

**ZALECENIE RADY****z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Finlandii na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Finlandię programu stabilności na 2016 r.**

(2016/C 299/19)

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 <sup>(1)</sup>, 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 <sup>(2)</sup>, 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 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Finlandię jako jedno 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. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską podczas posiedzenia w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r. <sup>(3)</sup>. Jako kraj, 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.
- (2) Sprawozdanie krajowe za 2016 r. dotyczące Finlandii opublikowano w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Finlandii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., i postępów Finlandii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie krajowe

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.<sup>(3)</sup> Dz.U. C 96 z 11.3.2016, s. 1.

zawiera również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przedstawiła wyniki szczegółowej oceny sytuacji. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Finlandii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Przede wszystkim istotne jest zaradzenie problemom związanym z utratą konkurencyjności kosztowej, które narosły na przestrzeni kilku lat. Są one wynikiem głównie wzrostu płac, który w przedłużającym się nadmiernie okresie przewyższał wzrost produktywności, prowadząc tym samym do ostrego pogorszenia sytuacji na rachunku obrotów bieżących w latach 2008–2012. Analiza wskazuje również na poważne zagrożenia dla stabilności – już obecnie osłabionych – finansów publicznych w dłuższej i średniej perspektywie.

- (3) W dniu 14 kwietnia 2016 r. Finlandia przedłożyła swój krajowy program reform na 2016 r. oraz swój program stabilności na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 <sup>(1)</sup>, 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 dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyłym zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Program stabilności Finlandii na 2016 r. wskazuje, że wpływ, jaki na budżet wywiera wyjątkowo duży napływ uchodźców, jest znaczny, i przedstawia stosowne dowody na zasięg i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. Według Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki wyniosły w 2015 r. 0,05 % PKB, a obecnie szacuje się je na 0,2 % PKB w 2016 r. Przepisy określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 umożliwiają pokrycie tych dodatkowych wydatków, gdyż napływ uchodźców jest wydarzeniem wyjątkowym, jego wpływ na finanse publiczne Finlandii – znaczny, a zezwolenie na tymczasowe odstępstwo od ścieżki korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie zagraża stabilności. Dlatego też wymaganą korektę prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego na 2015 r. zmniejszono, aby uwzględnić te koszty. Jeśli chodzi o 2016 r., ostateczna ocena obejmująca kwoty kwalifikowalne zostanie przeprowadzona wiosną 2017 r. na podstawie danych dostarczonych przez władze fińskie.
- (6) Finlandia jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W dniu 18 maja 2016 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE, ponieważ w 2015 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w Finlandii wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB. Z analizy wynikało, że kryterium długu należy uznać za spełnione. W programie stabilności na 2016 r. rząd planuje poprawę salda nominalnego do poziomu – 2,5 % PKB w 2016 r., a w 2020 r. do – 1,3 % PKB. Rząd planuje osiągnięcie swojego średniookresowego celu budżetowego, tj. deficytu wynoszącego 0,5 % PKB w kategoriach strukturalnych, do 2019 r. Zgodnie z programem stabilności oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnie wartość szczytową na poziomie 67,4 % w 2019 r., po czym będzie spadać, osiągając w 2020 r. poziom 67,2 %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Środki niezbędne do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego do 2019 r. nie zostały jednak jeszcze dostatecznie sprecyzowane. Prognoza Komisji z wiosny 2016 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia w 2016 r. pewnego odchylenia od zalecanej korekty. Wnioski dotyczące 2016 r. nie zmieniłyby się, gdyby wpływ, jaki na budżet wywiera wyjątkowo duży napływ uchodźców, nie był uwzględniony w ocenie. Przy niezmiennym kursie polityki istnieje ryzyko znacznego odchylenia od zalecanej korekty w 2017 r. Przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie nadal rosła, osiągając w 2017 r. poziom 66,9 %. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko, iż Finlandia nie spełni warunków paktu stabilności i wzrostu. W związku z tym konieczne będą dalsze działania w celu spełnienia tych warunków w latach 2016 i 2017.
- (7) Ze względu na starzenie się społeczeństwa i spadek liczebności siły roboczej oczekuje się wzrostu wydatków na emerytury oraz opiekę zdrowotną i długoterminową z 23,1 % w 2013 r. do 26,9 % PKB do 2030 r.. W styczniu 2016 r. Finlandia przyjęła reformę emerytalną, która od 2027 r. powiąże ustawy wiek emerytalny ze zmianami średniego trwania życia. Usługi społeczne i zdrowotne, które są realizowane przez gminy to około

<sup>(1)</sup> 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).

10 % PKB. Planuje się, że bez reformy systemu wydatki te wzrosną o 2,4 % rocznie w wartościach nominalnych oraz wzrośnie ich udział w PKB. Uzgodniono ogólny zarys daleko idących reform administracyjnych oraz restrukturyzacji opieki zdrowotnej i usług społecznych. Najważniejsze cele reformy to ograniczenie luki w długookresowej stabilności finansów publicznych o 3 mld EUR dzięki lepszej kontroli kosztów. Zostanie ona zrealizowana za pośrednictwem integracji usług, lepszej organizacji podmiotów świadczących oraz cyfryzacji. Zanim reforma zostanie wdrożona, co zaplanowano na 2019 r., muszą zostać dopracowane wszystkie szczegóły oraz stworzone plany zarządzania zmianami. Rząd zapowiedział, że pod koniec 2016 r. przedstawione zostaną środki konieczne do wdrożenia reformy. Zasięg reformy oraz jej napięty harmonogram oznaczają, że to wdrożenie będzie dużym wyzwaniem. Ważne jest zatem terminowe przyjęcie wniosków ustawodawczych.

- (8) W celu przywrócenia konkurencyjności Finlandii należy usprawnić funkcjonowanie rynku pracy na wielu płaszczyznach. Na poziomie zagregowanym podwyżki płac były umiarkowane, po tym jak pod koniec 2013 r. zawarto porozumienie o centralnym ustalaniu płac. Zgodnie z tym porozumieniem coroczne podwyżki płac negocjowanych zwolniły tempo z 1,3 % w ostatnim kwartale 2013 r. do 0,5 % w czwartym kwartale 2015 r. W czerwcu 2015 r. partnerzy społeczni podjęli decyzję o przedłużeniu porozumienia na 2016 r. Jednak nie odnotowano jeszcze poprawy wzrostu produktywności pracy, a zatem przewiduje się wzrost nominalnych jednostkowych kosztów pracy, aczkolwiek jego tempo będzie wolniejsze. Przeprowadzono negocjacje w celu przywrócenia konkurencyjności kosztowej. W dniu 29 lutego 2016 r. partnerzy społeczni zawarli porozumienie w sprawie paktu dotyczącego konkurencyjności. Zanim pakt ten będzie mógł zostać wdrożony, należy przenieść jego ustalenia na porozumienia sektorowe. Pakt dotyczący konkurencyjności zostanie uzupełniony o środki, które uzgodnią partnerzy społeczni, dążąc do zapewnienia większej elastyczności rynku pracy oraz wprowadzenia nowego modelu wzrostu płac poprzez powiązanie płac z innymi sektorów z płacami w sektorach, które zmagają się z konkurencją zewnętrzną. Istotne znaczenie ma takie wdrożenie środków dotyczących rynku pracy, które przebiega przy całkowitym poszanowaniu roli partnerów społecznych.
- (9) Ze względu na kurczącą się liczbę ludności w wieku produkcyjnym ważne jest zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej. Wymaga to nieustannych wysiłków służących integracji zawodowej starszych ludzi, ludzi młodych, osób długotrwale bezrobotnych oraz o niskich kwalifikacjach. Wskaźnik zatrudnienia spadł o ponad dwa punkty procentowe, z 70,6 % w 2008 r., przed kryzysem, do 68,5 % w 2015 r. Bezrobocie wzrosło natomiast z 6,4 % do 9,4 %. Wskaźnik zatrudnienia osób starszych stopniowo się poprawiał, jednak w dalszym ciągu utrzymują się pewne ścieżki wczesnej dezaktywizacji zawodowej w formie rozszerzonych świadczeń dla bezrobotnych przyznawanych starszym pracownikom do momentu przejścia na emeryturę (tzw. „unemployment tunnel”). Jeżeli nie zostaną one ograniczone, mogą zmniejszyć pozytywny wpływ reformy emerytalnej podjętej w 2016 r. Skutki zmian parametrów tych przyznawanych starszym pracownikom rozszerzonych świadczeń dla bezrobotnych, wprowadzonych w ramach poprzedniej reformy emerytalnej zostaną poddane ocenie w 2019 r. W latach 2008–2014 znacznie wzrosło bezrobocie długotrwale – z 1,2 % do 1,9 % całkowitej siły roboczej – mimo tego, że wielu długotrwale bezrobotnych ostatecznie wycofało się z aktywności zawodowej. Bezrobocie młodzieży wzrosło w 2015 r. do 22,4 %. Negatywna sytuacja na rynku pracy najbardziej odbija się na osobach o niskich kwalifikacjach. Ograniczenie budżetu przeznaczanego na aktywne polityki rynku pracy w momencie, gdy zapotrzebowanie na działania w tym zakresie rośnie, mogłoby zaszkodzić szansom osób z wymienionych wyżej grup na powrót na rynek pracy. Jeżeli chodzi o aktywizację, skomplikowany system świadczeń obejmujący zasiłki różnego rodzaju może prowadzić do zaistnienia w natężonym stopniu zjawiska pułapki bierności zawodowej i pułapki niskich zarobków. Szczególnie istotne w kontekście cięć budżetu przeznaczonego na aktywne polityki rynku pracy ma zarządzenie tym pułapkami oraz wprowadzenie zachęt do podejmowania pracy, np. zwiększenie możliwości łączenia pracy i świadczeń. W 2015 r. do Finlandii przybyła stosunkowo duża liczba migrantów i uchodźców, co mogłoby złagodzić skutki starzenia się społeczeństwa; będzie to jednak możliwe jedynie wtedy, gdy zostaną oni skutecznie zintegrowani na rynku pracy i w systemie edukacyjnym. Na rynku pracy występują problemy związane z niedopasowaniem, częściowo wywołane zmianami strukturalnymi w gospodarce, ponieważ nowe miejsca pracy powstają w innych regionach geograficznych i gałęziach przemysłu niż te, w których utracono dotychczasowe miejsca pracy. Potrzebne są środki, które zwiększą dostępność mieszkań po przystępnej cenie w regionie Helsinek oraz skuteczne strategie polityczne, które pomogą zainteresowanym osobom poszerzyć ich umiejętności i znaleźć pracę.
- (10) Otoczenie biznesu w Finlandii jest równie dobre, co w innych zaawansowanych gospodarkach, a nawet lepsze. Jednak brak konkurencji, zwłaszcza w sektorze usług ukierunkowanych głównie na rynek wewnętrzny, takich jak handel detaliczny i usługi transportowe, ma ogólnie negatywny wpływ na konkurencyjność gospodarki fińskiej. Przedsiębiorstwa twierdzą, że wejście na niektóre rynki oraz rozszerzenie działalności na tych rynkach, utrudniają im nadmiernie wymogi regulacyjne. Problem tych nadmiernych wymogów należy rozwiązać, by promować przedsiębiorczość i inwestycje. W odniesieniu do sektora handlu detalicznego, reforma regulacji związanych z planowaniem przestrzennym wprowadzi bardziej elastyczne zasady dotyczące rozmiaru i lokalizacji sklepów. W dalszym ciągu restrukturyzacja przechodzi sektor towarów i usług podlegających wymianie handlowej, który powinien odnieść korzyści z rozwijających się nowych rynków, produktów i usług, zwłaszcza tych o wysokiej wartości dodanej. Zmiany strukturalne można przyspieszyć dzięki politykom wspierającym ekspansję

przedsiębiorstw, wchodzenie na rynki międzynarodowe i innowacje. Jesienią 2015 r. przyjęto zmiany ustawodawcze, jednak większość z nich zostanie wdrożona dopiero w latach 2016–2018. Rząd zapowiedział podjęcie dalszych reform strukturalnych służących zwiększeniu konkurencji na rynku.

- (11) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Finlandii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Finlandii w poprzednich latach. Wzięła ona pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Finlandii, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, mając na uwadze konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego UE poprzez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej.
- (12) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności, a jej opinia <sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (13) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program stabilności. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 2 i 3 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Finlandii podjęcie w latach 2016 i 2017 działań mających na celu:

1. Dokonanie rocznego dostosowania budżetowego, prowadzącego do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, wynoszącego co najmniej 0,5 % PKB w 2016 r., i 0,6 % w 2017 r. Wykorzystanie wszelkich nieoczekiwanych zysków do przyspieszenia redukcji wskaźnika długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zapewnienie terminowego przyjęcia i wdrożenia reformy administracyjnej, tak aby poprawić efektywność kosztową opieki społecznej i usług zdrowotnych.
2. Zapewnienie – przy poszanowaniu roli partnerów społecznych, aby system ustalania wynagrodzeń zachęcał do negocjowania wynagrodzeń na szczeblu lokalnym oraz usuwał brak elastyczności; przyczyni się to do konkurencyjności oraz zagwarantowania zakładającego wiodącą rolę przemysłu podejścia zorientowanego na eksport. Zwiększenie zachęt dla podejmowania pracy oraz zagwarantowanie ukierunkowanych i adekwatnych aktywnych środków na rynku pracy, w tym na rzecz osób ze środowisk migracyjnych. Podejmowanie środków służących ograniczaniu niedopasowania na poziomie regionów i niedopasowania umiejętności.
3. Kontynuowanie wysiłków w celu zwiększenia konkurencyjności usług, w tym w sektorze detalicznym. Promowanie przedsiębiorczości oraz inwestycji, w tym poprzez ograniczanie obciążeń administracyjnych i regulacyjnych, co pozwoli przyspieszyć wzrost produkcji o wysokiej wartości dodanej.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady  
P. KAŽIMÍR  
Przewodniczący

---

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.