



Bruselj, 18.5.2016
COM(2016) 346 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

**v zvezi z nacionalnim programom reform Finske za leto 2016
in mnenje Sveta o programu Finske za stabilnost za leto 2016**

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Finske za leto 2016

in mnenje Sveta o programu Finske za stabilnost za leto 2016

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 politik¹ 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 neravnotežij² in zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije³,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta⁴,

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 26. novembra 2015 sprejela letni pregled rasti⁵, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2016. Evropski svet je na zasedanju 17. in 18. marca 2016 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 26. novembra 2015 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja⁶, v katerem je Finsko opredelila kot eno od držav članic, za katere bo opravljen poglobljen pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta glede ekonomske politike euroobmočja⁷. To

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

² UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

³ COM(2016) 346 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 in P8_TA(2016)0060.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

⁷ COM(2015) 692 final.

priporočilo je Evropski svet potrdil na zasedanju 18. in 19. februarja 2016, Svet pa ga je sprejel 8. marca 2016. Finska bi morala kot država, katere valuta je euro, in zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev ekonomske in monetarne unije zagotoviti, da ta priporočila v celoti in pravočasno izvede.

- (2) Poročilo o državi za Finsko⁸ za leto 2016 je bilo objavljeno 26. februarja 2016. V njem je bil ocenjen napredek Finske pri izvajanju priporočil za posamezne države, ki jih je Svet sprejel 14. julija 2015, in doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020. Poročilo o državi vsebuje tudi rezultate poglobljenega pregleda v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011. Komisija je 8. marca 2016 predstavila rezultate poglobljenega pregleda⁹. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da na Finskem obstajajo makroekonomska neravnotežja. Zlasti je bistvenega pomena odpraviti izgubo stroškovne konkurenčnosti, ki se je nakopičila v več letih, kar je predvsem posledica daljšega obdobja, v katerem je bila rast plač višja od rasti produktivnosti, kar je povzročilo močno poslabšanje tekočega računa med letoma 2008 in 2012. Analiza je tudi opozorila na znatna srednje- in dolgoročna tveganja za vzdržnost že tako obremenjenih javnih financ.
- (3) Finska je 14. aprila 2016 predložila nacionalni program reform za leto 2016 in program za stabilnost za leto 2016. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.
- (4) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov za obdobje 2014–2020. Kot je predvideno v členu 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013, 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 zagotovila dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila to določbo, v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti evropskih strukturnih in investicijskih skladov z dobrim gospodarskim upravljanjem¹⁰.
- (5) Program za stabilnost za leto 2016 kaže, da je učinek izrednega pritoka beguncev na proračun znaten, ter vsebuje ustrezne podatke o obsegu in naravi teh dodatnih proračunskih stroškov. Po izračunih Komisije so upravičeni dodatni odhodki v letu 2015 znašali 0,05 % BDP, v letu 2016 pa so trenutno ocenjeni na 0,2 % BDP. Določbe členov 5(1) in 6(3) Uredbe (ES) št. 1466/97 omogočajo upoštevanje teh dodatnih odhodkov, saj je pritek beguncev izreden dogodek, njegov vpliv na finske javne finance je znaten in njihova vzdržnost ne bo ogrožena, če se dovoli začasen odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja. Zato je bila zaradi upoštevanja teh stroškov zahtevana prilagoditev za doseg srednjeročnega proračunskega cilja za leto 2015 znižana. Za leto 2016 bo končna ocena opravljena spomladi 2017, tudi glede upravičenih zneskov, in sicer na podlagi zabeleženih podatkov, ki jih bodo predložili finski organi.
- (6) Za Finsko trenutno velja preventivni del Pakta za stabilnost in rast. Komisija je 18. maja 2016 izdala poročilo na podlagi člena 126(3) PDEU, saj je dolg sektorja država na Finskem v letu 2015 presegel referenčno vrednost 60 % BDP. V analizi je bilo ugotovljeno, da bi bilo treba merilo glede dolga šteti za izpolnjeno. Vlada v

⁸ SWD(2016) 94 final.

⁹ COM(2016) 95 final.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

programu za stabilnost za leto 2016 načrtuje izboljšanje nominalnega salda na – 2,5 % BDP v letu 2016 in na –1,3 % BDP v letu 2020. Vlada načrtuje, da bo do leta 2019 dosegla svoj srednjeročni proračunski cilj, tj. primanjkljaj v višini 0,5 % BDP v strukturnem smislu. V skladu s programom za stabilnost se pričakuje, da bo delež javnega dolga v BDP dosegel vrh v letu 2019 pri 67,4 %, nato pa se v letu 2020 znižal na 67,2 % BDP. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je verjeten. Potrebni ukrepi za doseglo srednjeročnega proračunskega cilja do leta 2019 niso dovolj podrobno opredeljeni. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2016 obstaja tveganje določenega odklona od priporočene prilagoditve v letu 2016. Ugotovitev za leto 2016 se ne bi spremenila, če bi bil proračunski učinek izrednega pritoka beguncev izključen iz ocene. Ob nespremenjenih politikah obstaja tveganje znatnega odklona od priporočene prilagoditve v letu 2017. Delež javnega dolga v BDP naj bi še naprej naraščal in v letu 2017 dosegel 66,9 %. Svet na podlagi ocene programa za stabilnost in ob upoštevanju pomladanske napovedi Komisije iz leta 2016 meni, da obstaja tveganje, da Finska ne bo izpolnila določb Pakta za stabilnost in rast. Zato bodo za zagotovitev izpolnjevanja določb v letih 2016 in 2017 potrebni dodatni ukrepi.

