



Svet
Evropske unije

Bruselj, 11. julij 2023
(OR. en)

11158/1/23
REV 1

ECOFIN 682
UEM 216
SOC 507
EMPL 358
COMPET 702
ENV 781
EDUC 294
RECH 326
ENER 417
JAI 929
GENDER 158
ANTIDISCRIM 152
JEUN 196
SAN 433

DOPIS

Pošiljatelj:	Generalni sekretariat Sveta
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Št. predh. dok.:	11158/23
Št. dok. Kom.:	COM(2023) 626 final
Zadeva:	PRIPOROČILO SVETA v zvezi z nacionalnim reformnim programom Finske za leto 2023 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Finske za leto 2023

V prilogi vam pošiljamo navedeni osnutek priporočila Sveta, o katerem sta razpravljala Svet in Evropski svet, temelji pa na predlogu Komisije COM(2023) 626 final.

PRIPOROČILO SVETA

z dne ...

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Finske za leto 2023 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Finske za leto 2023

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 okrečitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik¹ ter 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,

ob upoštevanju naslednjega:

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

- (1) Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta², s katero je bil vzpostavljen mehanizem za okrevanje in odpornost (v nadaljnjem besedilu: mehanizem), je začela veljati 19. februarja 2021. Mehanizem državam članicam zagotavlja finančno podporo za izvajanje reform in naložb s pomočjo fiskalne spodbude, ki jo financira Unija. V skladu s prednostnimi nalogami evropskega semestra mehanizem prispeva h gospodarskemu in vključujočemu okrevanju ter izvajanju trajnostnih reform in naložb, ki spodbujajo rast, zlasti reform in naložb za promoviranje zelenega in digitalnega prehoda ter za povečanje odpornosti gospodarstev držav članic. Poleg tega prispeva h krepitvi javnih financ, spodbujanju rasti in ustvarjanja delovnih mest v srednje- in dolgoročnem obdobju, izboljševanju teritorialne kohezije v Uniji ter podpiranju nadaljnega izvajanja evropskega stebra socialnih pravic. V skladu s členom 11(2) Uredbe (EU) 2021/241 je bil najvišji finančni prispevek na državo članico v okviru mehanizma posodobljen 30. junija 2022.

² Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, str. 17).

- (2) Komisija je 22. novembra 2022 sprejela letni pregled trajnostne rasti za leto 2023, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2023. Evropski svet je 23. marca 2023 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda trajnostne rasti za leto 2023 v zvezi s štirimi razsežnostmi konkurenčne trajnostnosti. Komisija je 22. novembra 2022 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta³ sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja za leto 2023, v katerem Finske ni opredelila kot ene od držav članic, ki so jih morda prizadela neravnotežja ali za katere obstaja tveganje, da bi jih ta prizadela. Zato poglobljeni pregled ne bi bil potreben. Komisija je istega dne sprejela tudi mnenje o osnutku proračunskega načrta Finske za leto 2023. Poleg tega je sprejela priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja ter predlog skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2023, v katerem je analizirano izvajanje smernic za zaposlovanje in načel evropskega stebra socialnih pravic. Svet je priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja⁴ (v nadaljnjem besedilu: priporočilo o euroobmočju iz leta 2023) sprejel 16. maja 2023, 13. marca 2023 pa skupno poročilo o zaposlovanju.
- (3) Čeprav gospodarstva Unije izkazujejo izredno odpornost, geopolitične razmere še naprej negativno vplivajo nanje. Ob trdni podpori, ki jo Unija izkazuje Ukrajini, je ekonomsko- in socialnopolitična agenda Unije v kratkoročnem obdobju osredotočena na zmanjšanje negativnega učinka energetskih šokov na ranljiva gospodinjstva in podjetja, v srednjeročnem obdobju pa na nadaljnja prizadevanja za uresničitev zelenega in digitalnega prehoda, za podpiranje trajnostne in vključujoče rasti, za zaščito makroekonomske stabilnosti ter za povečanje odpornosti. Močan poudarek je tudi na povečanju konkurenčnosti in produktivnosti Unije.

³ 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).

⁴ Priporočilo Sveta z dne 16. maja 2023 o ekonomski politiki euroobmočja (UL C 180, 23.5.2023, str. 1).

- (4) Komisija je 1. februarja 2023 izdala sporočilo z naslovom „Industrijski načrt v okviru zelenega dogovora za neto ničelno dobo“ (v nadaljnjem besedilu: industrijski načrt v okviru zelenega dogovora). Cilj industrijskega načrta v okviru zelenega dogovora je spodbuditi konkurenčnost neto ničelne industrije Unije in podpreti hiter prehod na podnebno nevtralnost. Načrt dopolnjuje tekoča prizadevanja v okviru evropskega zelenega dogovora in REPowerEU. Njegov cilj je tudi ustvariti bolj spodbudno okolje za povečanje proizvodne zmogljivosti Unije za neto ničelne tehnologije in izdelke, ki so potrebni za doseganje ambicioznih podnebnih ciljev Unije, ter zagotoviti dostop do ustreznih kritičnih surovin, vključno z diverzifikacijo virov, primernim izkoriščanjem geoloških virov v državah članicah in čim večjim recikliranjem surovin. Industrijski načrt v okviru zelenega dogovora temelji na štirih stebrih: predvidljivem in poenostavljenem regulativnem okolju, hitrejšem dostopu do financiranja, izboljšanju spretnosti ter odprti trgovini za odporne dobavne verige. Komisija je 16. marca 2023 objavila dodatno sporočilo z naslovom „Dolgoročna konkurenčnost EU: pogled v obdobje po letu 2030“, ki je sestavljeno na podlagi devetih dejavnikov, ki se medsebojno krepijo, in katerega cilj je oblikovati regulativni okvir, ki bo spodbujal rast. V njem so določene prednostne naloge politike, katerih cilj je dejavno zagotavljati strukturne izboljšave, dobro usmerjene naložbe in regulativne ukrepe za dolgoročno konkurenčnost Unije in njenih držav članic. Spodaj navedena priporočila pomagajo obravnavati te prednostne naloge.

