PRIPOROČILO SVETA

z dne 11. julija 2017

v zvezi z nacionalnim programom reform Finske za leto 2017 in mnenje Sveta o programu Finske za stabilnost za leto 2017

(2017/C 261/25)

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik ([1]) in zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij ([2]) in zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Komisija je 16. novembra 2016 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2017. Evropski svet je na zasedanju 9. in 10. marca 2017 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 16. novembra 2016 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem je Finsko opredelila kot eno od držav članic, za katere bo opravljen poglobljeni pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta glede ekonomske politike euroobmočja, ki ga je Evropski svet potrdil na zasedanju 9. in 10. marca 2017. Svet je Priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja (v nadaljnjem besedilu: priporočilo za euroobmočje) sprejel 21. marca 2017 ([3]).

(2) Finska bi morala kot država članica, katere valuta je euro, in zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev v ekonomski in monetarni uniji zagotoviti, da v celoti in pravočasno izvede priporočilo za euroobmočje, kot je izraženo v priporočilih 1 in 2.

(3) Poročilo o državi za Finsko za leto 2017 je bilo objavljeno 22. februarja 2017. V njem so bili ocenjeni napredek Finske pri izvajanju priporočil za posamezne države, ki jih je Svet sprejel 12. julija 2016, nadaljnje ukrepanje po priporočilih za posamezne države, sprejetih v prejšnjih letih, in napredek pri doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020. Poročilo o državi vsebuje tudi poglobljen pregled v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011, katerega rezultati so bili prav tako objavljeni 22. februarja 2017. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da na Finskem ne obstajajo makroekonomska neravnotežja.

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

(4) Finska je 28. aprila 2017 predložila nacionalni program reform za leto 2017 in program stabilnosti za leto 2017. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.

(5) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov (skladi ESI) za obdobje 2014–2020. Člen 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta ([1]) določa, da lahko Komisija od države članice zahteva, da pregleda svoj partnerski sporazum in ustrezne programe ter predlaga njihove spremembe, kadar je to potrebno za podporo izvajanju ustreznih priporočil Sveta. Komisija je dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila to določbo, zagotovila v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti skladov ESI z dobrim gospodarskim upravljanjem.

(6) Za Finsko trenutno veljata preventivni del Pakta za stabilnost in rast ter pravilo glede dolga. Vlada v programu stabilnosti za leto 2017 načrtuje zmanjšanje nominalnega salda z - 1,9 % BDP v letu 2016 na - 2,3 % v letu 2017, temu pa naj bi sledilo postopno izboljšanje, ki bo v letu 2020 doseglo - 0,2 % BDP. Srednjeročni proračunski cilj, tj. primanjkljaj v višini 0,5 % BDP v strukturnem smislu, naj bi bil dosežen od leta 2019 naprej. Vendar naj bi bil na podlagi preračunanega ([2]) strukturnega salda srednjeročni proračunski cilj dosežen šele od leta 2020. V skladu s programom stabilnosti za leto 2017 se pričakuje, da bo dolg sektorja država kot odstotek BDP dosegel najvišjo vrednost v letu 2017 pri 64,7 %, nato pa se v letu 2020 znižal na 62,7 % BDP. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, se zdi ugoden zlasti za leti 2018 in 2019. Scenarij temelji na pričakovanju, da se bo zaposlovanje v obdobju 2018–2019 povečalo za skoraj 2 % na leto, kar je bistveno več od povprečnega letnega povečanja v zadnjih 10 letih (+ 0,2 %).

(7) Komisija je 22. maja 2017 izdala poročilo na podlagi člena 126(3) PDEU, saj je dolg sektorja država na Finskem presegel referenčno vrednost 60 % BDP. V poročilu je bilo po oceni vseh relevantnih dejavnikov ugotovljeno, da bi bilo treba merilo dolga šteti za izpolnjeno.

