

ZALECENIE RADY

z dnia 9 lipca 2013 r.

w sprawie krajowego programu reform Finlandii z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Finlandię programu stabilności na lata 2012–2017

(2013/C 217/07)

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 gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komisji Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupia się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.
- (2) W dniu 13 lipca 2010 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. – przyjęła decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich⁽³⁾, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.
- (3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw i rządów państw członkowskich przyjęli Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nakreślający spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i w strefie euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i obszarów polityki. Podjęli oni decyzje

co do działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, i wyrazili przy tym pełną gotowość do zdecydowanej realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.

- (4) W dniu 10 lipca 2012 r. Rada przyjęła zalecenie⁽⁴⁾ w sprawie krajowego programu reform Finlandii na 2012 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Finlandię zaktualizowanego programu stabilności na lata 2012–2015.
- (5) W dniu 28 listopada 2012 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2013 r. Również w dniu 28 listopada 2012 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Finlandię jako jedno z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (6) Parlament Europejski został należycie włączony w europejski semestr, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, i w dniu 7 lutego 2013 r. przyjął rezolucję w sprawie zatrudnienia i aspektów społecznych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2013 r. oraz rezolucję w sprawie wkładu do rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2013 r.
- (7) Dnia 14 marca 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada Europejska podkreśliła potrzebę kontynuacji zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji państwowej.
- (8) Dnia 10 kwietnia 2013 r. Komisja opublikowała wyniki szczegółowej oceny sytuacji dotyczącej Finlandii, na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. Analiza doprowadziła Komisję do wniosku, że w Finlandii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej, które wymagają monitorowania i działań politycznych. W dalszym ciągu uwagi wymaga przede wszystkim znaczne pogorszenie stanu obrotów bieżących oraz słabe wyniki w zakresie wywozu spowodowane restrukturyzacją przemysłu oraz kosztowymi i pozakosztowymi czynnikami wpływającymi na konkurencyjność.
- (9) W dniu 18 kwietnia 2013 r. Finlandia przedłożyła swój krajowy program reform z 2013 r. oraz program stabilności obejmujący lata 2012–2017. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

⁽³⁾ Utrzymana na rok 2013 mocą decyzji Rady 2013/208/UE z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 118 z 30.4.2013, s. 21).

⁽⁴⁾ Dz.U. C 219 z 24.7.2012, s. 28.

