

Bruselj, 23.5.2018
COM(2018) 425 final

Priporočilo za

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Finske za leto 2018

in mnenje Sveta o programu Finske za stabilnost za leto 2018

Priporočilo za

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Finske za leto 2018

in mnenje Sveta o programu Finske za stabilnost za leto 2018

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 priporočila Evropske komisije²,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta³,

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 22. novembra 2017 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2018. Pri tem je ustrezno upoštevala evropski steber socialnih pravic, ki so ga 17. novembra 2017 razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija. Evropski svet je na zasedanju 22. marca 2018 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 22. novembra 2017 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem Finske ni opredelila kot ene od držav članic, za katere bo opravljen poglobljen pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta glede ekonomske politike euroobmočja, ki ga je Evropski svet potrdil 22. marca 2018. Svet je priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja (v nadaljnjem besedilu: priporočilo za euroobmočje) sprejel 14. maja 2018.
- (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

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

² COM(2018) 425 final.

³ P8_TA(2018)0077 in P8_TA(2018)0078.

pravočasno izvede priporočilo o ekonomski politiki za euroobmočje, kot je izraženo v priporočilih spodaj, zlasti v priporočilu 3.

- (3) Poročilo o državi za Finsko⁴ za leto 2018 je bilo objavljeno 7. marca 2018. V njem so bili ocenjeni napredek Finske pri izvajanju priporočil za posamezne države, ki jih je Svet sprejel 11. julija 2017, nadaljnje ukrepanje po priporočilih, sprejetih v prejšnjih letih, in napredek pri doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020.
- (4) Finska je 13. aprila 2018 predložila nacionalni program reform za leto 2018 in program za stabilnost za leto 2018. 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 za obdobje 2014–2020. Kot je predvideno v členu 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta⁵, 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 navedeno določbo, v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti evropskih strukturnih in investicijskih skladov z dobrim gospodarskim upravljanjem⁶.
- (6) Za Finsko trenutno veljata preventivni del Pakta za stabilnost in rast ter pravilo glede dolga. Vlada v programu za stabilnost za leto 2018 načrtuje v letu 2018 nominalni saldo v višini –0,6 % BDP, ki naj bi glede na prejšnje leto ostal nespremenjen. Po navedbah vlade naj bi se saldo v letu 2019 izboljšal ter nato v letih 2020 in 2021 dosegel majhen presežek. Srednjeročni proračunski cilj, tj. primanjkljaj v višini 0,5 % BDP v strukturnem smislu, je bil v letu 2017 dosežen. Vendar naj bi bil preračunani strukturni primanjkljaj⁷ po napovedih rahlo višji, in sicer naj bi v obdobju 2018–2019 znašal 0,6 % BDP, po tem pa naj bi se zmanjšal. Dolg sektorja država kot odstotek BDP je dosegel najvišjo vrednost v letu 2015 pri 63,6 %, nato pa se je v letu 2017 znižal na 61,4 %. V skladu s programom za stabilnost za leto 2018 se bo delež dolga še naprej zmanjševal in leta 2021 dosegel 56,7 % BDP. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije, se večinoma zdi verjeten. Glavna tveganja glede proračunskih projekcij se nanašajo na začetne stroške načrtovane reforme socialnih in zdravstvenih storitev, ki bi bili lahko višji od pričakovanih.
- (7) V programu za stabilnost za leto 2018 je opozorjeno, da so se stroški v zvezi z izrednim pritokom beguncev povečali in da je bil ta vpliv na proračun v obdobju 2015–2016 znaten. V skladu s programom za stabilnost za leto 2017 naj bi se stroški v letu 2017 zmanjšali za 0,15 % BDP. Ta številka v programu za stabilnost za leto 2018 ni bila potrjena in je zato Komisija ni upoštevala. Poleg tega je bil Finski leta 2017 odobren začasni odklon od zahtevane prilagoditvene poti za doseglo srednjeročnega proračunskega cilja v višini 0,5 % BDP, da bi se upoštevale velike strukturne reforme,

⁴ SWD(2018) 224 final.