(8) Program stabilnosti za leto 2017 kaže, da je učinek izrednega pritoka beguncev na proračun znaten, ter vsebuje ustrezne podatke o obsegu in naravi teh dodatnih proračunskih stroškov. Glede na program stabilnosti za leto 2017 so stroški v letu 2016 znašali 0,34 % BDP. Po izračunih Komisije so upravičeni dodatni odhodki v letu 2016 znašali 0,17 % BDP. Določbe členov 5(1) in 6(3) Uredbe (ES) št. 1466/97 upoštevajo te dodatne odhodke, saj je pritok beguncev neobičajen dogodek, njegov vpliv na finske javne finance je znaten in njihova vzdržnost ne bo ogrožena, če se dovoli začasen odklon od prilagoditvene poti za dosego srednjeročnega proračunskega cilja. Zato je bila zaradi teh stroškov zahtevana prilagoditev za dosego srednjeročnega proračunskega cilja za leto 2016 znižana. Glede na program stabilnosti za leto 2017 je v letu 2017 predvideno zmanjšanje stroškov v zvezi z izrednim pritokom beguncev za 0,15 % BDP. Komisija bo spomladi 2018 na podlagi zabeleženih podatkov, ki so jih predložili finski organi, pripravila končno oceno za leto 2017, ki bo zajemala tudi oceno upravičenih zneskov.

(9) V osnutku proračunskega načrta za leto 2017 je Finska zaprosila za prožnost v okviru preventivnega dela v skladu s „skupno dogovorjenim stališčem o prožnosti v okviru Pakta za stabilnost in rast“, ki ga je februarja 2016 potrdil Svet ECOFIN, in sicer zaradi načrtovane izvedbe večjih strukturnih reform s pozitivnim učinkom na dolgoročno vzdržnost javnih financ (zahteva za prožnost v višini 0,5 % BDP) in nacionalnih odhodkov za projekte, ki jih sofinancira Unija v okviru skladov ESI (zahteva za prožnost v višini 0,1 % BDP).

(10) Zahteva za prožnost za strukturne reforme se nanaša na reforme na trgu dela, zlasti na pakt za konkurenčnost in pokojninsko reformo. Za več kot 90 % zaposlenih pakt prinaša zamrznitev plač za 12 mesecev in stalno podaljšanje letnega delovnega časa za 24 ur brez nadomestila. Poleg tega bodo zaposleni trajno plačevali večji delež prispevkov za socialno varnost. Kot nadomestilo za zamrznitev plač in povišanje stroškovnega bremena za zaposlene je vlada od leta 2017 trajno znižala davke na zasluženi dohodek. Pokojninska reforma bo povišala najnižjo zakonsko določeno

([1]) Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

([2]) Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov, ki ga je Komisija preračunala z uporabo skupno dogovorjene metodologije.

upokojitveno starost s 63 na 65 let do leta 2027, nato pa bo upokojitvena starost vezana na pričakovano življenjsko dobo. Obe reformi sta začeli veljati leta 2017. Pakt za konkurenčnost bi lahko prinesel izboljšanje stroškovne konkurenčnosti ter posledično večjo zaposlenost in povišanje realnega BDP za približno 1,5 % do 2 %, kot je predstavljeno v osnutku proračunskega načrta za leto 2017. Glede na naravo ukrepa obstajajo negotovosti pri ocenah o zaposlovanju ali BDP, vendar se zdi, da so na splošno verjetne. Zato bodo te reforme imele pozitiven učinek na vzdržnost javnih financ. Poleg tega rezultati podrobne ocene proizvodne vrzeli za leto 2017, ki je bila izvedena na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2017, kažejo, da Finska dosega minimalno referenčno merilo v letu 2017. Kot dodatno zagotovilo za upoštevanje referenčne vrednosti primanjkljaja v višini 3 % BDP se je vlada javno zavezala, da bo v letu 2017 po potrebi sprejela dodatne ukrepe, da bi zagotovila skladnost s fiskalnimi pravili, vključno z izpolnjevanjem referenčne vrednosti 3 % BDP iz Pogodbe. Na podlagi tega se lahko oceni, da Finska izpolnjuje pogoje za zaprošeni začasni odklon v višini 0,5 % BDP v letu 2017, če ustrezno izvede dogovorjene reforme, ki se bodo spremljale v okviru evropskega semestra.