- (10) Na podstawie oceny programu stabilności zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że finanse publiczne w Finlandii są zasadniczo stabilne oraz że podjęto działania w celu zwiększenia dochodów oraz kontrolowania wydatków, tak aby zbliżyć się do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie stabilności, jest wykonalny. Prognoza wzrostu na 2013 r. jest podobna do wiosennej prognozy służb Komisji z 2013 r., natomiast w przypadku 2014 r. jest ona wyższa od wiosennej prognozy służb Komisji z 2013 r. o 0,6 punkta procentowego. Celem strategii budżetowej przedstawionej w programie stabilności jest zrównoważenie finansów publicznych oraz wprowadzenie tendencji spadkowej w zakresie wskaźnika zadłużenia publicznego do 2015 r. Program stabilności obejmuje zmianę średniookresowego celu budżetowego z 0,5 % do -0,5 %. Średniookresowy cel budżetowy jest zgodny z wymogami paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności przewidziano osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego do 2014 r. i utrzymanie tego poziomu do 2017 r. Z informacji zawartych w programie stabilności wynika, że zgodnie z (ponownie obliczonym) saldem strukturalnym Finlandia nie osiągnęła w 2012 r. obowiązującego wówczas średniookresowego celu budżetowego i nie osiągnie nowego celu także w 2013 r.
- W programie stabilności założono poprawę (ponownie obliczonego) strukturalnego salda budżetowego z -1 % PKB w 2012 r. do -0,9 % PKB w 2013 r. W latach 2014–2017 utrzyma się ono na poziomie między -0,6 % a -0,7 % PKB. W 2012 r. wzrost wydatków netto w Finlandii wyniósł 0,4 %, utrzymując się tym samym poniżej właściwej stopy odniesienia dotyczącej wydatków paktu stabilności i wzrostu. Ze względu na ujemny realny wzrost PKB w 2012 r. uznano, że niewielka korekta strukturalna jest wystarczająca. W 2013 r. (ponownie obliczone) strukturalnego salda budżetowego Finlandii poprawia się i spodziewane jest odchylenie jej wydatków netto od wartości odniesienia jedynie o 0,1 % PKB. W kontekście znaczącej ujemnej luki produktowej, jaka występuje w tym kraju, takie odchylenie wydaje się odpowiednie. W 2014 r. zgodnie z prognozą (ponownie obliczone) strukturalnego salda budżetowego Finlandii ma się nadal poprawiać, osiągając poziom -0,6 % PKB i zbliżając się wystarczająco do średniookresowego celu budżetowego (ponadto zgodnie z wiosenną prognozą służb Komisji z 2013 r. Finlandia ma ten cel osiągnąć w pełni w 2014 r.). Łącznie oznaczałoby to, że wypełniona zostanie funkcja zapobiegawcza paktu stabilności i wzrostu. Skonsolidowany dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł w 2012 r. 53 % PKB i zgodnie z programem stabilności utrzyma się poniżej 60 % PKB w okresie objętym tym programem. W programie stabilności przewidziano także obniżenie poziomu zadłużenia w roku 2016 i 2017. Największym wyzwaniem dla polityki fiskalnej pozostaje długoterminowa stabilność. Dostrzeżono lukę w długookresowej stabilności finansów publicznych związaną ze starzeniem się społeczeństwa, a dotyczącą emerytur, opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej. Kwestia ta wymaga stałego monitorowania.
- (11) Wzrost wydajności w obszarze usług publicznych nie dorównuje wzrostowi wydajności w całej gospodarce, natomiast obciążenie związane ze starzeniem się społeczeństwa rośnie. Pomimo ustalenia zasad reformy gmin ich łączenie będzie się odbywało na zasadzie dobrowolności, choć rząd centralny zapewni zachęty finansowe w tym kierunku. Oczekuje się, że trwająca reforma usług socjalnych i opieki zdrowotnej nie doprowadzi do znaczącego zmniejszenia obecnej liczby okręgów, na jakie podzielona jest opieka zdrowotna.
- (12) Wdrożono środki – takie jak gwarancja dla młodzieży, tymczasowy program rozszerzania umiejętności dla młodych osób dorosłych oraz program pilotażowy dla długotrwale bezrobotnych – których celem jest zmniejszenie bezrobocia osób młodych i bezrobocia długotrwalego. Środki te zostały uzupełnione w 2013 r. o dodatkowe wsparcie finansowe przeznaczone na przyuczanie do zawodu w ramach gwarancji socjalnej. Jest ono bardzo potrzebne w obliczu spodziewanego wzrostu stopy bezrobocia. Wszystkie te środki należy teraz wdrożyć, koncentrując się wyraźnie na podniesieniu poziomu umiejętności oraz poprawie sytuacji grup docelowych na rynku pracy. Wzrost wskaźnika zatrudnienia starszych pracowników odgrywa ważną rolę w zapewnieniu stabilnych finansów publicznych i zaspokojeniu popytu na siłę roboczą w przyszłości. Liczba ludności w wieku produkcyjnym w Finlandii spada. Uzgodniono przyjęcie kilku środków utrudniających wcześniejsze przechodzenie na emeryturę, na przykład podniesienie wieku uprawniającego do otrzymywania części świadczenia emerytalnego oraz podniesienie wieku przejścia na emeryturę po okresie bezrobocia. Wzrost średniego dalszego trwania życia jest jednak szybszy, niż przewidywano w czasie wprowadzania reformy systemu emerytalnego w 2005 r., więc z czasem obecny przedział ustawowego wieku emerytalnego może okazać się zbyt niski, a wysokość świadczeń – niedostateczna. W swoim programie stabilności rząd zobowiązał się do podniesienia rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę do 62,4 lat do 2025 r., co jest nadal poziomem niskim w kontekście średniego dalszego trwania życia i wyzwań demograficznych. Wdrożenie tych uzgodnionych działań pozostaje priorytetem krótkoterminowym.
- (13) Bariery regulacyjne w sektorze usług w Finlandii są wciąż ograniczające, a koncentracja na rynkach – zwłaszcza w ważnych sektorach, takich jak sektor detaliczny – jest wysoka. W rozwiązaniu obecnych problemów powinny pomóc planowane zmiany w ustawie o konkurencji dotyczące pozycji dominującej podmiotów na rynku produktów spożywczych, celów programu na rzecz uczciwej konkurencji pod względem większego nadzoru nad tym sektorem oraz wyeliminowania niepotrzebnych ograniczeń dla konkurencji w obowiązującym prawodawstwie, dotyczących na przykład zagospodarowania przestrzennego i budownictwa. Połączenie organu odpowiedzialnego za konkurencję z agencją ochrony konsumentów, a także zwiększenie budżetu nowego podmiotu i rozszerzenie jego uprawnień o kwestie neutralności konkurencyjnej podmiotów publicznych i prywatnych powinno także poprawić ogólną skuteczność polityki konkurencji i zwiększyć płynące z niej korzyści. Grzywny nakładane tytułem naruszenia prawa konkurencji są niskie w Finlandii, a ankieta zaplanowana

na 2013 r. powinna dać podstawę do dalszych reform, które wzmocniłyby ich skutek odstraszający.

- (14) Wzrost wydajności w Finlandii w dalszym ciągu nie dorównuje wzrostowi wynagrodzeń, zaś jej konkurencyjność w skali międzynarodowej osłabia się, czego dowodem jest coraz mniejszy udział fińskiego wywozu w światowym rynku. Mimo że poziom inwestycji w badania, rozwój i innowacje jest nadal wysoki, kluczową kwestią jest wciąż wydajność, z jaką badania przekładają się na innowacje i tworzenie nowych przedsiębiorstw zapewniających wysoki wzrost, które mogłyby przeniknąć szybko rozwijające się rynki zagraniczne i zwiększyć w ten sposób konkurencyjność w skali międzynarodowej. W perspektywie krótkoterminowej Finlandia powinna wdrożyć niedawno przyjęte strategie i środki poprawiające system badań i innowacji, takie jak nowy plan działania, a w razie potrzeby powinna przedstawić propozycje dalszych reform na podstawie dostępnych ocen oraz przygotowywanego obecnie sprawozdania perspektywicznego. Wśród czynników, które podnoszą koszty ponoszone przez fińskich producentów, wymieniono ceny energii i pracy. Wzrost wynagrodzeń był w ostatnich latach niewielki ze względu na obowiązujące porozumienie trójstronne w tej sprawie, które wygaśnie w 2013 r. Zaniepokojenie budzi zatem fakt, że wciąż nie doszło do zawarcia nowego porozumienia między partnerami społecznymi.
- (15) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę fińskiej polityki gospodarczej. Dokonała oceny krajowego programu reform oraz programu stabilności oraz przedstawiła szczegółową ocenę sytuacji. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki fiskalnej i polityki społeczno-gospodarczej, ale także stopień przestrzegania przepisów oraz wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione w zaleceniach 1–5 poniżej.
- (16) W świetle tej oceny Rada zbadała program stabilności Finlandii, a jej opinia ⁽¹⁾ znalazła odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej.
- (17) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada zbadała krajowy program reform i program stabilności. Jej zalecenia na podstawie art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 3–5 poniżej.
- (18) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na tej podstawie Rada wydała zalecenia skierowane do poszczególnych państw członkowskich ⁽²⁾. Jako państwo, którego walutą jest euro, Finlandia powinna również zapewnić pełną i terminową realizację tych zaleceń,

NINIEJSZYM ZALECA Finlandii podjęcie w latach 2013–2014 działań mających na celu:

1. Realizowanie polityki fiskalnej pobudzającej wzrost gospodarczy oraz utrzymanie przewidywanej stabilnej sytuacji budżetowej, a równocześnie zapewnienie zgodności ze średniookresowym celem budżetowym w okresie objętym programem. Przeprowadzanie w dalszym ciągu rocznych ocen luki w długookresowej stabilności finansów publicznych w związku ze starzeniem się społeczeństwa oraz dostosowanie dochodów i wydatków publicznych zgodnie z długoterminowymi celami i potrzebami. Zapewnienie opłacalności i stabilności opieki długoterminowej oraz większe skoncentrowanie się na profilaktyce, rehabilitacji i samodzielnym funkcjonowaniu.
2. Zagwarantowanie skutecznego wdrożenia rozpoczętych reform administracyjnych dotyczących struktury władz gminnych, tak aby zapewnić wzrost wydajności i oszczędności w ramach świadczenia usług publicznych, w tym usług socjalnych i opieki zdrowotnej.
3. Podjęcie dalszych działań zmierzających do podniesienia wskaźnika zatrudnienia starszych pracowników, między innymi poprzez poprawę ich zdolności do zatrudnienia oraz ograniczenie możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę, zwiększenie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę poprzez dostosowanie wieku emerytalnego lub świadczeń emerytalnych do zmian średniego dalszego trwania życia. Wdrożenie bieżących działań, których celem jest poprawa sytuacji młodzieży i osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy ze szczególnym naciskiem na nabywanie potrzebnych umiejętności, a także uważne monitorowanie wpływu tych środków.
4. Kontynuowanie starań na rzecz zwiększenia konkurencji na rynkach produktów i usług, szczególnie w sektorze detalicznym, przez wdrożenie nowego programu na rzecz uczciwej konkurencji.
5. Zwiększenie zdolności Finlandii do tworzenia innowacyjnych produktów, usług i przedsiębiorstw zapewniających wysoki wzrost gospodarczy w szybko zmieniających się warunkach oraz kontynuowanie dywersyfikacji przemysłu; kontynuowanie poprawy ogólnej wydajności energetycznej w gospodarce. W warunkach niskiego wzrostu gospodarczego – wspieranie dostosowania wynagrodzeń do zmian wydajności przy pełnym poszanowaniu roli partnerów społecznych oraz praktyk krajowych.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2013 r.

W imieniu Rady
R. ŠADŽIUS
Przewodniczący

⁽¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

⁽²⁾ Zob. s. 97 niniejszego Dziennika Urzędowego.