- (7) Odhodki za pokojnine, zdravstvo in dolgotrajno oskrbo se bodo zaradi staranja prebivalstva in zmanjševanja delovne sile povečali s 23,1 % leta 2013 na 26,9 % BDP do leta 2030¹¹. Finska je januarja 2016 izvedla pokojninsko reformo, po kateri bodo od leta 2017 pokojnine vezane na pričakovano življenjsko dobo. Socialne in zdravstvene storitve, ki jih zagotavljajo občine, znašajo 10 % BDP. Brez reforme sistema naj bi se ti odhodki nominalno in kot delež BDP povečevali za 2,4 % na leto. Dogovorjen je bil glavni osnutek dolgoročne upravne reforme in prestrukturiranja zdravstvenih in socialnih storitev. Med glavnimi cilji reforme je dolgoročno zmanjšanje vrzeli v vzdržnosti za 3 milijarde EUR z boljšim obvladovanjem stroškov. To bo doseženo s povezovanjem storitev, večjimi ponudniki storitev in digitalizacijo. Preden bo lahko reforma izvedena, kar naj bi bilo po načrtih od leta 2019, je treba določiti še vse podrobnosti in spremeniti že vzpostavljene načrte upravljanja. Vlada je napovedala, da bodo ukrepi za izvedbo reforme predstavljeni konec leta 2016. Obseg reforme in kratek rok za njeno izvedbo pomenita, da bo dejanska izvedba izziv. Zato je pomembno pravočasno sprejetje zakonodajnih predlogov.
- (8) Za obnovitev finske konkurenčnosti je nujno treba izboljšati delovanje trga dela, in sicer na več načinov. Na agregatni ravni so bila povečanja plač od centralno dogovorjenega plačnega sporazuma konec leta 2013 zmerna. V skladu s sporazumom se je medletno povečanje dogovorjenih plač upočasnilo z 1,3 % v zadnjem četrtletju leta 2013 na 0,5 % v četrtem četrtletju leta 2015. Socialni partnerji so se junija 2015 odločili za podaljšanje sporazuma v leto 2016. Vendar si rast produktivnosti dela še ni opomogla, zato naj bi se nominalni stroški dela na enoto po napovedih povečevali, čeprav počasneje. Opravljena so bila pogajanja za ponovno vzpostavitev stroškovne konkurenčnosti. Socialni partnerji so se 29. februarja 2016 dogovorili o paktu za konkurenčnost. Pakt je treba prenesti v sektorske sporazume, preden se ga lahko začne izvajati. Pakt za konkurenčnost bo dopolnjen z ukrepi, o katerih so se

¹¹ Poročilo o staranju prebivalstva za leto 2015: ekonomske in proračunske napovedi za 28 držav članic EU (2013–2060), *European Economy*, 3, maj 2015, Bruselj.

dogovorili socialni partnerji, da se zagotovita večja prožnost trga dela in nov model za rast plač z vezanostjo plač v drugih sektorjih na plače v sektorjih, ki se soočajo z zunanjo konkurenco. Ukrepe na trgu dela je pomembno izvesti na način, ki v celoti upošteva vlogo socialnih partnerjev.