(11) Glede zahteve za prožnost za dodatne naložbe se zdi, da informacije, predložene v programu stabilnosti za leto 2017, potrjujejo, da Finska začasni odklon od prilagoditvene poti za doseganje srednjeročnega proračunskega cilja v letu 2017 učinkovito uporablja za povečanje naložb. Zato ter tudi ob upoštevanju zgoraj navedenih elementov glede minimalnega referenčnega merila in dejstva, da podrobna ocena predvidene proizvodne vrzeli potrjuje, da je finsko gospodarstvo v težavah, je Finsko trenutno mogoče oceniti kot državo, ki izpolnjuje pogoje za začasni odklon v višini 0,1 % BDP v letu 2017, da bi se upoštevali odhodki za nacionalne naložbe v projekte, ki jih sofinancira Unija. Komisija bo opravila naknadno oceno za preverjanje dejanskega zneska nacionalnih odhodkov v sofinancirane naložbene projekte ter s tem povezanih nadomestil.

(12) Svet je 12. julija 2016 Finski priporočil, naj v letu 2017 doseže letno fiskalno prilagoditev v višini vsaj 0,6 % BDP, da bi se približala srednjeročnemu proračunskemu cilju. Pomladanska napoved Komisije iz leta 2017 kaže, da je v letu 2017 možen dodaten začasni odklon v višini 0,6 % BDP v okviru klavzule o strukturnih reformah in naložbene klavzule, pri čemer je treba zagotoviti nadaljnje izpolnjevanje minimalnega referenčnega merila (tj. strukturni primanjkljaj v višini 1,1 % BDP). Na podlagi tega bi se strukturni saldo v letu 2017 lahko poslabšal za 0,5 % BDP. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2017 naj bi Finska izpolnjevala zahteve preventivnega dela Pakta. Tudi z upoštevanjem sedanje posodobljene ocene zmanjšanja učinka na proračun v letu 2017 zaradi izrednega pritoka beguncev se izid celovite ocene ne bi spremenil. Za leto 2018 bi Finska morala doseči srednjeročni proračunski cilj ob upoštevanju olajšave v zvezi z neobičajnimi dogodki (odobrene za leto 2016) in olajšave v zvezi z izvajanjem strukturnih reform in naložb (odobrene za leto 2017) ([1]). Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2017 je to skladno z maksimalno nominalno stopnjo rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov ([2]) v višini 1,6 %, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi v višini 0,1 % BDP. Ob nespremenjenih politikah bi Finska v letu 2018 izpolnjevala zahteve preventivnega dela Pakta. Tudi z upoštevanjem sedanje posodobljene ocene zmanjšanja učinka na proračun v letu 2017 zaradi izrednega pritoka beguncev se izid celovite ocene ne bi spremenil. Hkrati pa po napovedi Finska v letih 2017 in 2018 na prvi pogled ne bo izpolnjevala merila glede zmanjšanja dolga. Svet na splošno meni, da bi morala biti Finska pripravljena sprejeti dodatne ukrepe za zagotovitev skladnosti.

(13) Odhodki za pokojnine, zdravstvo in dolgotrajno oskrbo se bodo zaradi staranja prebivalstva in zmanjševanja delovne sile povečali s 23 % BDP leta 2013 na 27 % BDP do leta 2030. Januarja 2017 je začela veljati pokojninska reforma, s katero se bo povišala najnižja zakonsko določena upokojitvena starost s 63 na 65 let do leta 2027 in s katero se bo zakonsko določena upokojitvena starost uskladila s spremembami pričakovane življenjske dobe. Stroški socialnih in zdravstvenih storitev, za katere so zdaj odgovorne občine, znašajo 10 % BDP. Brez reforme sistema naj bi se ti odhodki nominalno in kot delež BDP v prihodnjih letih povečevali za 4,4 % na leto. Glavni cilji reform vključujejo zmanjšanje dolgoročne vrzeli v vzdržnosti javnih financ z boljšim obvladovanjem stroškov. To bo doseženo s povezovanjem storitev, večjimi subjekti kot ponudniki storitev in digitalizacijo. Prvi sveženj

([1]) Finski se dovoli odklon od srednjeročnega proračunskega cilja v letu 2018, ker se začasni odkloni prenesejo naprej za obdobje treh let.

([2]) Neto javnofinančne odhodke sestavljajo vsi javnofinančni odhodki brez odhodkov za obresti, odhodkov za programe Unije, v celoti izravnanih s prihodki iz skladov Unije, in nediskrecijskih sprememb pri odhodkih za nadomestila za brezposelnost. Nacionalno financirane bruto investicije v osnovna sredstva so zglajene na obdobje 4 let. Diskrecijski ukrepi na strani prihodkov ali zakonsko določena povečanja prihodkov so vračunani. Enkratni ukrepi na strani prihodkov in na strani odhodkov so pobotani.

zakonodajnih predlogov za reforme socialnih in zdravstvenih storitev je bil parlamentu predložen marca 2017. Ti zakoni bodo vzpostavili pravni okvir za 18 novih okrožij, ki bodo prevzela odgovornost za socialne in zdravstvene storitve od občin od leta 2019. Zakonodajni predlogi za najbolj sporne dele reforme, zlasti glede pravice pacientov do proste izbire izvajalca storitev, so bili v začetku maja 2017 predloženi parlamentu in jih bo treba sprejeti, da se bo reforma lahko izvajala od leta 2019, kot je načrtovano.

(14) Rast plač je bila v zadnjih letih zmerna. Povprečno medletno povišanje dogovorjenih plač je v obdobju 2014–2016 znašalo 0,7 %. Zaradi šibke rasti produktivnosti dela se je stroškovna konkurenčnost le počasi izboljševala. Socialni partnerji so leta 2016 podpisali pakt za konkurenčnost, namenjen postopnemu izboljšanju stroškovne konkurenčnosti Finske v letu 2017. Za več kot 90 % zaposlenih pakt za konkurenčnost prinaša zamrznitev plač za 12 mesecev in stalno podaljšanje letnega delovnega časa za 24 ur brez dodatnega nadomestila. Poleg tega bodo zaposleni trajno plačevali večji delež prispevkov za socialno varnost. Pričakuje se, da bodo ti ukrepi pripomogli k širitvi izvoza in zaposlovanja v prihodnjih letih. Naslednji krog pogajanj o plačah v drugi polovici leta 2017 bo ključnega pomena za zagotovitev teh pričakovanih pozitivnih učinkov, saj pakt za konkurenčnost ni v celoti premostil vrzeli na področju stroškovne konkurenčnosti s primerljivimi gospodarstvi.

(15) Razmere na trgu dela so se v letu 2016 postopoma začele izboljševati, vendar izzivi ostajajo. Število zaposlenih v predelovalnem sektorju se je med letoma 2008 in 2015 zmanjšalo za 21 %. Drugi sektorji, kot so gradbeništvo, nepremičnine in zdravstvo, kažejo znake pomanjkanja delovne sile. To kaže na potrebo po ciljno usmerjenih aktivnih politikah zaposlovanja in stalnih naložbah v izobraževanje odraslih in poklicno usposabljanje, kar bi omogočilo poklicno mobilnost. Razmerje med prostimi delovnimi mesti in zaposlitvami je bilo v letu 2016 skoraj tako visoko kot v letu 2007, medtem ko je bila stopnja brezposelnosti za dve odstotni točki višja. To je lahko posledica neusklajenosti med ponudbo delovne sile in povpraševanjem po njej, nizke privlačnosti nekaterih prostih delovnih mest ali omejenih spodbud za zaposlitev. Potrebna so stalna prizadevanja za zagotovitev boljših rezultatov na trgu dela pri neaktivnih, zlasti tistih v starostni skupini 25 do 39 let, dolgotrajno brezposelnih in migrantov. Za doseganje boljših socialnih rezultatov in rezultatov na trgu dela za osebe z migrantskim ozadjem bodo potrebne tudi stalne naložbe v njihovo izobraževanje.

(16) Kar zadeva aktivacijo, lahko zapleten sistem prejemkov z različnimi vrstami nadomestil privede do znatne stopnje neaktivnosti in tveganja pasti nizkih plač ter birokratskih težav pri ponovni uvedbi prejemkov in nadomestil. Te pasti bi bilo nujno obravnavati. Da bi brezposelne še bolj spodbudili k sprejemanju ponudb za zaposlitev, se je poostrila njihova obveznost sprejetja ponudb za zaposlitev in obveznost sodelovanja v programih aktiviranja. Poleg tega se je skrajšal čas prejemanja denarnih nadomestil za brezposelnost, ki so vezana na dohodek. Uvedene so bile pozitivne spodbude, kot je omogočanje uporabe osnovnih nadomestil za brezposelnost kot subvencij za mobilnost in plače za aktivacijo iskalcev zaposlitve. Nadaljnje povečanje spodbud za sprejetje zaposlitve bi se lahko dopolnilo z odpravo obstoječih birokratskih ovir za zaposlitev ali samostojno podjetništvo.

(17) Nestroškovna konkurenčnost ovira uspešnost izvoza in lahko zmanjša privlačnost Finske za tuje vlagatelje. Strukturne spremembe se odvijajo, vendar so se v zadnjem času upočasnile. Napredek je bil dosežen pri odpiranju storitvenih sektorjev, kot sta trgovina na drobno in promet, za konkurenco, podani pa so bili predlogi za povečanje konkurence v drugih storitvenih sektorjih na domačem trgu. Čeprav mednarodne primerjave Finsko uvrščajo med vodilne države na svetu, kar zadeva poslovno okolje in privlačnost za naložbe, je obstoječe stanje vhodnih naložb na Finskem glede na velikost gospodarstva pod povprečjem Unije.

(18) V okviru evropskega semestra 2017 je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Finske in jo objavila v poročilu o državi za leto 2017. Prav tako je ocenila program stabilnosti za leto 2017 in nacionalni program reform za leto 2017 ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Finska prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Unije z vključitvijo prispevka na ravni Unije v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena programov in nadaljnjih ukrepov za vzdržno fiskalno in socialnoekonomsko politiko na Finskem, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami Unije.

(19) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program stabilnosti za leto 2017, njegovo mnenje ([1]) pa je izraženo zlasti v priporočilu 1 –

PRIPOROČA, da Finska v letih 2017 in 2018 ukrepa tako, da:

1. Izvaja svojo fiskalno politiko v skladu z zahtevami preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast, kar pomeni, da bi morala v letu 2018 doseči svoj srednjeročni proračunski cilj ob upoštevanju olajšav v zvezi z neobičajnimi dogodki ter izvajanjem strukturnih reform in naložb, za katere je bil odobren začasni odklon. Zagotovi pravočasno sprejetje in izvajanje upravne reforme za doseganje večje stroškovne učinkovitosti socialnih in zdravstvenih storitev.
2. Spodbuja nadaljnje usklajevanje plač z gibanjem produktivnosti, pri čemer dosledno upošteva vlogo socialnih partnerjev. Sprejme ciljno usmerjene ukrepe aktivne politike zaposlovanja za reševanje izzivov na področju zaposlovanja in socialne politike, zagotavljanje spodbud za sprejetje zaposlitve in spodbujanje podjetništva.
3. Nadaljuje z izboljševanjem regulativnega okvira in zmanjševanjem upravnega bremena za povečanje konkurence na področju storitev in spodbujanje naložb.

V Bruslju, 11. julija 2017

Za Svet

Predsednik

T. TÕNISTE

([1]) V skladu s členom 5(2) Uredbe (ES) št. 1466/97.