nadolazeći krug pregovora o plaćama u drugoj polovici 2017. bit će ključan za osiguranje tih očekivanih pozitivnih učinaka jer Paktom o konkurentnosti još nije u potpunosti zatvoren jaz troškovne konkurentnosti u odnosu na usporediva gospodarstva.

(15) Stanje na tržištu rada od 2016. postupno se poboljšava, no izazovi su i dalje prisutni. Zaposlenost u proizvodnom sektoru smanjila se za 21 % između 2008. i 2015. U drugim sektorima, primjerice građevinarstvu, prometu nekretninama i zdravstvu, vidljive su naznake manjka radne snage. To naglašava potrebu za usmjerenim aktivnim politikama tržišta rada i stalnim ulaganjima u obrazovanje odraslih i strukovno osposobljavanje kako bi se omogućila profesionalna mobilnost. Omjer slobodnih radnih mjesta i zaposlenosti bio je u 2016. visok gotovo kao u 2007., a stopa nezaposlenosti bila je dva postotna boda viša. To možda upućuje na nerazmjer između ponude i potražnje na tržištu, neprivlačnost nekih slobodnih radnih mjesta ili ograničene poticaje za uključivanje na tržište rada. Potrebni su stalni napori kako bi se osigurao bolji položaj na tržištu rada za osobe koje nisu aktivne, posebno one u dobi od 25 do 39 godina, dugotrajno nezaposlene osobe i migrante. Osiguravanje boljeg socijalnog položaja i položaja na tržištu rada osobama migrantskog podrijetla također će zahtijevati stalna ulaganja u njihovo obrazovanje.

(16) U smislu aktivacije, složen sustav različitih vrsta naknada može uzrokovati znatnu neaktivnost i zamke niskih plaća, kao i birokratskih problema pri ponovnom utvrđivanju naknada. Od ključne je važnosti riješiti takve zamke. Kako bi se potaknulo prihvaćanje ponuda za posao, obveza za nezaposlenu osobu da prihvati ponudu za posao i obveza za sudjelovanje u programima aktivacije postrožene su. Osim toga, skraćeno je trajanje prava na naknadu za nezaposlenost na temelju dohotka. Uvedeni su pozitivni poticaji, pa je npr. u svrhu aktivacije tražitelja posla omogućeno da se osnovna naknada za nezaposlenost iskoristi kao subvencija za mobilnost i plaće. Dodatne pojačane inicijative za prihvaćanje posla mogle bi se dopuniti uklanjanjem postojećih birokratskih prepreka za prihvaćanje posla ili poduzetništvo.

(17) Netroškovna konkurentnost usporava izvoz i može ograničiti privlačnost Finske za strane ulagače. Strukturne promjene su u tijeku, ali su u posljednje vrijeme usporene. Ostvaren je napredak u smislu tržišnog natjecanja u uslužnim djelatnostima kao što su maloprodaja i promet, i predložene su mjere za povećanje konkurentnosti i u drugim domaćim uslužnim djelatnostima. Usporedbom u međunarodnim okvirima Finska je po poslovnom okružju i privlačnosti ulagačima među vodećim zemljama na svijetu, ali je s obzirom na veličinu svojeg gospodarstva po ulaganjima u zemlji ispod prosjeka Unije.

(18) Komisija je u okviru europskog semestra 2017. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Finske i objavila je u izvješću za Finsku za 2017. Ocijenila je i Program stabilnosti za 2017. i Nacionalni program reformi za 2017. te mjere poduzete kao odgovor na preporuke upućene Finskoj u proteklim godinama. Komisija je u obzir uzela ne samo važnost programa i poduzetih mjera za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Finskoj, nego i njihovo poštovanje pravila i smjernica Unije s obzirom na potrebu jačanja ukupnog gospodarskog upravljanja Unijom pružanjem doprinosa budućim nacionalnim odlukama s razine Unije.

(19) Uzimajući u obzir tu ocjenu Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2017., a njegovo je mišljenje [1] posebno navedeno u preporuci 1. u nastavku,

PREPORUČUJE da Finska 2017. i 2018. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Nastaviti s provedbom fiskalne politike u skladu sa zahtjevima preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu, što uključuje ostvarenje svojeg srednjoročnog proračunskog cilja u 2018., uzimajući u obzir mogućnosti odstupanja koje se odnose na neuobičajene događaje, provedbu strukturnih reformi i ulaganja za koja je odobreno privremeno odstupanje. Osigurati pravovremeno donošenje i provedbu administrativne reforme za povećanje troškovne učinkovitosti socijalnih i zdravstvenih usluga.
2. Promicati daljnje usklađivanje plaća s rastom produktivnosti, u potpunosti poštujući ulogu socijalnih partnera. Poduzeti ciljane mjere aktivne politike tržišta rada radi rješavanja problema zapošljavanja i socijalnih problema, osigurati poticaje za prihvaćanje posla i promicanje poduzetništva.
3. Nastaviti poboljšavati regulatorni okvir i smanjivati administrativno opterećenje radi povećanja tržišnog natjecanja u uslužnim djelatnostima i poticanja ulaganja.

Sastavljeno u Bruxellesu 11. srpnja 2017.

Za Vijeće

Predsjednik

T. TÕNISTE

[1] U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.