- (9) Zaradi zmanjševanja delovno sposobnega prebivalstva je pomembno izboljšati udeležbo na trgu dela. To zahteva stalna prizadevanja za vključevanje starejših delavcev, mladih, dolgotrajno brezposelnih in nizkokvalificiranih delavcev na trg dela. Stopnja zaposlenosti se je zmanjšala za več kot dve odstotni točki, in sicer z najvišje ravni 70,6 % v obdobju pred krizo leta 2008 na 68,5 % leta 2015, medtem ko se je brezposelnost povečala s 6,4 % na 9,4 %. Stopnja zaposlenosti starejših se postopno izboljšuje, vendar ostajajo nekatere možnosti zgodnjega umika s trga dela v obliki podaljšanega izplačevanja nadomestil za brezposelnost do upokojitve za starejše delavce, kar lahko ogrozi pozitiven učinek pokojninske reforme, sprejete leta 2016, če ne bo omejeno. Učinki pokojninske reforme bodo ocenjeni leta 2019. Dolgotrajna brezposelnost se je med letoma 2008 in 2014 močno povečala, in sicer z 1,2 % na 1,9 % celotne delovne sile, čeprav se je veliko dolgotrajno brezposelnih nazadnje umaknilo iz delovne sile. Brezposelnost mladih se je v letu 2015 povečala na 22,4 %. Zaradi slabega delovanja trga dela so najbolj prizadete nizkokvalificirane osebe. Zmanjšanje proračuna za aktivne politike zaposlovanja v času, ko je čedalje večje povpraševanje po takšnih ukrepih, bi lahko škodovalo možnostim zgoraj navedenih skupin za vrnitev na delo. Kar zadeva aktivacijo, lahko zapleten sistem socialnih prejemkov z različnimi vrstami nadomestil privede do znatne stopnje neaktivnosti in tveganja pasti nizkih plač. Obravnavanje teh pasti in uvajanje pozitivnih spodbud za sprejetje zaposlitve, kot so boljše možnosti za združevanje zaposlitve in socialnih prejemkov, sta še posebej pomembna zaradi zmanjšanja proračuna za aktivne politike zaposlovanja. Prihod razmeroma velikega števila migrantov in beguncev na Finsko leta 2015 bi bilo mogoče uporabiti za preprečevanje posledic staranja prebivalstva, vendar le, če bodo uspešno vključeni na trg dela in v izobraževalni sistem. Na trgu dela so težave z usklajevanjem ponudbe in povpraševanja po znanjih in spretnostih, ki so delno posledica strukturnih sprememb v gospodarstvu, saj se v primerjavi z izgubljenimi delovnimi mesti nova delovna mesta ustvarjajo na drugih geografskih območjih in v drugih panogah. Potrebni so ukrepi za povečanje števila cenovno dostopnih stanovanj na območju Helsinkov in učinkovite politike za pomoč ljudem pri izpopolnjevanju njihovih znanj in spretnosti ter iskanju dela.
- (10) Poslovno okolje na Finskem je prav tako dobro ali boljše kot v drugih naprednih gospodarstvih. Vendar na splošno konkurenčnost finskega gospodarstva vpliva pomanjkanje konkurence, zlasti na področju storitev, usmerjenih predvsem na domači trg, kot so trgovina na drobno in prevozne storitve. Podjetja so kot ovire za vstop in rast na nekaterih trgih navedla čezmerne regulativne zahteve. Za spodbujanje podjetništva in naložb je treba te čezmerne zahteve obravnavati. V maloprodajnem sektorju bodo z reformo predpisov o prostorskem načrtovanju uvedena prožnejša pravila glede velikosti in lokacije prodajaln. Menjalni sektor se še naprej prestrukturira in bi mu koristil razvoj novih trgov, proizvodov in storitev, zlasti tistih z visoko dodano vrednostjo. Strukturne spremembe bi bilo mogoče pospešiti s politikami, ki podpirajo širitev in internacionalizacijo podjetij ter inovacije. Jeseni 2015 so bile sprejete zakonodajne spremembe, vendar se bodo po pričakovanjih večinoma začele izvajati šele med letoma 2016 in 2018. Vlada je napovedala, da bodo izvedene dodatne strukturne reforme za povečanje konkurence na trgu.

- (11) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Finske in jo objavila v poročilu o državi za leto 2016. Prav tako je ocenila program za stabilnost in nacionalni program reform ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Finska prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Evropske unije z vključitvijo prispevka na ravni EU v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialnoekonomsko politiko na Finskem, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami EU. Priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih 1 do 3 spodaj.
- (12) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program za stabilnost, njegovo mnenje¹² pa je izraženo zlasti v priporočilu 1 spodaj.
- (13) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je opravila Komisija, in te ocene preučil nacionalni program reform in program za stabilnost. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih 2 in 3 spodaj –

PRIPOROČA, da Finska v obdobju 2016–2017 ukrepa tako, da:

1. Doseže letno fiskalno prilagoditev v višini najmanj 0,5 % BDP za dosego srednjeročnega proračunskega cilja v letu 2016 in 0,6 % v letu 2017. Uporabi nepričakovane prihodke za hitrejše zmanjševanje deleža dolga sektorja država. Zagotovi pravočasno sprejetje in izvajanje upravne reforme za doseganje večje stroškovne učinkovitosti socialnih in zdravstvenih storitev.
2. Ob spoštovanju vloge socialnih partnerjev zagotovi, da sistem določanja plač krepí lokalne sisteme za pogajanja o plačah in zmanjšuje togosti, s čimer bo prispeval h konkurenčnosti in pristopu, ki je bolj usmerjen v izvozne panoge. Poveča spodbude za sprejetje zaposlitve in zagotovi ciljno usmerjene in zadostne ukrepe aktivne politike zaposlovanja, tudi za osebe z migrantskim ozadjem. Sprejme ukrepe za zmanjšanje regionalnih neskladij in neskladij med ponudbo znanj in spretnosti ter povpraševanjem po njih.
3. Si še naprej prizadeva za povečanje konkurence v storitvenem sektorju, vključno z maloprodajnim sektorjem. Spodbuja podjetništvo in naložbe, vključno z zmanjšanjem upravnega in regulativnega bremena, za spodbujanje rasti proizvodnje z visoko dodano vrednostjo.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*

¹² V skladu s členom 5(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.