- (5) Evropski semester za usklajevanje ekonomskih politik se tudi v letu 2023 razvija v skladu z izvajanjem mehanizma. Za izpolnjevanje prednostnih nalog politik v okviru evropskega semestra je še vedno bistveno, da se v celoti izvajajo načrti za okrevanje in odpornost, saj so v njih obravnavana vsa zadevna specifična priporočila za države, izdana v zadnjih letih, ali znaten del teh priporočil. Specifična priporočila za države iz let 2019, 2020 in 2022 ostajajo enako relevantna tudi za načrte za okrevanje in odpornost, kot so bili dopolnjeni, posodobljeni ali spremenjeni v skladu s členi 14, 18 in 21 Uredbe (EU) 2021/241.
- (6) Cilj Uredbe (EU) 2023/435 Evropskega parlamenta in Sveta⁵ (v nadaljnjem besedilu: uredba REPowerEU), ki je bila sprejeta 27. februarja 2023, je čim prej postopno odpraviti odvisnost Unije od uvoza ruskih fosilnih goriv. To bo prispevalo k energetske varnosti in diverzifikaciji oskrbe Unije z energijo, hkrati pa povečalo uporabo energije iz obnovljivih virov, zmogljivosti za shranjevanje energije in energetske učinkovitost. Uredba REPowerEU državam članicam omogoča, da v svoje nacionalne načrte za okrevanje in odpornost vključijo novo poglavje REPowerEU za financiranje ključnih reform in naložb, ki bodo pomagale doseči cilje REPowerEU. Te reforme in naložbe bodo prispevale tudi h krepitvi konkurenčnosti neto ničelne industrije Unije, kot je opredeljena v industrijskem načrtu v okviru zelenega dogovora, ter obravnavale specifična priporočila za države v zvezi z energijo, izdana državam članicam v letu 2022 oziroma po potrebi v letu 2023. Uredba REPowerEU uvaja novo kategorijo nepovratne finančne podpore, ki je na voljo državam članicam za financiranje novih reform in naložb, povezanih z energijo, v okviru njihovih načrtov za okrevanje in odpornost.

⁵ Uredba (EU) 2023/435 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. februarja 2023 o spremembi Uredbe (EU) 2021/241 glede poglavij REPowerEU v načrtih za okrevanje in odpornost ter spremembi uredb (EU) št. 1303/2013, (EU) 2021/1060 in (EU) 2021/1755 ter Direktive 2003/87/ES (UL L 63, 28.2.2023, str. 1).

- (7) Komisija je 8. marca 2023 sprejela sporočilo s smernicami za fiskalno politiko za leto 2024 (v nadaljnjem besedilu: sporočilo z dne 8. marca 2023). Njegov cilj je podpreti države članice pri pripravi programov stabilnosti in konvergenčnih programov ter s tem okrepiti usklajevanje politik. Komisija je v njem spomnila, da bo splošna odstopna klavzula Pakta za stabilnost in rast deaktivirana konec leta 2023. Pozvala je, naj se v obdobju 2023–2024 vodijo fiskalne politike, ki bodo zagotavljale srednjeročno vzdržnost dolga in trajnostno povečanje potencialne rasti, države članice pa, naj v svojih programih stabilnosti in konvergenčnih programih za leto 2023 določijo, kako bodo njihovi fiskalni načrti zagotovili upoštevanje referenčne vrednosti v višini 3 % bruto domačega proizvoda (BDP) iz Pogodbe ter na srednji rok verodostojno in nadaljnje zmanjševanje dolga ali ohranjanje preudarne ravni dolga. Komisija je države članice tudi pozvala, naj postopno odpravijo nacionalne fiskalne ukrepe, uvedene za zaščito gospodinjstev in podjetij pred šokom zaradi cen energije, ter pri tem začnejo z najmanj ciljno usmerjenimi. Navedla je, da bi morale države članice podpirne ukrepe, če bi jih bilo treba ob vnovičnih pritiskih zaradi cen energije podaljšati, boljše ciljno usmeriti v ranljiva gospodinjstva in podjetja. Komisija je predlagala, da bi bila priporočila glede javnih financ kvantitativna in diferencirana. Nadalje bi bila skladno z njenim predlogom v sporočilu z dne 9. novembra 2022 o usmeritvah za reformo okvira ekonomskega upravljanja EU priporočila glede javnih financ oblikovana na podlagi neto primarnih odhodkov. Priporočila je, naj vse države članice še naprej ščitijo nacionalno financirane naložbe in zagotavljajo učinkovito uporabo mehanizma in drugih sredstev Unije, zlasti v luči zelenega in digitalnega prehoda ter ciljev glede odpornosti. Komisija je navedla, da bo Svetu predlagala, naj spomladi 2024 na podlagi podatkov o realizaciji za leto 2023 in v skladu z obstoječimi pravnimi določbami začne postopke v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temeljijo na primanjkljaju.

