

Bruxelles, 23.5.2018
COM(2018) 425 final

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Finlandei pentru 2018

**și care include un aviz al Consiliului privind Programul de stabilitate al Finlandei
pentru 2018**

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Finlandei pentru 2018

și care include un aviz al Consiliului privind Programul de stabilitate al Finlandei pentru 2018

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 economice¹, în special articolul 5 alineatul (2),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene²,

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European³,

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 data de 22 noiembrie 2017, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii, care marchează începutul semestrului european de coordonare a politicilor economice pentru 2018. Aceasta ținut seama în mod corespunzător de Pilonul european al drepturilor sociale proclamat de Parlamentul European, Consiliu și Comisie la 17 noiembrie 2017. Prioritățile analizei anuale a creșterii au fost aprobate de Consiliul European din 22 martie 2018. De asemenea, la data de 22 noiembrie 2017, Comisia a adoptat, pe baza Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Raportul privind mecanismul de alertă, în care nu 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 22 martie 2018. La 14 mai 2018, Consiliul a adoptat o recomandare privind politica economică a zonei euro („recomandarea pentru zona euro”).

¹ JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

² COM(2018) 425 final.

³ P8_TA(2018)0077 și P8_TA(2018)0078.

- (2) În calitate de stat membru a 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 privind politica economică a zonei euro, astfel cum se reflectă în recomandările de mai jos, în special recomandarea (3).
- (3) Raportul de țară privind Finlanda pentru 2018⁴ a fost publicat la 7 martie 2018. Acesta a evaluat progresele realizate de Finlanda în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări adoptate de Consiliu la 11 iulie 2017, măsurile adoptate pentru a da curs recomandărilor din anii anteriori și progresele realizate de Finlanda în direcția îndeplinirii obiectivelor sale naționale prevăzute în Strategia Europa 2020.
- (4) La 13 aprilie 2018, Finlanda și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2018 și Programul de stabilitate pentru 2018. 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 aferente perioadei 2014-2020. Astfel cum se prevede la articolul 23 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului⁵, 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 dispoziția menționată anterior în orientările privind aplicarea măsurilor de corelare între eficacitatea fondurilor structurale și de investiții europene și buna guvernare economică⁶.
- (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 2018, guvernul își propune un sold al deficitului global de -0,6 % din PIB în 2018, acesta rămânând neschimbat față de anul precedent. Potrivit guvernului, soldul se va îmbunătăți începând din 2019, ajungând la un mic excedent în 2020 și 2021. Obiectivul bugetar pe termen mediu, și anume un deficit structural de 0,5 % din PIB, a fost atins în 2017. Cu toate acestea, se prevede ca deficitul structural recalculat⁷ să fie puțin mai mare, și anume 0,6 % din PIB în 2018 - 2019 și să scadă după aceea. Ponderea generală a datoriei publice în PIB a atins nivelul maxim de 63,6 % în 2015 și a scăzut până la 61,4 % în 2017. Potrivit Programului de stabilitate pentru 2018, ponderea datoriei va continua să scadă, ajungând la 56,7 % din PIB în 2021. Scenariul macroeconomic care stă la baza proiecțiilor bugetare pare a fi, în linii mari, plauzibil. Principalele riscuri privind proiecțiile bugetare sunt legate de costurile inițiale ale reformei planificate a serviciilor sociale și de sănătate, care ar putea fi mai mari decât se preconizează.

⁴ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2018) 224 final.

⁵ 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).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Sold ajustat ciclic, excluzând măsurile cu caracter excepțional și alte măsuri temporare, recalculat de Comisie pe baza metodologiei stabilite de comun acord.

