

ZALECENIE RADY**z dnia 8 lipca 2014 r.****w sprawie krajowego programu reform Finlandii na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Finlandię programu stabilności na 2014 r.**

(2014/C 247/24)

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 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 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 polityk gospodarczych i skupiającej się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie trwałego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności.
- (2) W dniu 13 lipca 2010 r., na podstawie wniosków Komisji, Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. – 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 lub rządów państw członkowskich podjęli decyzję w sprawie Paktu na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nakreślającego spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i w strefie euro, z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i polityk. Podjęli oni decyzję co do działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, i wyrazili pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

⁽³⁾ Utrzymane na 2014 r. decyzją Rady 2014/322/UE z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich na rok 2014 (Dz.U. L 165 z 4.6.2014, s. 49).

- (4) W dniu 9 lipca 2013 r. Rada przyjęła zalecenie⁽¹⁾ w sprawie krajowego programu reform Finlandii na 2013 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Finlandię zaktualizowanego programu stabilności na lata 2012–2017. W dniu 15 listopada 2013 r., zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013⁽²⁾, Komisja przedstawiła swoją opinię na temat projektu planu budżetowego Finlandii na 2014 r.
- (5) W dniu 13 listopada 2013 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2014 r. Także w dniu 13 listopada 2013 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Finlandię jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (6) W dniu 20 grudnia 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji budżetowej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada Europejska podkreśliła potrzebę dążenia do zróżnicowanej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków kredytowania, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji publicznej.
- (7) Dnia 5 marca 2014 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 nadal występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej, które wymagają monitorowania i działań politycznych. Szczególnej i ciągłej uwagi wymagają słabe wyniki w zakresie wywozu w ostatnich latach, spowodowane restrukturyzacją przemysłu oraz kosztowymi i pozakosztowymi czynnikami wpływającymi na konkurencyjność.
- (8) W dniu 17 kwietnia 2014 r. Finlandia przedłożyła swój krajowy program reform oraz swój program stabilności na 2014 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (9) Celem strategii budżetowej przedstawionej w programie stabilności na 2014 r. jest powrót do średniookresowego celu budżetowego w roku 2015, utrzymanie salda strukturalnego powyżej tego celu w pozostałym okresie objętym programem stabilności oraz, począwszy od 2017 r., zrównoważenie budżetu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Średniookresowy cel budżetowy Finlandii, jakim jest deficyt strukturalny na poziomie 0,5% PKB, odzwierciedla wymogi paktu stabilności i wzrostu. Finlandia osiągnęła swój cel średniookresowy w 2013 r. i planuje pozostać blisko niego w 2014 r., zapewniając równocześnie zgodność z wartością odniesienia dla wydatków. Finlandia planuje przekroczyć swój cel średniookresowy w 2015 r. i nadal zachowuje zgodność z wartością odniesienia dla wydatków. Jest to generalnie zgodne z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Jednocześnie jej wskaźnik zadłużenia brutto stale rośnie; przewiduje się, że w 2015 r. przekroczy on tymczasowo próg 60% PKB, głównie ze względu na słabą sytuację makroekonomiczną. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie stabilności, który nie został opracowany w sposób niezależny, jest wykonalny, choć nieco bardziej optymistyczny niż przedstawiona wiosną prognoza służb Komisji dotycząca wzrostu gospodarczego w 2014 r. i 2015 r. W prognozie służb Komisji z wiosny 2014 r. przewiduje się pogorszenie salda strukturalnego o 0,3% PKB w 2014 r., co wiąże się z odchyleniem od celu średniookresowego, oraz jego poprawę o 0,6% PKB w 2015 r. przy prognozowanym zachowaniu wartości odniesienia dotyczącej wydatków we wskazanych latach. Rada – na podstawie swojej oceny programu stabilności i prognozy Komisji, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 – jest zdania, że można oczekiwać, że Finlandia osiągnie cele swojego programu stabilności, które są zasadniczo zgodne paktem stabilności i wzrostu.
- (10) Ze względu na wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet Finlandia stoi przed wysokim ryzykiem utraty stabilności finansowej w perspektywie długookresowej. Finlandia dostrzegła lukę w stabilności finansów publicznych i w 2013 r. opracowała program polityki strukturalnej zmierzający do usunięcia tej luki i umożliwienia powrotu na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Kolejnym ważnym krokiem są pułapy wydatków instytucji rządowych na szczeblu centralnym oraz plan budżetowy sektora instytucji rządowych

⁽¹⁾ Dz.U. C 217 z 30.7.2013, s. 24.

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro (Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11).

i samorządowych na lata 2015–2018 z marca 2014 r., w którym przewidziano środki dostosowawcze, reformy strukturalne oraz inwestycje napędzające wzrost gospodarczy. Środki dostosowawcze po stronie dochodów dotyczą głównie podniesienia podatków: dochodowego i od produktów.

- (11) Wydajność usług publicznych nie dotrzymuje kroku zmianom w zakresie wydajności w sektorze prywatnym. Finlandia przygotowuje reformy administracyjne dotyczące struktury władz gminnych, opieki zdrowotnej i usług socjalnych. Reforma struktury władz gminnych opiera się na dobrowolnym łączeniu gmin, czemu towarzyszą zachęty finansowe oferowane przez państwo. Nadal nie ma pewności co do ostatecznych rezultatów dobrowolnych połączeń. Opieka społeczna i zdrowotna ma być zapewniona przez pięciu regionalnych usługodawców, a gminy nadal będą uczestniczyć w świadczeniu tych usług. Szczegóły nadal nie są znane, a wniosek ustawodawczy planowany jest na jesień 2014 r. Nowe struktury powinny powstać na początku 2017 r. Ustawa z lipca 2013 r. dotycząca wspierania zdolności funkcjonowania osób starszych i kładąca większy nacisk na profilaktykę, rehabilitację i samodzielne funkcjonowanie powinna się przyczynić do ograniczenia zapotrzebowania na opiekę instytucjonalną i ograniczyć koszty opieki długoterminowej w przyszłości.
- (12) Głównym wyzwaniem w zakresie rynku pracy, przed którym stoi Finlandia, jest nadal podaż pracy w długiej perspektywie, liczba osób opuszczających rynek pracy przewyższa bowiem obecnie liczbę osób wchodzących na ten rynek. Zaspokojenie popytu na siłę roboczą w przyszłości wymaga wydłużenia kariery zawodowej oraz zwiększenia podaży pracy. W rządowym programie z 2013 r. dotyczącym polityki strukturalnej przewidziano środki mające na celu wydłużenie kariery zawodowej oraz poprawę podaży pracy, jak również zapewnienie zachęt do podejmowania pracy. Finlandia ogranicza możliwości wcześniejszego zaprzestania aktywności zawodowej. Niektóre z nich nadal jednak istnieją, np. możliwość pobierania, w określonych warunkach, zasiłku przez starsze osoby bezrobotne aż do momentu przejścia na emeryturę (tzw. „unemployment tunnel”). Wprowadzony niedawno współczynnik średniego trwania życia oraz potrojenie stopy przyrostu świadczeń wydają się mieć ograniczony wpływ na praktyki w zakresie emerytur. Ponieważ średnia długość życia rośnie szybciej, niż przewidywano, a ludzie nie pracują dłużej, istnieje ponadto ryzyko obniżenia adekwatności świadczeń emerytalnych. Finlandia postawiła sobie za cel, że do 2025 r. podniesie rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę do poziomu co najmniej 62,4 lat. Osiągnięcie tego celu bez wprowadzania środków, takich jak podniesienie ustawowego wieku emerytalnego oraz nasilenie wysiłków zmierzających do poprawy szans na zatrudnienie pracowników w starszym wieku, wydaje się wątpliwe. Partnerzy społeczni pracują obecnie nad swoją propozycją reformy emerytalnej, którą nowy rząd ma przeprowadzić po wyborach powszechnych wiosną 2015 r. i która ma wejść w życie na początku 2017 r. Finlandia podjęła ważne i ambitne działania mające zaradzić bezrobociu młodzieży i bezrobociu długotrwałemu. Trwała poprawa potrzebnych zawodowych umiejętności grup docelowych oraz ich perspektyw na rynku pracy wymaga czasu.
- (13) Finlandia podjęła również działania na rzecz poprawy ogólnych warunków sprzyjających konkurencji i osiągnęła pewne postępy we wdrażaniu programu na rzecz uczciwej konkurencji. Połączono organy odpowiedzialne za konkurencję i ochronę konsumentów, a nowa struktura jest na wczesnym etapie wdrażania. Ustawa o konkurencji określa teraz pułap pozycji dominującej na detalicznym rynku produktów konsumpcyjnych, a fińskiemu organowi ds. konkurencji i konsumentów przyznano szczególne uprawnienia do interweniowania w określonych warunkach w przypadku zaangażowania podmiotów publicznych w działania zakłócające konkurencję na rynku. Rynek detaliczny w Finlandii jest bardzo skoncentrowany, a pewne elementy obowiązujących przepisów potencjalnie osłabiają skuteczność konkurencji i wzmacniają pozycję dwóch liderów rynku detalicznego. Jednym z przykładów są wymogi w zakresie zagospodarowania przestrzennego, które są rygorystyczne szczególnie w przypadku dużych kompleksów handlowych. Przepisy dotyczące użytkowania gruntów i zagospodarowania przestrzennego są obecnie przedmiotem przeglądu, który daje szansę na ich poprawienie pod kątem uczciwej konkurencji. Regulacje dotyczące sektora detalicznego w Finlandii należą do najbardziej rygorystycznych wśród państw członkowskich i wprowadzają przeszkody dla konkurencji spowodowane regulacją dużych placówek sprzedaży detalicznej.
- (14) Głównym wyzwaniem dla fińskiej gospodarki jest przywrócenie wzrostu i konkurencyjności. Finlandia zajmuje bardzo wysoką pozycję w międzynarodowych rankingach konkurencyjności, w latach 2007–2012 traciła jednak udziały w rynku eksportowym najszybciej w całej Unii. Udział przedsiębiorstw w dziedzinie badań i rozwoju maleje, a krajowy cel w zakresie wydatków na badania i rozwój wydaje się być jeszcze trudniejszy do osiągnięcia. Kluczową kwestią w przypadku fińskiego systemu badań naukowych i innowacji jest wydajność, z jaką inwestycje w ten sektor przekładają się na nowe innowacyjne produkty i usługi. Obecne inwestycje nie są wystarczające, by potencjał badawczy i rozwojowy znalazł swoje przełożenie w postaci nowych produktów. Ograniczona liczba dużych przedsiębiorstw eksportowych sprzedających wąski asortyment produktów, jak również niższa skłonność małych przedsiębiorstw do działalności

wywozowej ma wpływ na wyniki handlowe i potencjalny wzrost gospodarczy. Zapewnienie dalszego ukierunkowanego wsparcia mniejszym przedsiębiorstwom, umożliwiającego im rozwój na międzynarodową skalę, mogłoby zwiększyć potencjał eksportowy. Finlandia rozpoczęła reformy dotyczące zdolności tworzenia innowacyjnych produktów oraz wspierające dywersyfikację przemysłu, w tym kompleksową reformę instytutów badawczych i finansowania badań naukowych. W rządowym programie z 2013 r. dotyczącym polityki strukturalnej, w pułapach wydatków instytucji rządowych oraz w planie budżetowym na lata 2015–2018 z marca 2014 r. przewidziano nie tylko środki dostosowawcze, lecz ujęto również inicjatywy wspierające wzrost gospodarczy i innowacje. Finlandia mogłaby również odnieść korzyści z dywersyfikacji dostaw energii, tym bardziej że polega na jednym tylko źródle dostaw gazu.

- (15) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Finlandii. Oceniała krajowy program reform i program stabilności. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej w Finlandii, ale także stopień przestrzegania przepisów i wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w zaleceniach 1–5.
- (16) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności, a jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności 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 2, 4 i 5 poniżej.
- (18) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na tej podstawie Rada wydała osobne zalecenia skierowane do państw członkowskich, których walutą jest euro⁽²⁾. Jako jedno z państw członkowskich, których walutą jest euro, Finlandia powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie również tych zaleceń,

NINIEJSZYM ZALECA Finlandii podjęcie w latach 2014–2015 działań mających na celu:

1. Ograniczenie pojawiającej się luki w stosunku do średniookresowego celu budżetowego, zapewnienie powrotu do niego w 2015 r. oraz zgodne z planem przestrzeganie go w latach późniejszych. Zapewnienie spełnienia kryterium zadłużenia, przy jednoczesnej realizacji polityki budżetowej sprzyjającej wzrostowi. Szybkie wdrożenie reform określonych w programie dotyczącym polityki strukturalnej, pułapach wydatków instytucji rządowych oraz planie budżetowym na lata 2015–2018 w celu zmniejszenia luki w stabilności finansów publicznych oraz poprawy warunków wzrostu gospodarczego.
2. Zagwarantowanie skutecznego wdrożenia rozpoczętych reform administracyjnych dotyczących struktury władz gminnych oraz usług socjalnych i opieki zdrowotnej, tak aby zapewnić wzrost efektywności kosztowej w ramach świadczenia usług publicznych.
3. Poprawę wykorzystania pełnego potencjału siły roboczej na rynku pracy, m.in. poprzez podniesienie wskaźnika zatrudnienia i szans na zatrudnienie starszych pracowników oraz podniesienie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę przez ograniczenie możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę oraz dostosowanie wieku emerytalnego lub świadczeń emerytalnych do zmian w zakresie średniego dalszego trwania życia. Poprawę perspektyw młodzieży i osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy, ze szczególnym naciskiem na szkolenia zawodowe oraz ukierunkowane środki aktywizacji zawodowej.
4. Kontynuowanie starań na rzecz zwiększenia konkurencji na rynkach produktów i usług, szczególnie w sektorze detalicznym, przez wdrożenie nowego programu na rzecz uczciwej konkurencji, w tym zmian w ustawie o użytkowaniu gruntów i zabudowie, tak by w większym stopniu sprzyjała ona uczciwej konkurencji.

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

⁽²⁾ Zob. s. 141 niniejszego Dziennika Urzędowego.

5. Kontynuowanie działań zwiększających zdolności Finlandii do tworzenia innowacyjnych produktów, usług i przedsiębiorstw zapewniających wysoki wzrost gospodarczy w szybko zmieniających się warunkach oraz kontynuowanie dywersyfikacji przemysłu, w szczególności przez poprawę otoczenia biznesowego w celu zwiększenia inwestycji w Finlandii, a także dalsze ułatwianie mniejszym przedsiębiorstwom wejścia na rynki zagraniczne. Przyspieszenie budowy transgranicznego gazociągu łączącego Finlandię z Estonią.

Sporządzono w Brukseli dnia 8 lipca 2014 r.

W imieniu Rady

P.C. PADOAN

Przewodniczący