- (8) Komisija je 26. aprila 2023 predstavila zakonodajne predloge za izvedbo celovite reforme pravil Unije o ekonomskem upravljanju. Osrednji cilj predlogov je z reformami in naložbami okrepiti vzdržnost javnega dolga ter spodbujati trajnostno in vključujočo rast v vseh državah članicah. Komisija se v svojih predlogih zavzema za izboljšanje nacionalne odgovornosti, poenostavitev okvira in premik k večji srednjeročni osredotočenosti, v povezavi z učinkovitim in skladnejšim izvrševanjem. V skladu s sklepi Sveta z dne 14. marca 2023 o usmeritvah za reformo okvira ekonomskega upravljanja EU, je cilj zakonodajno delo zaključiti še v letu 2023.
- (9) Finska je 27. maja 2021 v skladu s členom 18(1) Uredbe (EU) 2021/241 Komisiji predložila nacionalni načrt za okrevanje in odpornost. Komisija je na podlagi člena 19 Uredbe (EU) 2021/241 ocenila ustreznost, uspešnost, učinkovitost in skladnost načrta za okrevanje in odpornost ob upoštevanju smernic za ocenjevanje iz Priloge V k navedeni uredbi. Svet je 29. oktobra 2021 sprejel Izvedbeni sklep o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Finsko⁶. Izplačilo obrokov je pogojeno s sprejetjem sklepa Komisije v skladu s členom 24(5) Uredbe (EU) 2021/241, v katerem je navedeno, da je Finska zadovoljivo izpolnila ustrezne mejnike in cilje, določene v Izvedbenem sklepu Sveta. Zadovoljiva izpolnitev temelji na predpostavki, da doseženi prehodni mejniki in cilji niso bili izničeni.

⁶ Dok. ST 12524/2021; dok. ST 12524/2021 ADD 1.

- (10) Finska je 23. marca 2023 predložila nacionalni reformni program za leto 2023 in program stabilnosti za leto 2023 v skladu z rokom iz člena 4(1) Uredbe (ES) št. 1466/97. Programa sta bila ocenjena skupaj, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost. V skladu s členom 27 Uredbe (EU) 2021/241 nacionalni reformni program za leto 2023 odraža tudi polletno poročanje Finske o napredku pri uresničevanju načrta za okrevanje in odpornost.
- (11) Komisija je 24. maja 2023 objavila poročilo o državi za Finsko za leto 2023. V njem je ocenila napredek Finske pri izvajanju zadevnih specifičnih priporočil za državo, ki jih je Svet sprejel med letoma 2019 in 2022, ter izvajanje načrta za okrevanje in odpornost na Finskem. Na podlagi te analize so bile v poročilu o državi opredeljene vrzeli v zvezi z izzivi, ki jih načrt za okrevanje in odpornost ne obravnava ali jih obravnava le delno, pa tudi novi in nastajajoči izzivi. V njem je bil ocenjen tudi napredek Finske pri izvajanju evropskega stebra socialnih pravic in pri doseganju krovnih ciljev Unije glede zaposlovanja, spretnosti in zmanjševanja revščine, pa tudi napredek pri uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja Združenih narodov.

- (12) Glede na podatke, ki jih je potrdil Eurostat, se je primanjkljaj sektorja država na Finskem zmanjšal z 2,8 % BDP leta 2021 na 0,9 % leta 2022, dolg sektorja država pa se je povečal z 72,6 % BDP konec leta 2021 na 73,0 % konec leta 2022. Komisija je 24. maja 2023 izdala poročilo na podlagi člena 126(3) Pogodbe. V njem je obravnavan proračunski položaj Finske, saj je njen dolg sektorja država v letu 2022 presegel referenčno vrednost 60 % BDP iz Pogodbe in ni bil skladen z merilom glede zmanjšanja dolga. Ugotovljeno je bilo, da merilo glede dolga ni bilo izpolnjeno. Komisija v skladu s sporočilom z dne 8. marca 2023 spomladi 2023 ni predlagala začetka novih postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Komisija je nato navedla, da bo Svetu predlagala, naj spomladi 2024 na podlagi podatkov o realizaciji za leto 2023 začne postopke v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temeljijo na primanjkljaju. Finska bi morala to upoštevati pri izvrševanju proračuna za leto 2023 in pri pripravi osnutka proračunskega načrta za leto 2024.

- (13) Na saldo sektorja država so vplivali ukrepi fiskalne politike, sprejeti za ublažitev gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energije. V letu 2022 so taki ukrepi fiskalne politike, ki zmanjšujejo prihodke, vključevali začasno povečanje odbitnih stroškov prevoza na delo in povečanje davčnih olajšav za gospodinjstva pri prenovi ogrevalnih sistemov, medtem ko so taki ukrepi fiskalne politike, ki povečujejo odhodke, vključevali indeksno povečanje socialnih prejemkov ter plačilo dodatnih otroških dodatkov, da bi se izboljšala kupna moč gospodinjstev z nizkimi dohodki in obravnavali stroški zaradi inflacije. Komisija ocenjuje neto proračunske stroške navedenih ukrepov v letu 2022 na 0,1 % BDP. Na saldo sektorja država so vplivali tudi proračunski stroški zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine, ki so v letu 2022 ocenjeni na 0,1 % BDP. Hkrati so se ocenjeni stroški začasnih nujnih ukrepov v zvezi s krizo zaradi COVID-19 zmanjšali z 2,0 % v letu 2021 na 0,2 % BDP v letu 2022.
- (14) Svet je 18. junija 2021 priporočil⁷, da Finska v letu 2022 ohrani spodbujevalno fiskalno naravnost, tudi zahvaljujoč spodbudi, ki jo zagotavlja mehanizem, in vztraja pri nacionalno financiranih naložbah.

⁷ Priporočilo Sveta z dne 18. junija 2021 z mnenjem Sveta o programu stabilnosti Finske za leto 2021 (UL C 304, 29.7.2021, str. 126).

- (15) Po ocenah Komisije je bila fiskalna naravnost⁸ v letu 2022 večinoma nevtralna in je znašala $-0,1$ % BDP, kot je priporočil Svet. Skladno s priporočilom Sveta je Finska okrevanje še naprej podpirala z naložbami, ki naj bi se financirale iz mehanizma. Odhodki, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma in drugimi sredstvi Unije, so v letu 2022 znašali $0,3$ % BDP (v letu 2021 pa $0,2$ % BDP). Nacionalno financirane naložbe so imele nevtralen učinek na fiskalno naravnost v višini $0,0$ odstotne točke⁹. Finska je zato ohranila nacionalno financirane naložbe, kot je priporočil Svet. Hkrati je imela rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) pretežno nevtralen učinek na fiskalno naravnost v višini $0,1$ odstotne točke. Finska je zato zadostno nadzorovala rast nacionalno financiranih tekočih odhodkov.
- (16) Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije v programu stabilnosti za leto 2023, je za leti 2023 in 2024 v skladu s spomladansko napovedjo Komisije 2023. Vlada napoveduje, da se bo realni BDP v letu 2023 rahlo skrčil za $0,2$ %, v letu 2024 pa zrasel za $1,3$ %. Za primerjavo: spomladanska napoved Komisije 2023 predvideva pozitivno realno rast BDP v višini $0,2$ % v letu 2023 in $1,4$ % v letu 2024. Oba sklopa napovedi predvidevata, da bo neto izvoz glavno gonilo rasti v letu 2023, medtem ko se v letu 2024 pričakuje širše osnovano izboljšanje gospodarske uspešnosti, saj naj bi okrevale tudi domače povpraševanje.

⁸ Fiskalna naravnost se meri kot sprememba primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov), brez začasnih nujnih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19, vendar vključno z odhodki, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) iz mehanizma in drugimi sredstvi Unije, glede na srednjeročno potencialno rast. Za več podrobnosti glej okvir 1 v fiskalnih statističnih tabelah.

⁹ Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva so imele ekspanziven učinek v višini $0,2$ odstotne točke BDP.

- (17) Vlada v programu stabilnosti za leto 2023 pričakuje, da se bo delež primanjkljaja sektorja država v letu 2023 povečal na 2,6 % BDP. Povečanje v letu 2023 odraža predvsem indeksacijo socialnih prejemkov, financiranje lokalnih organov s strani centralne države, višje odhodke za obresti, dodatno porabo za obrambo ter naložbe, povezane z raziskavami in razvojem. Glede na program stabilnosti za leto 2023 naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP povečal s 73,0 % konec leta 2022 na 74,4 % konec leta 2023. V spomladanski napovedi Komisije 2023 je za leto 2023 predviden javnofinančni primanjkljaj v višini 2,6 % BDP. To je v skladu s primanjkljajem, predvidenim v programu stabilnosti za leto 2023. Spomladanska napoved Komisije 2023 predvideva manjši dolg sektorja država kot odstotek BDP, in sicer v višini 73,9 % BDP konec leta 2023. Razlika je posledica nekoliko višjega deflatorja, predvidenega v spomladanski napovedi Komisije 2023.

(18) Pričakuje se, da bodo na saldo sektorja država v letu 2023 še naprej vplivali fiskalni ukrepi, sprejeti za ublažitev gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energije. Gre za ukrepe, ki so bili podaljšani od leta 2022 (zlasti dodatno začasno povečanje odbitnih stroškov prevoza na delo in davčnih olajšav za gospodinjstva pri prenovi ogrevalnih sistemov), in nove ukrepe, kot so začasna nadomestila za račune za električno energijo, davčne olajšave za električno energijo ter začasno znižanje stopnje davka na dodano vrednost (DDV) za električno energijo in potniški promet. Stroški navedenih ukrepov so delno izravnani z davki na nepričakovane dobičke dobaviteljev energije, in sicer z začasnim davkom na dobiček elektroenergetskih podjetij. Glede na spomladansko napoved Komisije 2023 naj bi neto proračunski stroški podpornih ukrepov v letu 2023 znašali 0,3 % BDP¹⁰. Zdi se, da večina ukrepov v letu 2023 ni usmerjena v najranljivejša gospodinjstva ali podjetja, obenem pa ne ohranja v celoti cenovnega signala za zmanjšanje povpraševanja po energiji in povečanje energetske učinkovitosti. Zato je znesek ciljno usmerjenih podpornih ukrepov, ki ga je treba upoštevati pri oceni skladnosti s Priporočilom Sveta z dne 12. julija 2022¹¹, v spomladanski napovedi Komisije 2023 ocenjen na 0,1 % BDP v letu 2023 (v primerjavi z 0,0 % BDP v letu 2022). Proračunski stroški začasne zaščite, zagotovljene razseljenim osebam iz Ukrajine, naj bi se v primerjavi z letom 2022 povišali za 0,2 odstotne točke BDP.

¹⁰ Podatki predstavljajo raven letnih proračunskih stroškov navedenih ukrepov, vključno s tekočimi prihodki in odhodki ter po potrebi ukrepi v zvezi z naložbami v osnovna sredstva.

¹¹ Priporočilo Sveta z dne 12. julija 2022 v zvezi z nacionalnim reformnim programom Finske za leto 2022 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Finske za leto 2022 (UL C 334, 1.9.2022, str. 213).

- (19) V svojem priporočilu je Svet 12. julija 2022 Finski priporočil, naj sprejme ukrepe za zagotovitev, da bo v letu 2023 rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov v skladu s splošno nevtralno naravnostjo politike¹², ob upoštevanju nadaljnje začasne in ciljno usmerjene podpore gospodinjstvom in podjetjem, ki so najbolj ranljiva za povišanja cen energije, ter ljudem, ki bežijo iz Ukrajine. Finska bi morala biti pripravljena prilagoditi trenutno porabo spreminjajočim se razmeram. Finski je bilo priporočeno tudi, naj razširi javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetska varnost, ob upoštevanju pobude REPowerEU, med drugim tudi z uporabo mehanizma in drugih sredstev Unije.

¹² Glede na spomladansko napoved Komisije 2023 je potencialna rast BDP Finske, ki se uporablja za merjenje fiskalne naravnosti, srednjeročno (10-letno povprečno) nominalno ocenjena na 5,6 %.

(20) V letu 2023 naj bi bila fiskalna naravnost glede na spomladansko napoved Komisije 2023 ekspanzivna (-1,0 % BDP) ob visoki inflaciji. To sledi večinoma nevtralni fiskalni naravnosti v letu 2022 (-0,1 % BDP). Rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov) naj bi imela v letu 2023 ekspanziven učinek na fiskalno naravnost v višini 0,6 % BDP. To vključuje pretežno stabilne stroške ciljno usmerjenih podpornih ukrepov za gospodinjstva in podjetja, ki so najbolj ranljiva za povišanja cen energije. To vključuje tudi višje stroške zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine (višje za 0,2 % BDP). Ekspanzivni učinek nacionalno financiranih neto tekočih primarnih odhodkov je torej le delno posledica ciljne podpore gospodinjstvom in podjetjem, ki so najbolj ranljiva za povišanje cen energije, ter ljudem, ki bežijo iz Ukrajine. Ekspanzivna rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov) je tudi posledica indeksacije socialnih prejemkov, financiranja lokalnih organov s strani centralne vlade, dodatne porabe za obrambo ter naložb, povezanih z raziskavami in razvojem. Napovedana rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov torej ni v skladu s Priporočilom Sveta z dne 12. julija 2022. Odhodki, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma in drugimi sredstvi Unije, so v letu 2023 znašali 0,4 % BDP, ekspanziven učinek nacionalno financiranih naložb na fiskalno naravnost pa je znašal 0,4 odstotne točke.¹³ Zato Finska načrtuje financiranje dodatnih naložb prek mehanizma, ohranile pa naj bi se nacionalno financirane naložbe. Finska načrtuje financiranje javnih naložb za zeleni in digitalni prehod ter za energetska varnost, kot so subvencije za zamenjavo kotlov na fosilna olja, polnilna mesta za električna vozila ter elektroenergetska omrežja, projekt Digirail za prenovo sistema za nadzor vlakov, portal Virtual Finland za lažje priseljevanje zaradi dela ter projekt gospodarstva v realnem času za digitalizacijo poslovnih transakcij, ki se delno financirajo iz mehanizma in drugih sredstev Unije.

¹³ Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva naj bi imele nevtralen učinek v višini 0,0 odstotne točke BDP.

- (21) Glede na program stabilnosti za leto 2023 naj bi primanjkljaj sektorja država v letu 2024 ostal pri 2,6 % BDP. Rast davčnih prihodkov naj bi se upočasnila, odhodki za obresti pa naj bi bili višji. Glede na program stabilnosti za leto 2023 se pričakuje, da se bo dolg sektorja država kot odstotek BDP konec leta 2024 povečal na 76,9 %. Na podlagi ukrepov politike, znanih na presečni datum napovedi, spomladanska napoved Komisije 2023 v letu 2024 predvideva javnofinančni primanjkljaj v višini 2,6 % BDP. To je v skladu s primanjkljajem, predvidenim v programu stabilnosti za leto 2023. Spomladanska napoved Komisije 2023 predvideva nižji dolg sektorja država kot odstotek BDP, in sicer v višini 76,2 % BDP konec leta 2024.
- (22) V programu stabilnosti za leto 2023 je predvideno postopno opuščanje vseh energetskih podpornih ukrepov v letu 2024. Komisija trenutno predvideva popolno postopno odpravo energetskih podpornih ukrepov v letu 2024. To temelji na predpostavki, da se cene energije ne bodo ponovno povišale.

- (23) Uredba (ES) št. 1466/97 poziva k letnemu izboljšanju strukturnega proračunskega salda v smeri srednjeročnega proračunskega cilja, pri čemer je referenčno merilo 0,5 % BDP¹⁴. Ob upoštevanju pomislekov, povezanih z vzdržnostjo javnih financ, bi bilo po mnenju Komisije ustrezno, da se za leto 2024 strukturni saldo izboljša za vsaj 0,3 % BDP. Za zagotovitev takega izboljšanja in v skladu z metodologijo Komisije rast neto nacionalno financiranih primarnih odhodkov¹⁵ v letu 2024 ne bi smela preseči 2,2 %, kot je izraženo v tem priporočilu. Hkrati bi bilo treba postopoma odpraviti preostale energetske podporne ukrepe (ki jih Komisija trenutno ocenjuje na 0,3 % BDP v letu 2023), odvisno od razvoja energetskega trga in začevši z najmanj ciljno usmerjenimi ukrepi, s tem povezane prihranke pa bi bilo treba uporabiti za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja. Glede na spomladansko napoved Komisije 2023 rast neto nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov v letu 2023 ni v skladu s Priporočilom Sveta z dne 12. julija 2022. Če se to potrди, bi bila primerna nižja rast neto primarnih odhodkov v letu 2024.
- (24) Ob predpostavki nespremenjenih politik spomladanska napoved Komisije 2023 predvideva, da se bodo neto nacionalno financirani primarni odhodki v letu 2024 povečali za 2,8 %, kar je nad priporočeno stopnjo rasti.
- (25) Glede na program stabilnosti za leto 2023 naj bi javne naložbe v letih 2023 in 2024 ostale nespremenjene pri 4,5 % BDP. To odraža nacionalno financirane naložbe in naložbe, ki jih financira Unija, in sicer prek mehanizma. Program stabilnosti za leto 2023 se nanaša na reforme in naložbe, za katere se pričakuje, da bodo prispevale k vzdržnosti javnih financ ter trajnostni in vključujoči rasti. Te reforme in naložbe vključujejo reformo zdravstvenih in socialnih storitev, ki je prav tako del načrta za okrevanje in odpornost, čeprav so ocene prihodnjih prihrankov, ki naj bi jih prinesla reforma, še vedno negotove.

¹⁴ Člen 5 Uredbe (ES) št. 1466/97 zahteva tudi prilagoditev v višini več kot 0,5 % BDP za države članice, katerih javni dolg presega 60 % BDP ali ki imajo izrazitejša tveganja za vzdržnost dolga.

¹⁵ Neto primarni odhodki so opredeljeni kot nacionalno financirani odhodki brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov ter brez odhodkov za obresti in odhodkov za ciklično brezposelnost.

- (26) V programu stabilnosti za leto 2023 je opisana srednjeročna fiskalna usmeritev do leta 2027. V skladu s programom stabilnosti za leto 2023 naj bi se primanjkljaj sektorja država povečal na 3,1 % BDP v letu 2025, nato pa nekoliko padel na 2,9 % do leta 2026. Tako naj primanjkljaj sektorja država v letu 2026 ne bi dosegel 3 % BDP. Glede na program stabilnosti za leto 2023 naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP povečal s 76,9 % konec leta 2024 na 80,7 % do konca leta 2026.
- (27) Finska ima učinkovit in vključujoč sistem socialnega varstva z visoko ravno socialne zaščite, ki pa je zapleten in vključuje nekatera tveganja za spodbude. Leta 2020 je bil poseben parlamentarni odbor zadolžen za pripravo reforme sistema socialne varnosti do leta 2027. Januarja 2022 je objavil rezultate svojega dela v zvezi z evidentiranjem težav, marca 2023 pa je predstavil vmesno poročilo, ki je vsebovalo 31 predlogov za študije, pripravo zakonodaje in razvojne projekte za prihodnje vlade. Naslednji koraki bi vključevali začetek zakonodajnega dela za racionalizacijo sistema socialnega varstva in povečanje spodbud za delo ob ohranitvi socialne zaščite in povišanju stopnje delovne aktivnosti. Nadaljevanje dela za reformo sistema socialne varnosti je pomembno za podporo dolgoročni vzdržnosti javnih financ.

- (28) V skladu s členom 19(3), točka (b), Uredbe (EU) 2021/241 in merilom 2.2 iz Priloge V k Uredbi načrt za okrevanje in odpornost vključuje obsežen nabor reform in naložb, ki se vzajemno krepijo in ki jih je treba izvesti do leta 2026. Finski načrt za okrevanje in odpornost se izvaja. Vendar dokument o operativnih ureditvah med Komisijo in Finsko še vedno ni podpisan. Ta korak je potreben za predložitev prvega zahtevka za plačilo v okviru načrta za okrevanje in odpornost ter da se Finski omogoči, da zmanjša zaostanek pri dogovorjenem razporedu zahtevkov za plačilo. Finska je januarja 2023 predložila spremembo načrta za okrevanje in odpornost, ki jo je Svet odobril 14. marca 2023. Ta sprememba je bila izvedena v okviru posodobitve najvišjega finančnega prispevka, ki je na voljo državam članicam iz mehanizma, vključevala pa je sorazmerno zmanjšanje financiranja za vse štiri stebre načrta. Za financiranje v okviru poglavja REPowerEU je leta 2023 načrtovana še ena sprememba načrta za okrevanje in odpornost. Hitra vključitev novega poglavja REPowerEU v načrt za okrevanje in odpornost bo omogočila financiranje dodatnih reform in naložb v podporo strateškim ciljem Finske na področju energije in zelenega prehoda. Sistematično in učinkovito vključevanje lokalnih in regionalnih organov, socialnih partnerjev in drugih ustreznih deležnikov ostaja pomembno za uspešno izvajanje načrta za okrevanje in odpornost ter drugih ekonomskih politik in politik zaposlovanja, ki presegajo načrt, da se zagotovi široko prevzemanje odgovornosti za celoten program politik.
- (29) Komisija je vse programske dokumente Finske za kohezijsko politiko odobrila leta 2022. Nadaljevanje hitrega izvajanja programov kohezijske politike ob dopolnjevanju in v sinergiji z načrtom za okrevanje in odpornost, vključno s poglavjem REPowerEU, je ključnega pomena za doseg zelenega in digitalnega prehoda, povečanje gospodarske in socialne odpornosti ter zagotovitev uravnoveženega teritorialnega razvoja na Finskem.

- (30) Poleg gospodarskih in socialnih izzivov, obravnavanih v načrtu za okrevanje in odpornost ter programih kohezijske politike, se Finska sooča z vrsto dodatnih izzivov, povezanih s pomanjkanjem spretnosti, politikami izobraževanja in usposabljanja, energetske politiko in zelenim prehodom.
- (31) Čeprav je bil finski trg dela leta 2022 zelo uspešen, se je število prostih delovnih mest hitro povečalo, kar odraža neskladja med ponudbo spretnosti ter povpraševanjem po njih ter pomanjkanje delovne sile v različnih sektorjih, kot so zlasti storitve, gradbeništvo, informacijske in komunikacijske tehnologije, izobraževanje, zdravstvo in socialno varstvo. Ponudbo kvalificirane delovne sile omejujeta razmeroma majhno število visokošolskih diplomantov na študijskih področjih, po katerih je povpraševanje na trgu dela največje, ter razmeroma nizka stopnja priseljevanja delavcev. Hkrati je delež ljudi s terciarno izobrazbo, starih med 25 in 34 let, pod povprečjem Unije. Pomanjkanje delovne sile in spretnosti je izziv za konkurenčnost in dolgoročno rast Finske, stanje pa se bo še poslabšalo zaradi staranja prebivalstva, razmeroma nizke regionalne mobilnosti delovne sile ter povečanega povpraševanja po novih spretnostih v okviru zelenega in digitalnega prehoda.

- (32) Novi finski podnebni zakon je začel veljati 1. julija 2022, s katerim je bil v nacionalno zakonodajo uveden cilj Finske, da do leta 2035 postane prva socialna družba brez fosilnih goriv, določeni pa so bili tudi podnebni cilji za leta 2030, 2040 in 2050. Vendar je finsko gospodarstvo še vedno med energetske najintenzivnejši v Uniji. Energija, industrija, promet in stavbe so glavni sektorji, ki bodo morali prispevati k znatnemu zmanjšanju emisij toplogrednih plinov. Leta 2021 so obnovljivi viri energije predstavljali pomemben del mešanice energijskih virov na Finskem, in sicer je ta delež dosegel 43 %, temu pa so sledili nafta s 24 %, jedrska energija s 17 % in premog z 9 %. Rusija ostaja pomemben vir jedrskega goriva. Poraba zemeljskega plina na Finskem se je v obdobju od avgusta 2022 do marca 2023 zmanjšala za 56 % v primerjavi s povprečno porabo plina v istem obdobju v predhodnih petih letih, s čimer je bil presežen cilj 15-odstotnega zmanjšanja. Finska bi lahko nadaljevala prizadevanja za začasno zmanjšanje povpraševanja po plinu do 31. marca 2024 v skladu z Uredbo Sveta (EU) 2022/1369¹⁶.
- (33) Izzivi pri doseganju dolgoročnih podnebnih ciljev vključujejo znatno vrzel v zasebnih in javnih naložbah v glavnih sektorjih, ki povzročajo emisije, ter zamude pri naložbah v energijo iz obnovljivih virov, ki so posledica zaostanka pri obdelavi vlog za okoljevarstveno dovoljenje. Potrebna je nadaljnja racionalizacija postopkov za izdajanje dovoljenj, da se odpravi zaostanek pri še neizvedenih energetskih projektih in omogočijo dodatne prednostne naložbe.
- (34) Visoke cene energije in ambiciozni podnebni cilji zahtevajo hitrejšo in večjo naložbo v razogljčenje. Kljub rasti prodaje električnih vozil, ki je hitrejša od pričakovane, potrebne naložbe v njihovo nadaljnjo uvedbo, zlasti v elektrifikacijo težkih vozil, verjetno ne bodo izvedene po tržnih pogojih zaradi dolgih razdalj in redko poseljenih območij, značilnih za Finsko. Približno 40 % železniškega omrežja še vedno ni elektrificiranega.

¹⁶ Uredba Sveta (EU) 2022/1369 z dne 5. avgusta 2022 o usklajenih ukrepih za zmanjšanje povpraševanja po plinu (UL L 206, 8.8.2022, str. 1).

- (35) Za večjo varnost oskrbe bi se lahko okrepil nacionalni prenos električne energije na Finskem. Energija iz obnovljivih virov se vse pogosteje proizvaja daleč od središč porabe. Čeprav je Finska odločno ukrepala, da bi zmanjšala svojo odvisnost od ruskega uvoza nafte, premoga in plina, je ena od dveh jedrskih elektrarn na Finskem še vedno popolnoma odvisna od ruskega goriva. Za zagotovitev dobro delujočega trga električne energije v celotni regiji in povečanje predvidenega prispevka energije iz obnovljivih virov k mešanici energijskih virov so potrebne močne medsebojne povezave med Finsko in sosednjimi državami.
- (36) Pomanjkanje delovne sile in spretnosti v sektorjih in poklicih, ki so ključni za zeleni prehod, med drugim v proizvodnji ter pri namestitvi in vzdrževanju neto ničelnih tehnologij, je ovira pri prehodu na neto ničelno gospodarstvo. Leta 2022 se je v zvezi s Finsko poročalo o pomanjkanju delovne sile za 37 poklicev, ki zahtevajo posebne spretnosti ali znanja za zeleni prehod, kot so izolaterji, gradbeni inženirji ter vodovodnimi inštalaterji in inštalaterji cevnih inštalacij. Visokokakovostni sistemi izobraževanja in usposabljanja, ki se odzivajo na spreminjajoče se potrebe trga dela, ter ciljno usmerjeni ukrepi izpopolnjevanja in preusposabljanja so ključni za zmanjšanje pomanjkanja spretnosti ter spodbujanje vključevanja in prerazporejanja delovne sile. Da bi se sprostila neizkoriščena ponudba delovne sile, morajo biti ti ukrepi dostopni, zlasti za posameznike ter v sektorjih in regijah, ki jih bo zeleni prehod najbolj prizadel.
- (37) Svet je ob upoštevanju ocene Komisije preučil program stabilnosti za leto 2023, njegovo mnenje¹⁷ pa je izraženo v priporočilu 1.

¹⁷ V skladu s členom 5(2) Uredbe (ES) št. 1466/97.

(38) Zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev držav članic euroobmočja in njihovega skupnega prispevka k delovanju ekonomske in monetarne unije je Svet priporočil, da države članice euroobmočja tudi prek svojih načrtov za okrevanje in odpornost ukrepajo tako, da (i) v letu 2023 ohranijo vzdržnost dolga in se vzdržijo širše osnovane podpore agregatnemu povpraševanju, bolj ciljno usmerijo fiskalne ukrepe, sprejete za ublažitev učinka visokih cen energije, ter razmislijo o ustreznih načinih za postopno odpravo podpore, ko se bodo pritiski na cene energije zmanjšali; (ii) ohranijo visoko raven javnih naložb in spodbujajo zasebne naložbe za podporo zelenemu in digitalnemu prehodu; (iii) podprejo razvoj plač, ki blaži izgubo kupne moči, hkrati pa omejuje sekundarne učinke na inflacijo, nadalje izboljšajo aktivne politike trga dela in poskušajo odpraviti pomanjkanje spretnosti; (iv) izboljšajo poslovno okolje in zagotovijo, da bo energetska podpora podjetjem stroškovno učinkovita, začasna in usmerjena na podjetja, ki so sposobna preživeti, ter da ohranja spodbude za zeleni prehod, ter (v) ohranijo makrofinančno stabilnost in spremljajo tveganja, pri tem pa nadaljujejo delo za dokončanje bančne unije. Kar zadeva Finsko, priporočila 1, 2, 3 in 4 prispevajo k izvajanju prvega, drugega in tretjega priporočila iz priporočila glede euroobmočja za leto 2023 –

PRIPOROČA, da Finska v letih 2023 in 2024 ukrepa tako, da:

1. v letih 2023 in 2024 čim prej postopoma odpravi veljavne izredne energetske podporne ukrepe, pri čemer uporabi s tem povezane prihranke za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja. če bodo zaradi ponovnih zvišanj cen energije potrebni novi ali nadaljnji podporni ukrepi, zagotovi, da bodo ti podporni ukrepi usmerjeni v zaščito ranljivih gospodinjstev in podjetij, da bodo fiskalno vzdržni in da bodo ohranili spodbude za varčevanje z energijo;

zagotovi preudarno fiskalno politiko, zlasti z omejitvijo nominalnega povečanja nacionalno financiranih neto primarnih odhodkov v letu 2024 na največ 2,2 %¹⁸;

ohrani nacionalno financirane javne naložbe in zagotovi učinkovito črpanje nepovratnih sredstev iz mehanizma in drugih sredstev Unije, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda;

v obdobju po letu 2024 še naprej izvaja srednjeročno fiskalno strategijo postopne in vzdržne konsolidacije v kombinaciji z naložbami in reformami, ki spodbujajo večjo trajnostno rast, da bi dosegla preudaren srednjeročni fiskalni položaj;

izvede reformo sistema socialne varnosti, da bi se povečala učinkovitost sistema socialnih prejemkov, s čimer bi se izboljšale spodbude za delo in podprla dolgoročna vzdržnost javnih financ;

¹⁸ Kar po ocenah ustreza letnemu izboljšanju strukturnega proračunskega salda za vsaj 0,3 % BDP za leto 2024, kot je opisano v uvodni izjavi 23.

2. nadaljuje dosledno izvajanje dopolnjenega načrta za okrevanje in odpornost ter hitro dokonča poglavje REPowerEU, da bi se lahko čim prej začelo izvajati; nadaljuje hitro izvajanje programov kohezijske politike ob tesnem dopolnjevanju in v sinergiji z načrtom za okrevanje in odpornost;
3. obravnava pomanjkanje delovne sile in spretnosti s preusposabljanjem in izpopolnjevanjem delovne sile ter razširitvijo ponudbe visokošolskega izobraževanja, zlasti na študijskih področjih, po katerih je povpraševanje na trgu dela največje;
4. zmanjša splošno odvisnost od fosilnih goriv s pospešitvijo uvedbe obnovljivih virov energije, vključno z nadaljnjo pospešitvijo postopkov za izdajo dovoljenj, ter spodbuja javne in zasebne naložbe v razogljichenje industrije in prometa, med drugim tudi z elektrifikacijo; razvije energetska infrastrukturo za povečanje zanesljivosti oskrbe z izboljšanjem prenosa električne energije; okrepi prizadevanja politik, namenjena zagotavljanju in pridobivanju spretnosti in kompetenc, potrebnih za zeleni prehod.

V Bruslju,

Za Svet

predsednik/predsednica