- (7) Din Programul de stabilitate pentru 2018 reiese că cheltuielile legate de aflulul excepțional de refugiați au crescut și că acest impact bugetar a fost semnificativ în perioada 2015-2016. Conform Programului de stabilitate pentru 2017 s-a prevăzut o scădere de 0,15 % din PIB a cheltuielilor în 2017. Această cifră nu a fost confirmată în Programul de stabilitate pentru 2018 și, prin urmare, nu a fost luată în considerare de către Comisie. În plus, în 2017 Finlandei i s-a permis o abatere temporară de 0,5 % din PIB de la traiectoria de ajustare necesară în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu, pentru a se ține seama de reformele structurale majore, în special reforma pensiilor din 2017 și Pactul privind competitivitatea, cu un impact pozitiv asupra sustenabilității pe termen lung a finanțelor publice. În 2017 Finlandei i s-a permis, de asemenea, o abatere temporară de 0,1 % din PIB pentru a se ține seama de cheltuielile naționale destinate investițiilor din proiectele cofinanțate de Uniune. În ceea ce privește această a doua abatere, unul din criteriile de eligibilitate este ca investițiile totale publice să nu scadă. Datele privind rezultatul exercițiului bugetar 2017 au arătat un declin al investițiilor publice în 2017 în comparație cu anul precedent, în timp ce investițiile legate de fondurile Uniunii, conform estimărilor, au rămas stabile. Prin urmare, Finlanda nu mai este considerată eligibilă pentru a beneficia de o abatere temporară de 0,1 % din PIB în ceea ce privește cheltuielile naționale destinate investițiilor din proiectele cofinanțate de Uniune în 2017. Restul abaterilor temporare de la traiectoria de ajustare pentru atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu sunt menținute, astfel încât să acopere o perioadă de trei ani. Prin urmare, abaterile temporare datorate evenimentelor neobișnuite și clauzelor privind reformele structurale se ridică la 0,67 % din PIB în 2018 și la 0,5 % din PIB în 2019.
- (8) În data de 11 iulie 2017, Consiliul a recomandat Finlandei să se asigure că abaterea de la obiectivul său bugetar pe termen mediu în 2018 se limitează la marjele permise legate de impactul bugetar al evenimentelor neobișnuite (acordate în 2016), precum și la cele legate de punerea în aplicare a reformelor structurale și de investiții (acordate în 2017). Acest obiectiv este în concordanță cu o rată maximă de creștere nominală a cheltuielilor publice primare nete de 1,9 % în 2018, care corespunde unei deteriorări permise a soldului structural de 0,1 % din PIB. Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2018, există riscul ca în 2018 să apară o abatere de la ajustarea bugetară recomandată. Cu toate acestea, ca urmare a rezultatelor mai bune decât se preconizase pentru 2017, se prognozează în prezent că distanța față de obiectivul pe termen mediu este mai mică decât marjele permise legate de evenimentele neobișnuite și de clauzele privind reformele structurale. Dacă se confirmă, aceasta va fi luată în considerare în evaluarea ex-post pentru 2018.
- (9) În 2019, pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2018, Finlanda ar trebui să se asigure că abaterea de la obiectivul bugetar pe termen mediu în 2019 se limitează la marjele permise legate de impactul bugetar al punerii în aplicare a reformelor structurale pentru care a fost permisă o abatere temporară în 2017. Acest obiectiv este în concordanță cu o rată maximă de creștere nominală a cheltuielilor publice primare nete de 2,9 %, care corespunde unei deteriorări permise a soldului structural de 0,2 % din PIB. În condițiile în care politicile rămân neschimbate, se preconizează că Finlanda va respecta cerințele pentru 2019. Totodată, se preconizează că Finlanda va îndeplini criteriul de referință privind reducerea datoriei în 2018 și în 2019. În ansamblu, Consiliul consideră că Finlanda trebuie să fie pregătită să adopte în 2018 măsuri suplimentare pentru a asigura conformitatea și este de așteptat să respecte dispozițiile Pactului de stabilitate și de creștere în 2019.

- (10) 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 24 % din PIB în 2017 la 27 % din PIB până în 2030. Reforma administrativă și reforma serviciilor sociale și de sănătate, în prezent în dezbatere în parlamentul finlandez, vizează o reducere a creșterii cheltuielilor în acest domeniu. Alte obiective ar fi garantarea accesului egal la asistență medicală și reducerea timpului de așteptare al pacienților, în special în zonele defavorizate sau îndepărtate. Ponderea nevoilor medicale nesatisfăcute autodeclarate este peste media UE. În special, persoanele aflate în afara pieței forței de muncă se confruntă cu dificultăți în a obține asistență medicală necesară. Începând cu 2020, serviciile sociale și de asistență medicală din Finlanda vor fi în responsabilitatea unui nou nivel al administrației publice regionale, și anume județele. Reforma va pune în comun resursele pentru a permite utilizarea lor mai eficace la nivel de județ. O utilizare mai frecventă a serviciilor digitale și electronice ar trebui, de asemenea, să sporească productivitatea. În cele din urmă, serviciile sociale și de asistență medicală primară ar urma să fie disponibile atât în centrele sociale și de sănătate publice, cât și în cele private. Acest lucru ar oferi pacienților o libertate mai mare de alegere, în timp ce concurența dintre furnizorii de servicii ar putea genera economii de costuri. Atingerea acestor obiective ambițioase va depinde, de asemenea, de alegerile făcute pe parcursul etapei de punere în aplicare a reformei.
- (11) Rata de ocupare a forței de muncă din Finlanda – de 74 % din totalul populației cu vârsta între 20 și 64 de ani în 2017, a fost relativ scăzută în comparație cu celelalte țări nordice. Participarea pe piața muncii a fost, de asemenea, mai scăzută, în special în cazul femeilor, al bărbaților slab calificați și al persoanelor care provin din familii de migranți. Rata șomajului structural a fost ridicată în 2017, fiind de aproximativ 7,5 % din totalul forței de muncă. Pentru creșterea ocupării forței de muncă, în pofida măsurilor recente adoptate de autoritățile finlandeze, există încă provocări în ceea ce privește adoptarea mai multor stimulente pentru acceptarea locurilor de muncă oferite și de politici mai active privind piața forței de muncă.
- (12) Capcanele pe care le reprezintă inactivitatea și șomajul constituie în continuare un obstacol în utilizarea într-o mai mare măsură a forței de muncă. O capcană importantă în ceea ce privește inactivitatea este rezultatul sistemului de securitate socială și al combinării diverselor sale tipuri de indemnizații. Asistența socială și indemnizația de locuință constituie o componentă substanțială a acestui tip de capcană. Aceste ajutoare, împreună cu alte beneficii, sunt eliminate foarte rapid odată cu creșterea veniturilor, ceea ce creează riscul ca ocuparea unui loc de muncă să nu fie suficient de avantajoasă din punct de vedere financiar. Complexitatea normelor de acordare a prestațiilor sociale, combinată cu practicile administrative, este considerată a fi cauza capcanelor considerabile ale șomajului sau a „capcanelor birocratice”. Incertitudinile legate de nivelul prestațiilor și timpul necesar pentru reînceperea acordării acestora reduc atractivitatea locurilor de muncă pe termen scurt sau cu fracțiuni de normă. În cele din urmă, în pofida avântului recent în domeniul construcției de locuințe noi, lipsa de locuințe la prețuri accesibile în centrele de creștere ar putea fi o piedică suplimentară în calea mobilității forței de muncă. Actualul experiment privind venitul de bază, ale cărui prime rezultate sunt preconizate pentru 2019, este susceptibil să furnizeze unele informații pentru revizuirea sistemului de securitate socială. S-a luat în calcul adoptarea unei reforme a sistemului concediului pentru creșterea copilului în vederea creșterii ratei de ocupare în rândul femeilor aflate la vârsta la care pot avea copii și a promovării egalității de gen. În prezent este în curs de pregătire un sistem de înregistrare în timp real a veniturilor, iar acesta ar putea constitui o oportunitate pentru

eficientizarea serviciilor publice și îmbunătățirea efectivă a nivelului prestațiilor sociale.

- (13) Practicile de stabilire a salariilor se schimbă și se îndreaptă către negocierea la nivel sectorial și local. Întrucât întreprinderile se confruntă adesea cu constrângeri foarte diferite, acest lucru ar trebui să permită o diferențiere mai mare a salariilor între firme, asigurându-se alinierea creșterilor salariului real la creșterea productivității și sprijinindu-se, în același timp, obținerea de rezultate mai bune în materie de ocupare. În conformitate cu cele mai recente acorduri salariale încheiate la sfârșitul anului 2017 și la începutul anului 2018, angajatorii reușiți în organizații au mai multe oportunități de a desfășura negocieri la nivel local. Pentru angajatorii care nu fac parte din nicio organizație persistă unele obstacole. S-au observat primele rezultate pozitive, întrucât statutul actual al negocierilor salariale recente indică un rezultat cu un impact în general neutru asupra competitivității costurilor. În practică, în pofida absenței unei coordonări formale a acordurilor salariale, nu pare a se contura un model finlandez de corelare a creșterilor salariale din sectorul necomercial cu cele convenite în sectorul comercial.
- (14) Întrucât activitatea economică și ocuparea forței de muncă revin progresiv la nivelurile de dinainte de criză, capacitatea scăzută de inserție profesională a șomerilor și a persoanelor inactive ar putea deveni o problemă majoră care ar putea încetini redresarea pieței forței de muncă, subminând astfel sustenabilitatea pe termen lung a

sistemului de protecție socială din Finlanda. Situația necesită o activare și servicii de reabilitare adecvate și integrate pentru șomeri și persoanele inactive. În același timp, resursele alocate serviciilor publice de ocupare a forței de muncă, în special pentru activitățile de consiliere, se situează sub media UE. Serviciile pentru șomeri, în special pentru cei cu mai puține perspective de angajare, sunt dispersate între mai mulți furnizori separați. Integrarea sau o mai bună coordonare ar contribui la crearea unui lanț continuu de servicii integrate (un ghișeu unic pentru șomeri/persoanele inactive). Sunt necesare eforturi constante pentru a asigura reinserția persoanelor inactive pe piața forței de muncă, în special a celor din grupa de vârstă 25-49 de ani și a persoanelor care provin din familii de migranți. Populația migrantă ar putea compensa parțial scăderea actuală a populației în vârstă de muncă, cu condiția ca aceasta să fie bine integrată pe piața muncii și în societatea finlandeză. În fine, deficitul de forță de muncă crește, reflectând schimbările structurale actuale ale economiei, cum ar fi îmbătrânirea populației. Acest lucru sugerează că este nevoie de continuarea investițiilor în educația adulților și în formarea profesională pentru facilitarea mobilității profesionale și reducerea necorelării competențelor.

- (15) Guvernul a pus în aplicare măsuri pentru promovarea antreprenoriatului și a întreprinderilor nou-înființate și a ameliorat, de asemenea, disponibilitatea creditelor și a garanțiilor de export pentru întreprinderile mici și mijlocii. De asemenea, șomerilor li se permite în prezent să primească prestații de șomaj în primele luni după începerea unei afaceri. Acest sistem va fi, cel mai probabil, unul de succes dacă este combinat cu activități de formare și îndrumare profesională, dar durata sa scurtă îi poate limita impactul. De asemenea, există în continuare unele deficiențe în ceea ce privește protecția socială a întreprinzătorilor și a lucrătorilor care desfășoară o activitate independentă, iar riscul relativ de sărăcie pentru lucrătorii care desfășoară o activitate independentă în Finlanda este ridicat.
- (16) Gradul de îndatorare al gospodăriilor rămâne la un nivel record (67 % din PIB în 2016). Datoria este predominant la rată variabilă, fapt care constituie un risc în cazul

în care ratele dobânzii cresc pe termen mediu. Creditul de consum este în creștere rapidă și o cotă tot mai mare din acest împrumut este acordat de bănci străine, de instituții financiare (altele decât cele de credit), de societăți care acordă microcredite și de creditarea de la persoană la persoană. Autoritatea de supraveghere financiară din Finlanda a adoptat o serie de măsuri care vizează limitarea creșterii gradului de îndatorare al gospodăriilor. Cu toate acestea, nu se așteaptă în curând reduceri active ale gradului de îndatorare, în special deoarece ratele dobânzilor se mențin la niveluri scăzute, iar încrederea consumatorilor este puternică. Lipsa unui registru al creditelor poate împiedica băncile să aibă o imagine de ansamblu clară asupra nivelului global de îndatorare a gospodăriilor.

- (17) În contextul semestrului european 2018, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a Finlandei, pe care a publicat-o în raportul de țară pentru 2018. De asemenea, Comisia a evaluat Programul de stabilitate pentru 2018 și Programul național de reformă pentru 2018, precum și măsurile luate ca urmare a recomandărilor adresate Finlandei în anii precedenți. Comisia a ținut seama nu numai de relevanța acestor programe pentru o politică bugetară și socioeconomică sustenabilă în Finlanda, ci și de conformitatea lor cu normele și orientările Uniunii, având în vedere necesitatea consolidării guvernantei economice globale a Uniunii prin oferirea unei contribuții la nivelul Uniunii la deciziile naționale viitoare.
- (18) Consiliul a examinat Programul de stabilitate pentru 2018 prin prisma acestei evaluări, iar avizul său⁸ se reflectă îndeosebi în recomandarea 1 de mai jos,

RECOMANDĂ ca, în perioada 2018-2019, Finlanda să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Să își atingă obiectivul pe termen mediu în 2019, ținând cont de marjele permise pentru realizarea reformelor structurale pentru care se permite o abatere temporară. Să asigure adoptarea și punerea în aplicare a reformei administrative, în vederea ameliorării raportului cost-eficacitate al serviciilor sociale și al serviciilor de asistență medicală, precum și a accesului egal la acestea.
2. Să îmbunătățească stimulentele pentru acceptarea locurilor de muncă oferite și să asigure servicii bine integrate pentru șomeri și persoanele inactive.
3. Să consolideze monitorizarea datoriilor gospodăriilor, inclusiv prin înființarea unui sistem de evidență a creditelor.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu,
Președintele*

⁸ Emis în temeiul articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului.