



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 5.6.2019 r.
COM(2019) 526 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

**w sprawie krajowego programu reform Finlandii na 2019 r. oraz zawierające opinię
Rady na temat przedstawionego przez Finlandię programu stabilności na 2019 r.**

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Finlandii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Finlandię programu stabilności na 2019 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych¹, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2019 r. W należyтым stopniu uwzględniono w niej Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Finlandii jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Finlandia powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro, co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 3 i 4 poniżej. W szczególności skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na określonych obszarach pomoże w realizacji drugiego zalecenia dla strefy euro w zakresie wspierania inwestycji, natomiast środki mające na celu ograniczenie zadłużenia gospodarstw domowych przyczynią się do realizacji czwartego zalecenia dla strefy euro w zakresie zmniejszania długu prywatnego.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2019 r. dotyczące Finlandii² zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Finlandii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Finlandii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (4) W dniu 4 kwietnia 2019 r. Finlandia przedłożyła swój krajowy program reform na 2019 r. i swój program stabilności na 2019 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013³, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy ESI z należytym zarządzaniem gospodarczym⁴.
- (6) Finlandia jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2019 r., który został przedłożony przy założeniu niezmiennego kursu polityki przez poprzedni rząd krótko przed wyborami parlamentarnymi w kwietniu, rząd przewiduje saldo nominalne w wysokości -0,3 % w 2019 r., co stanowi spadek z poziomu 0,7 % PKB odnotowanego w 2018 r. Prognozuje też, że w 2020 r. saldo poprawi się do 0 %, a następnie ponownie pogorszy się do -0,1 % w 2021 r. i -0,3 % w 2022 r. Po przeliczeniu salda strukturalnego⁵ planuje się, że średniookresowy cel budżetowy, jakim jest deficyt strukturalny na poziomie 0,5 % PKB, będzie nadal osiągany z nadwyżką w okresie objętym programem, po uwzględnieniu dopuszczalnych odchyleń w 2019 r. związanych

² SWD(2019) 1025 final.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez Komisję na podstawie powszechnie przyjętej metodyki.

z wdrożeniem reform strukturalnych, w odniesieniu do których przyznano tymczasowe odstępstwo. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, która osiągnęła wartość szczytową na poziomie 63,4 % w 2015 r., spadła do poziomu 58,9 % w 2018 r. Zgodnie z programem stabilności na 2019 r. wskaźnik zadłużenia będzie się nadal zmniejszał i w 2021 r. osiągnie poziom 57,4 % PKB. Według prognoz w 2022 r. wskaźnik ten ponownie wzrośnie do 57,7 % PKB. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, wydaje się zasadniczo wiarygodny. Główne ryzyko dla tych prognoz związane jest z ewentualnymi wyższymi od oczekiwanych kosztami starzenia się i wyższej inflacji.

- (7) W dniu 13 lipca 2018 r. Rada zaleciła Finlandii osiągnięcie w 2019 r. średniookresowego celu budżetowego, po uwzględnieniu odchyień, które dopuszczono na podstawie odstępstwa tymczasowego w związku z wdrażaniem reform strukturalnych. Odpowiada to maksymalnej nominalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto⁶ wynoszącej 2,9 % w 2019 r., co oznaczałoby dopuszczalne pogorszenie salda strukturalnego o 0,2 % PKB. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2019 r. oczekuje się, że Finlandia osiągnie średniookresowy cel budżetowy w 2019 r., przy uwzględnieniu przyznanego odchylenia związanego z klauzulą dotyczącą reformy strukturalnej.
- (8) W 2020 r., w związku z faktem, że prognozowana luka produktowa Finlandii wyniesie 0,8 % PKB, stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 1,9 %, co odpowiada korekcie strukturalnej na poziomie 0,5 % PKB według powszechnie przyjętej tabeli dostosowań wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. W prognozie Komisji z wiosny 2019 r., przy założeniu niezmiennego kursu polityki, przewiduje się, że Finlandia będzie narażona na ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia w 2020 r. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że według prognoz Finlandia spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w 2019 r. i powinna być gotowa do wprowadzenia dalszych środków, aby zapewnić zgodność z wymogami paktu stabilności i wzrostu w 2020 r.
- (9) Ze względu na starzenie się społeczeństwa i spadek liczebności siły roboczej prognozuje się, że w nadchodzących dziesięcioleciach nastąpi wzrost wydatków na emerytury oraz opiekę zdrowotną, a szczególnie opiekę społeczną (długoterminową). Według sprawozdania dotyczącego stabilności budżetowej na 2018 r. prognozowany wzrost kosztów starzenia się społeczeństwa wymagać będzie konsolidacji budżetowej na poziomie 2 % PKB, aby ustabilizować relację długu do PKB w perspektywie długoterminowej. W dniu 7 marca 2019 r. Parlament Finlandii odrzucił reformę instytucji rządowych i samorządowych na szczeblu regionalnym oraz sektora usług zdrowotnych i społecznych. Reforma ta miała pomóc stawić czoła tym wyzwaniom oraz zapewnić równy dostęp do usług i skrócić czas oczekiwania na nie. Według oświadczeń własnych odsetek niezaspokojonych potrzeb medycznych w Finlandii utrzymuje się powyżej średniej UE. Szczególne trudności w uzyskaniu niezbędnej opieki medycznej mają osoby niepracujące ze względu na długie listy oczekujących.

⁶ Publiczne wydatki pierwotne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się działania dyskrecjonalne po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Działania jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

- (10) Z uwagi na zmniejszającą się liczbę ludności w wieku produkcyjnym i rosnącą liczbę wolnych stanowisk rynek pracy w Finlandii kurczy się. Jednocześnie współczynnik aktywności zawodowej i wskaźnik zatrudnienia w Finlandii są niższe niż w pozostałych krajach nordyckich, a w 2018 r. bezrobocie strukturalne utrzymywało się na poziomie 7 %. Odzwierciedla to częściowo bierność zawodową i pułapkę bezrobocia, które uniemożliwiają lepsze wykorzystanie siły roboczej. Główne bariery hamujące powrót do pracy obejmują między innymi złożony system świadczeń oraz łączenie różnych rodzajów ulg. Świadczenia są szybko wycofywane wraz ze wzrostem dochodów, co stwarza ryzyko, że podjęcie pracy może nie być wystarczająco opłacalne. Brak pewności co do poziomu świadczeń oraz czas potrzebny na ich ponowne przyznanie ogranicza atrakcyjność podejmowania pracy krótkoterminowej lub w niepełnym wymiarze czasu. Eksperyment dotyczący dochodu podstawowego, którego pierwsze wyniki opublikowano w lutym 2019 r., dostarcza informacji na potrzeby przeglądu systemu zabezpieczenia społecznego, aby bardziej skutecznie powiązywać świadczenia z uzyskiwanymi dochodami.
- (11) Konieczne są inwestycje w aktywne włączenie, w szczególności grup najbardziej oddalonych od rynku pracy, aby zwiększyć wskaźnik udziału w rynku pracy teraz, gdy współczynnik aktywności zawodowej i wskaźnik zatrudnienia zbliżają się do poziomu sprzed kryzysu. Kompleksowe reformy mające na celu wspieranie uczestnictwa w rynku pracy mogłyby zwiększyć szanse niektórych grup na rynku pracy. Dotyczy to osób wywodzących się ze środowisk migracyjnych, kobiet w wieku prokreacyjnym, mężczyzn o niskich umiejętnościach, osób częściowo niezdolnych do pracy oraz osób z niepełnosprawnościami. Niektóre usługi dla bezrobotnych i osób biernych zawodowo są rozproszone i świadczone przez odrębne organy i odrębnych usługodawców. Pomoc tym grupom w wejściu na rynek pracy i pozostaniu na nim wymaga specjalnie opracowanych i zintegrowanych usług i strategii w zakresie aktywizacji i rehabilitacji zawodowej. Obowiązki kobiet w zakresie długotrwałego sprawowania opieki przyczyniają się do różnicy w poziomie aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn i zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć. Rząd rozpoczął wprowadzenie procesu reformy urlopu ze względów rodzinnych, lecz nie doprowadził go do końca.
- (12) Zapewnienie podaży siły roboczej w okresie przemian demograficznych i technologicznych jest kluczowe, aby wspierać zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu w Finlandii. Inwestowanie w umiejętności, w szczególności odpowiadające zapotrzebowaniu na rynku pracy, przyczyniłoby się do sprostania wyzwaniom powodowanym przez strukturalne zmiany w gospodarce. Zmiany technologiczne wymagają ustawicznego szkolenia i przekwalifikowania siły roboczej przez zapewnianie elastycznych możliwości uczenia się, w tym skupienie się na uczeniu się, kształceniu i szkoleniu dorosłych. To powinno zwiększyć mobilność zawodową, zmniejszyć niedopasowanie umiejętności oraz przyczynić się do zaspokojenia przyszłych potrzeb rynku pracy.
- (13) Istnieje ryzyko, że Finlandia nie osiągnie zapisanej w strategii „Europa 2020” wartości docelowej dotyczącej recyklingu odpadów komunalnych, wynoszącej 50 %. Ponadto odpady komunalne są coraz częściej spalane (60 % w 2017 r. w porównaniu z 55 % w 2016 r.).
- (14) Wydatki publiczne na badania i rozwój utrzymują się wprawdzie na niezmiennym poziomie, jednak Finlandia doświadcza najpoważniejszego od 2009 r. spadku inwestycji sektora prywatnego w badania i rozwój spośród wszystkich państw członkowskich UE. Poprawa sytuacji makroekonomicznej w ostatnich latach nie

doprowadziła jeszcze do ożywienia inwestycji sektora prywatnego w badania i rozwój. Wyższe nakłady na inwestycje w badania i rozwój są kluczowym czynnikiem umożliwiającym zmianę strukturalną polegającą na sprzyjaniu sektorom gospodarki wymagającym specjalistycznej wiedzy oraz wzmacnianiu długoterminowego potencjału wzrostu gospodarczego. Dodatkowo jedną z głównych przeszkód hamujących innowacje i wprowadzanie ich na rynek jest brak współpracy między instytucjami szkolnictwa wyższego i sektorem przedsiębiorstw.

- (15) Natomiast – ze względu na rozproszenie ludności – wąskie gardła w transporcie mogą powstrzymać od przemieszczania się w celu znalezienia pracy. Inwestycje strategiczne w infrastrukturę transportową mogą zwiększyć mobilność pracowników, a tym samym wzmocnić funkcjonowanie rynków pracy. Jednocześnie ze względu na fakt, iż koszty transportu mają stosunkowo duży wpływ na cenę końcową produktów w Finlandii w porównaniu z pozostałymi państwami członkowskimi UE, międzysieciowe połączenia infrastrukturalne mogłyby poprawić dostęp do rynków zagranicznych.
- (16) Inwestycje strategiczne w obniżenie emisyjności energochłonnych sektorów przemysłu i sektora transportowego mogłyby przyczynić się do osiągnięcia długoterminowych celów w zakresie gospodarki i środowiska. Finlandia jest liderem, jeżeli chodzi o innowacje w dziedzinie czystej energii oraz wydatki sektora prywatnego na badania i rozwój w tym obszarze. Dalsze inwestycje w niektóre programy w zakresie czystej energii do 2021 r., zgodnie z podjętymi zobowiązaniami, umożliwiłyby Finlandii osiągnięcie założonych celów dotyczących neutralności emisyjnej. Oprócz ambitnych celów Finlandii zakładających zwiększenie wykorzystania biopaliw opłacalną możliwością obniżenia emisyjności jest elektryfikacja sektora transportowego. Jest to związane z postępami w obniżaniu emisyjności wytwarzania energii elektrycznej.
- (17) Niskie stopy oprocentowania i bardziej optymistyczne perspektywy gospodarcze przyczyniły się do zwiększenia ogólnego wolumenu udzielanych kredytów, w szczególności za pośrednictwem towarzystw budownictwa społecznego (które oferują szczególną formę własności mieszkania). Jednocześnie szybko rośnie wolumen kredytów konsumenckich, przy czym coraz większa ich część jest udzielana przez banki zagraniczne, instytucje finansowe inne niż instytucje kredytowe, małe przedsiębiorstwa pożyczkowe lub ma charakter pożyczki społecznościowej. Zadłużenie gospodarstw domowych jest zatem na rekordowo wysokim poziomie (67 % PKB w 2017 r.). Dług jest w przeważającej części zaciągany ze zmienną stopą oprocentowania, co stanowi zagrożenie związane z ewentualnym ich wzrostem w perspektywie średnioterminowej. Fiński organ nadzoru finansowego przyjął szereg środków w celu ograniczenia wzrostu zadłużenia gospodarstw domowych. W najbliższym czasie nie oczekuje się jednak aktywnego zmniejszenia zadłużenia, w szczególności dlatego że stopy oprocentowania są niskie, a nastroje konsumentów – nadal stosunkowo dobre.
- (18) Obecnie Finlandia nie posiada kompleksowego rejestru kredytów (tj. gromadzącego zarówno pozytywne, jak i negatywne informacje na temat dłużników), który obejmowałby główne banki w kraju. Jego brak może uniemożliwiać bankom dokładny przegląd ogólnego zadłużenia gospodarstw domowych. W ubiegłym roku przeprowadzone pewne prace przygotowawcze w celu ustanowienia takiego rejestru.
- (19) Programowanie funduszy UE na okres 2021–2027 może przyczynić się do wyeliminowania niektórych braków wskazanych w zaleceniach, w szczególności

w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego⁷. Pozwoliłoby to Finlandii na jak najlepsze wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do wskazanych sektorów, z uwzględnieniem różnic regionalnych.

- (20) W ramach europejskiego semestru w 2019 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Finlandii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2019 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2019 r. i krajowy program reform na 2019 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Finlandii w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Finlandii, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (21) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r., a jej opinia⁸ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (22) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2019 r. i program stabilności na 2019 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Finlandii podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

- 1. Zapewnienie, by stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 1,9 % w 2020 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,5 % PKB. Zwiększenie opłacalności usług społecznych i usług opieki zdrowotnej oraz równego dostępu do tych usług.
- 2. Zwiększenie zachęt do podejmowania pracy oraz poprawę umiejętności i aktywnego włączenia, w szczególności za pomocą dobrze zintegrowanych usług skierowanych do osób bezrobotnych i biernych zawodowo.
- 3. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na badaniach naukowych i innowacjach, niskoemisyjności i transformacji energetyki oraz zrównoważonym transporcie, z uwzględnieniem różnic regionalnych.
- 4. Usprawnienie monitorowania zadłużenia gospodarstw domowych oraz ustanowienie rejestru kredytów.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*

⁷ SWD(2019) 1025 final.

⁸ Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.