⁵ 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).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov, ki ga je Komisija preračunala z uporabo skupno dogovorjene metodologije.

predvsem pokojninska reforma leta 2017 in pakt za konkurenčnost, s pozitivnim učinkom na dolgoročno vzdržnost javnih financ. Leta 2017 je bil Finski odobren tudi začasni odklon v višini 0,1 % BDP, da bi se upoštevali odhodki za nacionalne naložbe v projekte, ki jih sofinancira Unija. V zvezi s slednjim odklonom je eno od meril za upravičenost, da se skupne javne naložbe ne zmanjšajo. Podatki o realizaciji za leto 2017 so pokazali zmanjšanje javnih naložb v letu 2017 v primerjavi s prejšnjim letom, medtem ko naj bi naložbe, povezane s sredstvi Unije, po ocenah ostale stabilne. Zato za Finsko v letu 2017 ne velja več, da izpolnjuje pogoje za začasni odklon v višini 0,1 % BDP v zvezi z odhodki za nacionalne naložbe v projekte, ki jih sofinancira Unija. Preostali začasni odkloni od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja se prenesejo naprej, tako da zajemajo obdobje treh let. Zato začasna odklona na podlagi klavzul o izrednih dogodkih in strukturnih reformah znašata 0,67 % BDP v letu 2018 in 0,5 % BDP v letu 2019.

- (8) Svet je 11. julija 2017 Finski priporočil, naj zagotovi, da bo odklon od srednjeročnega proračunskega cilja v letu 2018 omejen na odstopanje, povezano s proračunskim učinkom izrednih dogodkov (odobreno leta 2016), in odstopanja v zvezi z izvajanjem strukturnih reform in naložb (odobrena leta 2017). To je skladno z najvišjo nominalno stopnjo rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov v višini 1,9 % v letu 2018, kar ustreza dovoljenemu poslabšanju strukturnega salda za 0,1 % BDP. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2018 obstaja tveganje določenega odklona od priporočene fiskalne prilagoditve v letu 2018. Vendar se zaradi rezultata, ki je bil za leto 2017 boljši od pričakovanega, trenutno napoveduje, da bo razdalja od srednjeročnega cilja manjša od odobrenih odstopanj, povezanih s klavzulama o izrednih dogodkih in strukturnih reformah. Če bo to potrjeno, se bo upoštevalo pri naknadni oceni za leto 2018.
- (9) Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2018 bi morala Finska leta 2019 zagotoviti, da bo odklon od srednjeročnega proračunskega cilja v letu 2019 omejen na odstopanje, povezano s proračunskim učinkom v zvezi z izvajanjem strukturnih reform, za katere je bil leta 2017 odobren začasni odklon. To je skladno z najvišjo nominalno stopnjo rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov v višini 2,9 %, kar ustreza dovoljenemu poslabšanju strukturnega salda za 0,2 % BDP. Finska naj bi ob predpostavki nespremenjenih politik izpolnjevala zahtevo za leto 2019. Finska naj bi v letih 2018 in 2019 izpolnjevala tudi pravilo glede dolga. Svet na splošno meni, da bi morala biti Finska pripravljena v letu 2018 sprejeti nadaljnje ukrepe za zagotovitev skladnosti ter da bo v letu 2019 izpolnjevala določbe Pakta za stabilnost in rast.
- (10) Odhodki za pokojnine, zdravstvo in dolgotrajno oskrbo naj bi se zaradi staranja prebivalstva in zmanjševanja delovne sile povečali s 24 % BDP leta 2017 na 27 % BDP do leta 2030. Upravna reforma in reforma socialnih in zdravstvenih storitev, o katerih trenutno razpravlja finski parlament, sta namenjeni zmanjšanju rasti odhodkov na tem področju. Drugi cilji bi bili zagotoviti enak dostop do zdravstvenega varstva in skrajšati čakalne dobe za paciente, zlasti na območjih z omejenimi možnostmi ali na odmaknjenih območjih. Delež samoprijavljenih neizpolnjenih zdravstvenih potreb je nad povprečjem v EU. Zlasti ljudje, ki ne spadajo v delovno silo, se srečujejo s težavami, ko želijo dobiti potrebno zdravstveno oskrbo. Nova raven regionalne javne uprave, tj. okrožja, bo od leta 2020 naprej na Finskem skrbela za socialne in zdravstvene storitve. Reforma bo združila sredstva, da se omogoči njihova učinkovitejša uporaba na ravni okrožij. K boljši produktivnosti bi morala prispevati tudi večja uporaba digitalnih in elektronskih storitev. In končno, socialne in primarne zdravstvene storitve bi zagotavljali tako javni kot tudi zasebni socialni in zdravstveni

centri. To bi pacientom omogočilo večjo svobodo izbire, konkurenca med ponudniki storitev pa naj bi ustvarila prihranke pri stroških. Doseganje teh ambicioznih ciljev bo odvisno tudi od odločitev, sprejetih med fazo izvajanja reform.

- (11) Skupna stopnja zaposlenosti je bila s 74 % delovno sposobnega prebivalstva v starosti od 20 do 64 let leta 2017 na Finskem razmeroma nizka v primerjavi z drugimi nordijskimi državami. Tudi udeležba na trgu dela je bila nižja, zlasti za ženske, nizko usposobljene moške in osebe z migrantskim ozadjem. Stopnja strukturne brezposelnosti, ki je leta 2017 znašala približno 7,5 % skupne delovne sile, je bila visoka. Kar zadeva rast zaposlovanja, kljub nedavnim ukrepom, ki so jih sprejeli finski organi, še vedno ostajajo izzivi glede sprejemanja več spodbud za sprejetje zaposlitve in aktivnejše politike zaposlovanja.
- (12) Pasti neaktivnost in brezposelnosti še vedno ovirajo večje izkoriščanje delovne sile. Razlog za znatno past neaktivnosti je sistem socialnih prejemkov in kombinacija različnih vrst nadomestil. Bistven element te pasti predstavljata socialna pomoč in stanovanjski dodatek. Ti in drugi prejemki se zelo hitro postopno ukinejo, ko se dohodek povečuje, kar ustvarja tveganje, da sprejetje zaposlitve morda ne bo dovolj finančno nagrajeno. Zaradi zapletenosti pravil o socialnih prejemkih, skupaj z upravnimi praksami, naj bi nastale znatne pasti brezposelnosti ali „birokratske pasti“. Negotovost v zvezi z ravno socialnih prejemkov in časom njihove ponovne uvedbe zmanjšuje privlačnost kratkoročnega dela ali dela s krajšim delovnim časom. In končno, kljub nedavnemu povečanju števila gradenj novih stanovanj bi lahko pomanjkanje cenovno dostopnih stanovanj v centrih rasti pomenilo dodatno oviro za mobilnost delovne sile. Poskus glede temeljnega dohodka, ki trenutno poteka in katerega prvi rezultati se pričakujejo leta 2019, bo verjetno zagotovil nekatere informacije za revizijo sistema socialne varnosti. Preučena je bila reforma sistema starševskega dopusta za povečanje stopnje zaposlenosti žensk v rodni dobi in za spodbujanje enakosti spolov. Trenutno se pripravlja register dohodkov v realnem času, ki bi lahko zagotovil priložnost za uspešno izboljšanje učinkovitosti javnih storitev in ravni socialnih prejemkov.
- (13) Prakse določanja plač se spreminjajo in gredo v smeri pogajanj na sektorski in lokalni ravni. Ker se podjetja pogosto soočajo z zelo različnimi omejitvami, bi to moralo omogočiti večjo diferenciacijo plač med podjetji, pri čemer je treba zagotoviti, da so realna povečanja plač v skladu z rastjo produktivnosti in da se hkrati podpirajo boljši rezultati na področju zaposlovanja. V skladu z najnovejšimi dogovori o plačah, sprejetimi konec leta 2017 in v začetku leta 2018, imajo organizirani delodajalci več možnosti za izvedbo pogajanj na lokalni ravni. Še vedno so prisotne nekatere ovire za neorganizirane delodajalce. Opaženi so bili nekateri prvi pozitivni rezultati, saj trenutno stanje nedavnih pogajanj o plačah kaže na rezultat, ki na splošno ne vpliva na stroškovno konkurenčnost. V praksi se kljub temu, da pri dogovorih o plačah ni uradnega usklajevanja, zdi, da se oblikuje finski model, ki povezuje povečevanje plač v nemenjalnem sektorju s povečanjem, dogovorjenim v menjalnem sektorju.
- (14) Zaradi postopnega vračanja aktivnosti in zaposlovanja na raven pred krizo je verjetno, da bo manjša zaposljivost brezposelnih in neaktivnih oseb postala velika težava, ki bi lahko upočasnila okrevanje trga dela in s tem ogrozila dolgoročno vzdržnost finske socialne družbe. Razmere zahtevajo ustrezne in celostne storitve aktiviranja in rehabilitiranja za brezposelne in neaktivne. Hkrati so viri, namenjeni za javne zavode za zaposlovanje, zlasti za dejavnosti svetovanja, pod povprečjem EU. Storitve za brezposelne, zlasti tiste z manjšimi možnostmi za zaposlitev, so porazdeljene med več ločenih ponudnikov. Povezovanje ali boljše usklajevanje bi pripomoglo k vzpostavitvi

dobro delujoče verige storitev (sistem „vse na enem mestu“ za brezposelne/neaktivne). Potrebna so nadaljnja prizadevanja, da se zagotovi ponovni vstop neaktivnih na trg dela, zlasti tistih v starostni skupini 25–49 let in oseb z migrantskim ozadjem. Z migranti bi lahko delno nadomestili sedanje zmanjševanje delovno sposobnega prebivalstva, če so dobro vključeni na trg dela in v finsko družbo. In končno, pomanjkanje delovne sile se povečuje, kar verjetno odraža sedanje strukturne spremembe v gospodarstvu, kot je staranje prebivalstva. To kaže na potrebo po nadaljnjem vlaganju v izobraževanje odraslih in poklicno usposabljanje, kar bi omogočilo poklicno mobilnost ter zmanjšalo neskladja med ponudbo znanj in spretnosti ter povpraševanjem po njih.

- (15) Vlada je izvedla ukrepe za spodbujanje podjetništva in zagonskih podjetij ter tudi izboljšala razpoložljivost posojil in izvoznih jamstev za mala in srednja podjetja. Poleg tega lahko brezposelni zdaj ob ustanovitvi podjetja v prvih mesecih prejema denarna nadomestila za brezposelnost. Ta shema bo najverjetneje uspešna, če se bo izvajala skupaj z usposabljanjem in mentorstvom, vendar pa lahko njeno kratko trajanje omeji njen učinek. Poleg tega ostajajo nekatere pomanjkljivosti pri socialni zaščiti podjetnikov in samozaposlenih, relativno tveganje revščine za samozaposlene na Finskem pa je veliko.
- (16) Zadolženost gospodinjstev je še vedno na najvišji ravni doslej (67 % BDP v letu 2016). Dolg je pretežno s spremenljivo obrestno mero, kar pomeni tveganje, če bi se obrestne mere v srednjeročnem obdobju povišale. Potrošniški krediti hitro naraščajo in vedno večji del teh posojil zagotovijo tuje banke, druge finančne institucije (razen kreditnih institucij), družbe za majhna posojila in medsebojno posojanje. Finski organ za finančni nadzor je sprejel številne ukrepe za omejitev povečanja zadolženosti gospodinjstev. Vendar se v kratkem aktivno razdolževanje ne pričakuje, zlasti ker obrestne mere ostajajo nizke, zaupanje potrošnikov pa je veliko. Ker register posojil ne obstaja, lahko to bankam onemogoči, da bi imele jasen pregled nad splošno zadolženostjo gospodinjstev.
- (17) V okviru evropskega semestra 2018 je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Finske in jo objavila v poročilu o državi za leto 2018. Prav tako je ocenila program za stabilnost za leto 2018 in nacionalni program reform za leto 2018 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.
- (18) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program za stabilnost za leto 2018, njegovo mnenje⁸ pa je izraženo zlasti v priporočilu 1 spodaj –

PRIPOROČA, da Finska v letih 2018 in 2019 ukrepa tako, da:

- 1. V letu 2019 doseže srednjeročni proračunski cilj ob upoštevanju odstopanj, povezanih z izvajanjem strukturnih reform, za katere je odobren začasni odklon. Zagotovi sprejetje in izvajanje upravne reforme za doseganje večje stroškovne učinkovitosti in zagotavljanje enakega dostopa do socialnih in zdravstvenih storitev.
- 2. Izboljša spodbude za sprejetje zaposlitve in zagotavljanje ustreznih in dobro integriranih storitev za brezposelne in neaktivne.

⁸ V skladu s členom 5(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

3. Okrepi spremljanje zadolženosti gospodinjestev, vključno z vzpostavitvijo sistema registra posojil.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik