

Bruselj, 2. julij 2019
(OR. en)

10179/19

ECOFIN 637
UEM 237
SOC 488
EMPL 377
COMPET 515
ENV 608
EDUC 321
RECH 354
ENER 358
JAI 718
FSTR 137
REGIO 173

DOPIS

Pošiljatelj:	generalni sekretariat Sveta
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Št. dok. Kom.:	9952/19 - COM(2019) 526 final
Zadeva:	Priporočilo za PRIPOROČILO SVETA v zvezi z nacionalnim reformnim programom Finske za leto 2019 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Finske za leto 2019

V prilogi vam pošiljamo navedeni osnutek priporočila Sveta, ki so ga pregledali in potrdili različni odbori Sveta, temelji pa na predlogu Komisije COM(2019) 526 final.

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Finske za leto 2019 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Finske za leto 2019

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in 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 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,

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Komisija je 21. novembra 2018 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2019. 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 21. marca 2019 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 21. novembra 2018 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta² 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 o ekonomski politiki euroobmočja, ki ga je Evropski svet potrdil 21. marca 2019. Svet je Priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja³ (v nadaljnjem besedilu: priporočilo za euroobmočje iz leta 2019), ki določa pet priporočil za euroobmočje (v nadaljnjem besedilu: priporočila za euroobmočje), sprejel 9. aprila 2019.
- (2) Finska bi morala kot država članica, katere valuta je euro, zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev v ekonomski in monetarni uniji zagotoviti, da v celoti in pravočasno izvede priporočilo za euroobmočje iz leta 2019, ki je izraženo v priporočilih 3 in 4 spodaj. Osredotočenje ekonomske politike v zvezi z naložbami na določena področja bo prispevalo k izvajanju drugega priporočila za euroobmočje v zvezi s podpiranjem naložb, ukrepi za omejitev zadolženosti gospodinjstev pa bodo prispevali k izvajanju četrtega priporočila za euroobmočje glede zmanjšanja zasebnega dolga.
- (3) Poročilo o državi za Finsko za leto 2019 je bilo objavljeno 27. februarja 2019. V njem so bili ocenjeni napredek Finske pri izvajanju priporočil za posamezno državo, ki jih je Svet sprejel 13. julija 2018⁴, nadaljnje ukrepanje po priporočilih za posamezno državo, sprejetih v prejšnjih letih, in napredek pri doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020.

² Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (UL L 306, 23.11.2011, str. 25).

³ UL C 136, 12.4.2019, str. 1.

⁴ UL C 320, 10.9.2018, str. 112.

- (4) Finska je 4. aprila 2019 predložila nacionalni reformni program za leto 2019 in program stabilnosti za leto 2019. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.
- (5) Ustrezna priporočila za posamezno državo so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov (v nadaljnjem besedilu: skladi ESI) za obdobje 2014–2020. Kot je določeno 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 dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila to določbo, zagotovila v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti skladov ESI z dobrim gospodarskim upravljanjem.

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) Za Finsko trenutno velja preventivni del Pakta za stabilnost in rast. V programu stabilnosti za leto 2019, ki ga je predložila prejšnja vlada malo pred splošnimi volitvami v aprilu in je temeljil na predpostavki nespremenjenih politik, vlada načrtuje nominalni saldo v višini – 0,3 % bruto domačega proizvoda (BDP) v letu 2019, kar pomeni povečanje z –0,7 % BDP leta 2018. Po navedbah vlade naj bi se saldo v letu 2020 dodatno izboljšal na 0 %, nato pa se ponovno poslabšal na –0,1 % v letu 2021 in –0,3 % v letu 2022. Ob upoštevanju dovoljenih odstopanj leta 2019, povezanih z izvajanjem strukturnih reform, za katere je odobren začasni odklon, naj bi bil – ob predpostavki nespremenjenih politik – na podlagi preračunanega strukturnega salda⁶ srednjeročni proračunski cilj, določen kot strukturni primanjkljaj v višini 0,5 % BDP, še naprej presežen v celotnem programskem obdobju. Dolg sektorja država kot odstotek BDP, ki je dosegel najvišjo vrednost v letu 2015 pri 63,4 %, se je v letu 2018 znižal na 58,9 %. V skladu s programom stabilnosti za leto 2019 se bo delež dolga še naprej zmanjševal in leta 2021 dosegel 57,4 % BDP. Leta 2022 naj bi se ponovno povečal na 57,7 % BDP. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije, se zdi večinoma verjeten. Glavna tveganja glede proračunskih projekcij so povezana s stroški staranja, ki bi bili lahko višji od pričakovanih, in višjo inflacijo.
- (7) Svet je 13. julija 2018 Finski priporočil, naj v letu 2019 doseže svoj srednjeročni proračunski cilj ob upoštevanju odstopanj, povezanih z izvajanjem strukturnih reform, za katere je odobren začasni odklon. To je skladno z najvišjo nominalno stopnjo rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov⁷ v višini 2,9 % v letu 2019, kar ustreza dovoljenemu poslabšanju strukturnega salda za 0,2 % BDP. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 se pričakuje, da bo Finska ob upoštevanju dovoljenega odstopanja, povezanega s klavzulo o strukturnih reformah, v letu 2019 dosegla svoj srednjeročni proračunski cilj.

⁶ Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov, ki ga je Komisija preračunala z uporabo skupno dogovorjene metodologije.

⁷ Neto primarne 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 denarna nadomestila za brezposelnost. Nacionalno financirane bruto investicije v osnovna sredstva so porazdeljene na obdobje štirih let. Diskrecijski ukrepi na strani prihodkov ali zakonsko določena povečanja prihodkov so vračunani. Enkratni ukrepi na strani prihodkov in na strani odhodkov so pobotani.

- (8) V letu 2020, ko naj bi proizvodna vrzel Finske predvidoma znašala 0,8 %, nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov ne bi smela preseči 1,9 %, kar je v skladu s strukturno prilagoditvijo v višini 0,5 % BDP, kot izhaja iz skupno dogovorjene prilagoditvene matrike zahtev v okviru Pakta za stabilnost in rast. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 naj bi Finska leta 2020 ob predpostavki nespremenjenih politik tvegala določen odklon. Na splošno Svet meni, da bo Finska v letu 2019 izpolnjevala določbe Pakta za stabilnost in rast ter da mora biti v letu 2020 pripravljena sprejeti nadaljnje ukrepe za zagotovitev skladnosti z določbami Pakta za stabilnost in rast.
- (9) Zaradi staranja prebivalstva in krčenja delovne sile naj bi se odhodki za pokojnine, zdravstvo in še zlasti socialno varstvo (dolgotrajna oskrba) v prihodnjih desetletjih povečali. V skladu s poročilom o fiskalni vzdržnosti za leto 2018 bi predvideno povečanje stroškov zaradi staranja prebivalstva zahtevalo javnofinančno konsolidacijo v višini 2 % BDP, da bi se zagotovila dolgoročna stabilizacija deleža javnega dolga v BDP. Priprave na reformo regionalne uprave, zdravstva in socialnih služb, ki naj bi obravnavala te izzive ter zagotovila enak dostop in skrajšanje čakalnih dob, so bile prekinjene zaradi odstopa vlade 8. marca 2019. Delež neizpolnjenih potreb po zdravstveni oskrbi po lastnem poročanju je na Finskem še vedno nad povprečjem Unije. Zaradi dolgih čakalnih dob imajo težave zlasti delovno neaktivne osebe, ko želijo dobiti potrebno zdravstveno oskrbo.
- (10) Na Finskem se trg dela utesnjuje, saj se delovno sposobno prebivalstvo krči, obseg prostih delovnih mest pa se povečuje. Hkrati sta stopnji delovne aktivnosti in zaposlenosti na Finskem nižji kot v drugih nordijskih državah, strukturna brezposelnost pa je leta 2018 še vedno znašala 7 %. To delno odraža pasti delovne neaktivnosti in brezposelnosti, ki ovirajo boljšo uporabo delovne sile. Med ovirami za vrnitev ljudi v zaposlenost sta zapleten sistem socialnih prejemkov in kombinacija različnih vrst nadomestil. Socialni prejemki in nadomestila se zelo hitro ukinejo, ko se dohodek poveča, kar ustvarja tveganje, da sprejetje zaposlitve morda ne bo dovolj finančno nagrajeno. Negotovost v zvezi z ravno socialnih prejemkov in nadomestil ter časom njihove ponovne uvedbe zmanjšuje privlačnost kratkoročnega dela ali dela s krajšim delovnim časom. Poskus s temeljnim dohodkom, katerega predhodni rezultati so bili objavljeni februarja 2019, je zagotovil nekaj informacij za revizijo sistema socialne varnosti, da bi se prejemki in nadomestila učinkoviteje vezali na dohodek.

- (11) Zdaj, ko sta stopnja delovne aktivnosti in zaposlenosti blizu ravnem pred krizo, je za povečanje stopnje udeležbe potrebno vlaganje v aktivno vključevanje, zlasti za skupine, ki so najbolj oddaljene od trga dela. Celovite reforme, namenjene spodbujanju udeležbe na trgu dela, bi lahko nekaterim skupinam zagotovile boljše možnosti na trgu dela. To zadeva osebe z migrantskim ozadjem, ženske v rodni dobi, nizko usposobljene moške, osebe, ki so delno sposobne delati, in invalide. Nekaj storitev za brezposelne in delovno neaktivne je razpršenih med ločene organe in ponudnike. Za pomoč tem skupinam pri vstopu na trg dela in obstanku na njem so potrebne prilagojene in celovite storitve ter politike za aktivacijo in rehabilitacijo. Dolgotrajna odgovornost žensk za nego prispeva k vrzeli v stopnji zaposlenosti med spoloma in v plačah med spoloma. Vlada je začela reformo družinskega dopusta, vendar je ni izvedla do konca.
- (12) Zagotavljanje ponudbe delovne sile v času demografskih in tehnoloških sprememb je ključnega pomena za spodbujanje trajnostne in vključujoče rasti na Finskem. Vlaganje v znanja in spretnosti, zlasti tiste, ki so pomembni za trg dela, bi pomagalo pri spopadanju z izzivi, ki jih prinašajo strukturne spremembe v gospodarstvu. Tehnološke spremembe zahtevajo nadaljnje usposabljanje in prekvalifikacijo delovne sile s pomočjo prožnih načinov učenja, vključno z osredotočanjem na učenje, izobraževanje in usposabljanje odraslih. To bi moralo povečati poklicno mobilnost, zmanjšati neusklajenost med ponudbo znanj in spretnosti ter povpraševanjem po njih ter prispevati k zadovoljevanju prihodnjih potreb na trgu dela.
- (13) Za Finsko obstaja nevarnost, da do leta 2020 ne bo izpolnila cilja 50-odstotnega deleža recikliranja komunalnih odpadkov. Komunalni odpadki se v vse večjem obsegu sežigajo (60 % leta 2017 v primerjavi s 55 % leta 2016).
- (14) Medtem ko se javna poraba za raziskave in razvoj zdaj stabilizira, je Finska pri naložbah zasebnega sektorja v raziskave in razvoj od leta 2009 zabeležila največji upad med vsemi državami članicami. Naložbe zasebnega sektorja v raziskave in razvoj si kljub izboljšanju makroekonomskega položaja v zadnjih letih niso opomogle. Večja intenzivnost naložb v raziskave in razvoj je eden ključnih dejavnikov za omogočanje strukturnih sprememb v korist znanjsko intenzivnih sektorjev gospodarstva in krepitev dolgoročnega potenciala za rast. Poleg tega sodelovanje med visokošolskimi ustanovami in poslovnim sektorjem ostaja eno ključnih ozkih grl pri spodbujanju inovacij in njihovem uvajanju na trg.

- (15) Zaradi razpršenosti prebivalstva lahko ozka grla v prometu ljudem preprečujejo, da bi se selili zaradi iskanja nove zaposlitve. Strateške naložbe v prometno infrastrukturo lahko izboljšajo mobilnost delovne sile in s tem okrepijo delovanje trgov dela. Vzporedno s tem bi lahko infrastrukturne povezave izboljšale dostop do trgov v tujini, saj stroški prevoza razmeroma močno vplivajo na končno ceno proizvodov na Finskem v primerjavi z drugimi državami članicami.
- (16) Strateške naložbe v razogljičenje energijsko intenzivnih panog in prometnega sektorja bi prispevale k doseganju dolgoročnih gospodarskih in podnebnih ciljev. Finska je vodilna pri inovacijah na področju čiste energije ter pri izdatkih zasebnega sektorja za raziskave in razvoj na tem področju. Nadaljnja vlaganja v financiranje nekaterih programov čiste energije do leta 2021 v skladu z zavezami bi Finski pomagala doseči njene cilje glede ogljične nevtralnosti. Poleg ambicioznih ciljev Finske za povečanje deleža biogoriv je stroškovno učinkovita možnost za razogljičenje prometnega sektorja elektrifikacija, saj je Finska že močno razogljičila proizvodnjo električne energije.
- (17) Nizke obrestne mere in boljši gospodarski obeti so povečali skupni obseg posojil, zlasti prek stanovanjskih družb (ki zagotavljajo posebno obliko lastništva stanovanj). Hkrati hitro naraščajo potrošniška posojila in čedalje večji del jih zagotavljajo tuje banke, finančne institucije (razen kreditnih institucij), družbe za mala posojila in medsebojno posojanje. Zadolženost gospodinjstev tako ostaja na najvišji ravni doslej (67 % BDP v letu 2017). Posojila imajo večinoma spremenljivo obrestno mero, kar pomeni tveganje, če bi se obrestne mere v srednjeročnem obdobju povišale. Finski organ za finančni nadzor je sprejel številne ukrepe za omejitev povečanja zadolženosti gospodinjstev. Vendar se ne pričakuje, da bi se dolžniško breme v kratkem aktivno zmanjšalo, zlasti ker obrestne mere ostajajo nizke, zaupanje potrošnikov pa je še vedno razmeroma veliko.
- (18) Trenutno na Finskem ni celovitega registra posojil, v katerem bi se zbirale tako pozitivne kot negativne informacije o dolžnikih in ki bi vključeval najpomembnejše banke. To lahko bankam onemogoča jasen pregled nad skupno zadolženostjo gospodinjstev. V zadnjem letu je bilo opravljenega nekaj pripravljalnega dela za vzpostavitev takega registra.

- (19) Načrtovanje programov skladov Unije za obdobje 2021–2027 bi lahko prispevalo k odpravi nekaterih vrzeli, opredeljenih v priporočilih, zlasti na področjih iz Priloge D k poročilu o državi za leto 2019. To bi Finski omogočilo, da ob upoštevanju regionalnih razlik sredstva iz teh skladov kar najboljše uporabi za opredeljene sektorje.
- (20) V okviru evropskega semestra za leto 2019 je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Finske in jo objavila v poročilu o državi za leto 2019. Prav tako je ocenila program stabilnosti za leto 2019, nacionalni reformni program za leto 2019 in 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 teh programov za vzdržno fiskalno in socialnoekonomsko politiko na Finskem, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami Unije.
- (21) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program stabilnosti za leto 2019, njegovo mnenje⁸ pa je izraženo zlasti v priporočilu 1 spodaj –

PRIPOROČA, da Finska v letih 2019 in 2020 ukrepa tako, da bo:

1. zagotovila, da nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov v letu 2020 ne bo presegla 1,9 %, kar ustreza letni strukturni prilagoditvi v višini 0,5 % BDP; izboljšala stroškovno učinkovitost in enak dostop do socialnih in zdravstvenih storitev;
2. izboljšala spodbude za sprejetje zaposlitve, izboljšanje znanj in spretnosti ter aktivno vključevanje, zlasti z ustreznimi in dobro integriranimi storitvami za brezposelne in delovno neaktivne;
3. ekonomsko politiko v zvezi z naložbami osredotočila na raziskave in inovacije, nizkoogljični in energijski prehod ter trajnostni promet, pri tem pa upoštevala regionalne razlike;

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

4. okrepila spremljanje zadolženosti gospodinjstev ter vzpostavila sistem registra posojil.

V Bruslju,

Za Svet

Predsednik
