RECOMANDAREA CONSILIULUI

din 11 iulie 2017

privind Programul național de reformă al Finlandei pentru 2017 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de stabilitate al Finlandei pentru 2017

(2017/C 261/25)

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 121 alineatul (2) și articolul 148 alineatul (4),

având în vedere Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice ([1]), în special articolul 5 alineatul (2),

având în vedere Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice ([2]), în special articolul 6 alineatul (1),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene,

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European,

având în vedere concluziile Consiliului European,

având în vedere avizul Comitetului pentru ocuparea forței de muncă,

având în vedere avizul Comitetului economic și financiar,

având în vedere avizul Comitetului pentru protecție socială,

având în vedere avizul Comitetului pentru politică economică,

întrucât:

(1) La 16 noiembrie 2016, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii, care marchează începutul semestrului european pentru coordonarea politicilor economice pentru 2017. Prioritățile analizei anuale a creșterii au fost aprobate de Consiliul European din 9-10 martie 2017. La 16 noiembrie 2016, Comisia a adoptat, în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Raportul privind mecanismul de alertă, în care a identificat Finlanda ca fiind unul dintre statele membre pentru care urma să se efectueze un bilanț aprofundat. În aceeași zi, Comisia a adoptat, de asemenea, o recomandare de recomandare a Consiliului privind politica economică a zonei euro, care a fost aprobată de Consiliul European la 9-10 martie 2017. La 21 martie 2017, Consiliul a adoptat o Recomandare privind politica economică a zonei euro („recomandarea privind zona euro") ([3]).

(2) În calitate de stat membru al cărui monedă este euro și având în vedere legăturile strânse dintre economii în cadrul uniunii economice și monetare, Finlanda ar trebui să asigure punerea în aplicare integrală și în timp util a Recomandării pentru zona euro, astfel cum se reflectă în recomandările 1 și 2 de mai jos.

(3) Raportul de țară privind Finlanda pentru 2017 a fost publicat la 22 februarie 2017. Acesta a evaluat progresele realizate de Finlanda în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări adoptate de Consiliu la 12 iulie 2016, măsurile adoptate pentru a da curs recomandărilor specifice fiecărei țări din anii anteriori, precum și progresele realizate de Finlanda în direcția îndeplinirii obiectivelor naționale din cadrul Strategiei Europa 2020. Raportul include și un bilanț aprofundat efectuat în temeiul articolului 5 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011, ale cărui rezultate au fost publicate, de asemenea, la 22 februarie 2017. În urma analizei sale, Comisia a concluzionat că Finlanda nu se confruntă cu dezechilibre macroeconomice.

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

(4) La 28 aprilie 2017, Finlanda și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2017 și Programul de stabilitate pentru 2017. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.

(5) Recomandările relevante specifice fiecărei țări au fost abordate în cadrul programării fondurilor structurale și de investiții europene („fondurile ESI") aferente perioadei 2014-2020. Astfel cum se prevede la articolul 23 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului ([1]), în cazul în care acest lucru este necesar pentru a sprijini punerea în aplicare a recomandărilor relevante ale Consiliului, Comisia poate solicita unui stat membru să își revizuiască acordul de parteneriat și programele relevante și să propună modificări la acestea. Comisia a furnizat detalii suplimentare referitoare la modul în care va utiliza respectiva dispoziție în orientările cu privire la aplicarea măsurilor de corelare între eficacitatea fondurilor ESI și buna guvernanță economică.

(6) În prezent, Finlanda face obiectul componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere și al regulii privind datoria. În cadrul programului său de stabilitate pentru 2017, Guvernul preconizează o deteriorare a deficitului global, de la - 1,9 % din PIB în 2016 la - 2,3 % în 2017, urmată de o îmbunătățire constantă, urmând ca deficitul să ajungă la - 0,2 % din PIB în 2020. Se preconizează că obiectivul bugetar pe termen mediu, și anume un deficit structural de 0,5 % din PIB, va fi atins începând cu anul 2019. Cu toate acestea, pe baza soldului structural recalculat ([2]), obiectivul bugetar pe termen mediu va fi atins doar începând cu anul 2020. Conform Programului de stabilitate pentru 2017, se estimează că ponderea datoriei publice în PIB va atinge nivelul maxim de 64,7 % în 2017, urmând să scadă la 62,7 % în 2020. Scenariul macroeconomic care stă la baza acestor proiecții bugetare pare să fie favorabil, în special în ceea ce privește 2018 și 2019. Acest scenariu se bazează pe estimarea că ocuparea forței de muncă va crește cu aproape 2 % pe an în perioada 2018-2019, valoare care este considerabil mai mare decât creșterea medie anuală din ultimii 10 ani (și anume + 0,2 %).

(7) La 22 mai 2017, Comisia a emis un raport în temeiul articolului 126 alineatul (3) din TFUE, deoarece datoria publică a Finlandei a depășit valoarea de referință de 60 % din PIB. În urma evaluării tuturor factorilor relevanți, concluzia raportului a fost că criteriul privind datoria ar trebui considerat ca fiind respectat.

(8) Din Programul de stabilitate pentru 2017 reiese că impactul bugetar al afluxului excepțional de refugiați este semnificativ, prezentându-se dovezi convingătoare privind amploarea și natura acestor costuri bugetare suplimentare. Conform Programului de stabilitate pentru 2017, costurile au fost de 0,34 % din PIB în 2016. Potrivit Comisiei, cheltuielile suplimentare eligibile s-au ridicat, în 2016, la 0,17 % din PIB. Dispozițiile articolului 5 alineatul (1) și ale articolului 6 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 permit luarea în calcul a acestor cheltuieli suplimentare, întrucât afluxul de refugiați este un eveniment neobișnuit, impactul acestuia asupra finanțelor publice ale Finlandei este semnificativ, iar sustenabilitatea nu ar fi compromisă prin permiterea unei abateri temporare de la traiectoria de ajustare în direcția atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu. Prin urmare, ajustarea necesară în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu pentru 2016 a fost redusă pentru a se lua în calcul aceste costuri. Potrivit Programului de stabilitate pentru 2017, costurile legate de afluxul excepțional de refugiați sunt estimate să scadă cu 0,15 % din PIB în 2017. Comisia va face o evaluare finală cu privire la 2017, inclusiv cu privire la sumele eligibile, în primăvara anului 2018, pe baza datelor observate, astfel cum au fost comunicate de autoritățile finlandeze.

(9) În proiectul său de plan bugetar pentru 2017, Finlanda a solicitat să beneficieze de flexibilitate în cadrul componentei preventive, în temeiul „Poziției de consens privind flexibilitatea în cadrul Pactului de stabilitate și de creștere" aprobate de Consiliul Ecofin în februarie 2016, având în vedere punerea în aplicare prevăzută a unor reforme structurale majore cu impact pozitiv asupra sustenabilității pe termen lung a finanțelor publice (solicitarea de flexibilitate corespunzând unui procent de 0,5 % din PIB) și cheltuielile naționale cu proiectele cofinanțate de Uniune în cadrul fondurilor ESI (solicitarea de flexibilitate corespunzând unui procent de 0,1 % din PIB).

(10) Solicitarea de flexibilitate pentru reformele structurale se referă la reformele pieței forței de muncă, mai precis pactul privind competitivitatea și reforma sistemului de pensii. Pentru mai mult de 90 % din angajați, acest pact prevede o înghețare a salariilor timp de 12 luni și o creștere cu caracter permanent, cu 24 de ore, a timpului anual de lucru, fără nicio compensație. În plus, angajații vor plăti o proporție mai mare din contribuțiile la asigurările sociale, aceasta fiind o măsură cu caracter permanent. Pentru a compensa înghețarea salariilor și creșterea costurilor suportate de angajați, Guvernul a introdus, începând cu 2017, o reducere cu caracter permanent a impozitului pe veniturile salariale. Prin reforma sistemului de pensii, cea mai scăzută vârstă legală de pensionare va trece de la 63 la 65 de ani

([1]) Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO L 347, 20.12.2013, p. 320).

([2]) Sold ajustat ciclic, excluzând măsurile cu caracter excepțional și alte măsuri temporare, recalculat de Comisie pe baza metodologiei stabilite de comun acord.

până în 2027; ulterior, vârsta de pensionare va fi corelată cu speranța de viață. Ambele reforme au intrat în vigoare în 2017. Ca urmare a pactului pentru competitivitate, îmbunătățirea competitivității prin costuri ar putea duce la creșterea ocupării forței de muncă și la o majorare a PIB-ului real cu aproximativ 1,5 %-2 %, astfel cum s-a precizat în proiectul de plan bugetar pentru 2017. Având în vedere natura măsurii, există anumite incertitudini în ceea ce privește estimările referitoare la ocuparea forței de muncă sau la PIB, însă aceste estimări par să fie, în linii mari, plauzibile. Prin urmare, reformele menționate vor avea un impact pozitiv asupra sustenabilității finanțelor publice. În plus, din rezultatele evaluării detaliate referitoare la estimarea deviației PIB-ului pentru 2017, care a fost realizată pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2017, se poate deduce că Finlanda respectă valoarea de referință minimă în 2017. Ca o garanție suplimentară a respectării valorii de referință de 3 % din PIB fixată pentru deficit, Guvernul s-a angajat public să adopte măsuri suplimentare în 2017, dacă este necesar, astfel încât să asigure respectarea regulilor politicii fiscal-bugetare, inclusiv respectarea valorii de referință de 3 % din PIB prevăzută în tratat. Pe această bază, se poate considera în prezent că Finlanda îndeplinește condițiile pentru a beneficia de abaterea temporară solicitată de 0,5 % din PIB în 2017, cu condiția să pună în aplicare, în mod adecvat, reformele convenite, lucru care va fi monitorizat în cadrul semestrului european.

(11) În ceea ce privește solicitarea de flexibilitate pentru realizarea unor investiții suplimentare, pe baza informațiilor furnizate în Programul de stabilitate pentru 2017, pare să se confirme faptul că abaterea temporară a Finlandei de la traiectoria de ajustare în direcția atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu în 2017 este utilizată efectiv pentru sporirea investițiilor. Prin urmare, și luând în considerare, de asemenea, elementele menționate anterior referitoare la valoarea minimă de referință, precum și faptul că evaluarea detaliată a estimării deviației PIB-ului confirmă faptul că Finlanda se confruntă cu o conjunctură economică nefavorabilă, se poate considera în prezent că Finlanda îndeplinește condițiile pentru a beneficia de o abatere temporară de 0,1 % din PIB în 2017, astfel încât să se țină seama de cheltuielile naționale consacrate investițiilor în proiecte cofinanțate de Uniune. Comisia va efectua o evaluare ex post pentru a verifica valoarea reală a cheltuielilor naționale în favoarea proiectelor cofinanțate de investiții și a abaterii aferente.

(12) La 12 iulie 2016, Consiliul a recomandat Finlandei să realizeze o ajustare bugetară anuală de cel puțin 0,6 % din PIB în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu în 2017. Previziunile Comisiei din primăvara anului 2017 indică posibilitatea acordării unei abateri temporare suplimentare de 0,6 % din PIB în 2017, în temeiul clauzelor structurale și de investiții, asigurând în același timp respectarea în continuare a criteriului de referință minim (și anume un deficit structural de 1,1 % din PIB). Pe această bază, ar fi permisă o deteriorare a soldului structural cu 0,5 % din PIB în 2017. Potrivit previziunilor Comisiei din primăvara anului 2017, Finlanda respectă cerințele din cadrul componentei preventive. În cazul în care ar fi luată în considerare estimarea actualizată curentă referitoare la diminuarea, în 2017, a impactului bugetar al afluxului excepțional de refugiați, concluzia evaluării globale nu s-ar modifica. Pentru 2018, Finlanda ar trebui să își atingă obiectivul bugetar pe termen mediu, ținând seama de posibilitatea de abatere legată de evenimente neobișnuite (acordată pentru 2016), precum și de posibilitățile de abatere legate de punerea în aplicare a reformelor structurale și de investiții (acordate pentru 2017) ([1]). Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2017, această situație este coerentă cu o rată de creștere nominală maximă a cheltuielilor publice primare nete ([2]) de 1,6 %, care corespunde unei ajustări structurale anuale de 0,1 % din PIB. În condițiile în care politicile rămân neschimbate, Finlanda ar reuși să respecte cerințele din cadrul componentei preventive în 2018. În cazul în care ar fi luată în considerare estimarea actualizată curentă referitoare la diminuarea, în 2017, a impactului bugetar al afluxului excepțional de refugiați, concluzia evaluării globale nu s-ar modifica. În același timp, se preconizează, la prima vedere, că Finlanda nu va respecta criteriul de referință privind reducerea datoriei nici în 2017, nici în 2018. În linii mari, Consiliul este de părere că Finlanda trebuie să fie pregătită să ia măsuri suplimentare pentru a asigura respectarea cerințelor.

(13) Din cauza îmbătrânirii populației și reducerii forței de muncă, se așteaptă o creștere a cheltuielilor cu pensiile, sănătatea și îngrijirea pe termen lung, de la 23 % din PIB în 2013 la 27 % până în 2030. În ianuarie 2017, a intrat în vigoare o reformă a sistemului de pensii prin care se va majora cea mai scăzută vârstă legală de pensionare de la 63 la 65 de ani până în 2027 și se va corela vârsta legală de pensionare cu evoluția speranței de viață. Costurile aferente serviciilor sociale și de sănătate, care sunt în prezent în responsabilitatea administrațiilor locale, se ridică la 10 % din PIB. În absența unei reforme a sistemului, se preconizează că, în următorii ani, aceste cheltuieli vor crește cu 4,4 % pe an, în termeni nominali, mărindu-și astfel ponderea în PIB. Printre principalele obiective ale reformelor se numără reducerea decalajului de sustenabilitate pe termen lung a finanțelor publice, printr-un control mai bun al costurilor. Acest obiectiv se va realiza prin integrarea serviciilor, prin furnizarea serviciilor de către entități de mai mari

([1]) Finlanda este autorizată să se abată de la obiectivul bugetar pe termen mediu în 2018, deoarece abaterile temporare sunt menținute pentru o perioadă de trei ani.

([2]) Cheltuielile publice nete cuprind cheltuielile publice totale, mai puțin cheltuielile cu dobânzile, cheltuielile cu programele Uniunii care sunt acoperite integral din fondurile Uniunii și modificările nediscreționare ale cheltuielilor cu indemnizațiile de șomaj. Formarea brută de capital fix finanțată la nivel național este repartizată de-a lungul unei perioade de 4 ani. Sunt luate în calcul și măsurile discreționare privind veniturile sau creșterile veniturilor impuse prin lege. Orice măsură cu caracter excepțional, fie pe partea de venituri, fie pe partea de cheltuieli, va fi compensată.

dimensiuni și prin digitalizare. Primul set de propuneri legislative de reformare a serviciilor sociale și de sănătate a fost prezentat Parlamentului în martie 2017. Aceste acte legislative stabilesc cadrul juridic pentru cele 18 noi comitate care, începând cu 2019, vor prelua de la autoritățile locale responsabilitatea pentru serviciile sociale și de sănătate. Propunerile legislative privind cele mai controversate aspecte ale reformei, în special privind libertatea pacienților de a-și alege liber furnizorul de servicii, au fost trimise Parlamentului la începutul lunii mai 2017 și vor trebui să fie adoptate pentru a fi puse în aplicare începând din 2019, astfel cum este prevăzut.

(14) Creșterile salariale au fost moderate în ultimii ani. În medie, creșterea de la an la an a salariilor negociate a fost de 0,7 % în perioada 2014-2016. Din cauza creșterii slabe a productivității muncii, competitivitatea prin costuri nu s-a îmbunătățit decât treptat. În 2016, partenerii sociali au semnat pactul pentru competitivitate, care vizează îmbunătățirea treptată a competitivității prin costuri în Finlanda în 2017. Pentru mai mult de 90 % din angajați, pactul pentru competitivitate înseamnă o înghețare a salariilor timp de 12 luni și o creștere cu caracter permanent, cu 24 de ore, a timpului anual de lucru, fără nicio compensație suplimentară. În plus, angajații vor plăti o proporție mai mare din contribuțiile la asigurările sociale, aceasta fiind o măsură cu caracter permanent. Se preconizează că aceste măsuri vor sprijini dezvoltarea exporturilor și ocuparea forței de muncă în anii următori. Următoarea rundă de negocieri salariale, care va avea loc în a doua jumătate a anului 2017, va fi esențială pentru a garanta aceste efecte pozitive preconizate, având în vedere faptul că pactul pentru competitivitate nu a permis acoperirea integrală a decalajului în materie de competitivitate prin costuri față de economiile analoage.

(15) Situația de pe piața muncii a început să se îmbunătățească treptat în 2016, însă există în continuare o serie de provocări. Ocuparea forței de muncă în industria prelucrătoare a scăzut cu 21 % în perioada 2008-2015. În alte sectoare, de exemplu în sectorul imobiliar, în cel al construcțiilor și în cel al serviciilor de sănătate, apar semne care indică un deficit al forței de muncă. Această situație subliniază faptul că este nevoie atât de politici active, bine orientate, în domeniul pieței forței de muncă, cât și de continuarea investițiilor în programe de învățare și formare profesională pentru adulți, pentru a permite mobilitatea profesională. Raportul dintre posturile vacante și încadrarea în muncă a fost în 2016 aproape la fel de mare ca în 2007, în timp ce rata șomajului a fost cu două puncte procentuale mai ridicată. Acest lucru poate reflecta o serie de neconcordanțe între cererea și oferta de locuri de muncă, atractivitatea scăzută a anumitor locuri de muncă vacante sau numărul limitat de stimulente pentru ocuparea unui loc de muncă. Sunt necesare eforturi susținute pentru a asigura rezultate mai bune privind încadrarea pe piața forței de muncă a persoanelor inactive, în special a persoanelor din grupa de vârstă 25-39 de ani, a șomerilor pe termen lung și a migranților. Va fi necesar, de asemenea, să se continue investițiile în educația persoanelor provenite dintr-un context de migrație, pentru a le asigura o situație mai bună pe plan social și pe piața forței de muncă.

(16) În ceea ce privește activarea, sistemul complex de securitate socială, cu diversele sale tipuri de indemnizații și alocații, poate conduce la niveluri semnificative ale inactivității și la capcane ale salariului mic, precum și la probleme de birocrație legate de reinstituirea prestațiilor sociale. Ar fi esențial ca aceste capcane să fie abordate. În scopul de a stimula într-o mai mare măsură acceptarea ofertelor de muncă, au devenit mai stricte regulile legate de obligația ca șomerii să accepte o ofertă de angajare și de obligația de a participa la programele de activare. În plus, a fost redusă durata indemnizațiilor de șomaj care depind de veniturile salariale. Au fost introduse și stimulente pozitive, cum ar fi posibilitatea de a utiliza indemnizațiile de șomaj de bază în scopul mobilității și subvenții salariale pentru a activa persoanele în căutarea unui loc de muncă. Măsurile suplimentare de stimulare a acceptării locurilor de muncă oferite ar putea fi completate cu eliminarea actualelor dificultăți birocratice întâmpinate în ceea ce privește ocuparea unui loc de muncă sau înființarea unei întreprinderi.

(17) Competitivitatea care nu se bazează pe costuri acționează ca o frână pentru realizarea de rezultate la export și poate limita atractivitatea Finlandei pentru investitorii străini. Schimbările structurale sunt în desfășurare, dar ritmul acestora a încetinit în ultima vreme. S-au înregistrat progrese în ceea ce privește deschiderea către concurență a sectoarelor de servicii, cum ar fi comerțul cu amănuntul și transporturile, și s-au înaintat propuneri pentru creșterea concurenței în alte sectoare de servicii din Finlanda. Deși în clasamentele internaționale Finlanda se numără printre primele țări din lume în ceea ce privește mediul de afaceri și atractivitatea pentru investitori, stocul existent de investiții străine în Finlanda se situează sub media Uniunii în comparație cu dimensiunea economiei acestei țări.

(18) În contextul semestrului european 2017, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a Finlandei, pe care a publicat-o în raportul de țară pentru 2017. De asemenea, Comisia a evaluat Programul de stabilitate pentru 2017 și Programul național de reformă pentru 2017, precum și măsurile luate ca urmare a recomandărilor adresate Finlandei în anii precedenți. Comisia a ținut seama nu numai de relevanța acestor programe și a măsurilor luate ca urmare a recomandărilor pentru o politică bugetară și socioeconomică sustenabilă în Finlanda, ci și de conformitatea acestora cu normele și orientările Uniunii, având în vedere necesitatea consolidării guvernanței economice globale a Uniunii prin oferirea unei contribuții la nivelul Uniunii la deciziile naționale viitoare.

(19) Consiliul a examinat Programul de stabilitate pentru 2017 prin prisma acestei evaluări, iar avizul său ([1]) se reflectă îndeosebi în recomandarea 1 de mai jos,

RECOMANDĂ ca, în perioada 2017-2018, Finlanda să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Să își continue politica bugetară în conformitate cu cerințele impuse de componenta preventivă a Pactului de stabilitate și de creștere, ceea ce presupune atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu în 2018, ținând seama de posibilitățile legate de evenimente neobișnuite, de punerea în aplicare a reformelor structurale și de investiții, pentru care se acordă o abatere temporară. Să asigure adoptarea și punerea în aplicare în timp util a reformei administrative, în vederea ameliorării raportului cost-eficacitate al serviciilor sociale și al serviciilor de sănătate.

2. Să promoveze continuarea procesului de aliniere a salariilor cu evoluția productivității, respectând, în același timp, pe deplin rolul partenerilor sociali. Să ia măsuri active de politică, bine orientate, în domeniul pieței forței de muncă, în scopul de a găsi soluții la provocările legate de ocuparea forței de muncă și la dificultățile de ordin social, de a oferi stimulente pentru acceptarea locurilor de muncă și de a promova antreprenoriatul.

3. Să îmbunătățească în continuare cadrul de reglementare și să reducă sarcina administrativă, astfel încât să se intensifice concurența în domeniul serviciilor și să fie încurajate investițiile.

Adoptată la Bruxelles, 11 iulie 2017.

Pentru Consiliu

Președintele

T. TÕNISTE

([1]) Emis în temeiul articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97.