KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.5.2012 r.
COM(2012) 312 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Finlandii z 2012 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Finlandię programu stabilności na lata 2012–2015

{SWD(2012) 312 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Finlandii z 2012 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Finlandię programu stabilności na lata 2012–2015

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[3],

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej[4],

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji Europejskiej dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupiać się będzie 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

---

1 Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
2 Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.
3 COM(2012) 312 wersja ostateczna.
4 P7_TA(2012)0048 i P7_TA(2012)0047.

października 2010 r. decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich[5], które razem stanowią „zintegrowane wytyczne". Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

(3) W dniu 12 lipca 2011 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Finlandii na 2011 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Finlandię zaktualizowanego programu stabilności na lata 2011–2014.

(4) W dniu 23 listopada 2011 r. Komisja przyjęła drugą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób drugi europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020". W dniu 14 lutego 2012 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania[6], w którym wskazała Finlandię jako jedno z państw członkowskich, dla których wymagane byłoby przeprowadzenie szczegółowej analizy.

(5) Dnia 2 marca 2012 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada podkreśliła potrzebę kontynuacji zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu w celu przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również w celu modernizacji administracji państwowej.

(6) Dnia 2 marca 2012 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania w ramach tego paktu odpowiednio wcześnie, tak by zobowiązania te mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.

(7) W dniu 19 kwietnia 2012 r. Finlandia przedłożyła program stabilności obejmujący lata 2012–2015 oraz krajowy program reform z 2012 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi oboma programami, poddano je jednoczesnej ocenie. W ramach szczegółowej analizy zgodnie z art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja oceniła również, czy w Finlandii występuje zakłócenie równowagi makroekonomicznej. Komisja stwierdziła w swojej szczegółowej analizie[7], że w Finlandii występuje zakłócenie równowagi, nie jest ono jednak nadmierne.

(8) Na podstawie oceny programu stabilności zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w programie jest realistyczny na lata 2012–2013, a wzrost PKB przewidywany w programie jest zgodny z prognozą Komisji z wiosny 2012 r. Również prognozy na 2014 r. i 2015 r. są realistyczne, ponieważ zakładają, że wzrost PKB będzie znacznie niższy niż ten odnotowany przed kryzysem oraz niższy niż w latach 2010–2011, które charakteryzowały się wychodzeniem z kryzysu. Najważniejszym celem budżetowym programu stabilności Finlandii z 2012 r. jest zmniejszenie deficytu podsektora centralnego poprzez ograniczenie wydatków i

---

5 Decyzja Rady 2012/238/UE z dnia 26 kwietnia 2012 r.

6 COM(2012) 68 wersja ostateczna.

7 COM(2012) 154 wersja ostateczna.

zwiększenie przychodów. Ponieważ budżet podsektora centralnego jest głównym źródłem deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, poprawa jego sytuacji przyczyni się do równowagi budżetowej w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Średniookresowy cel budżetowy (MTO) polegający na nadwyżce w wysokości 0,5% PKB pod względem strukturalnym odpowiednio odzwierciedla wymogi paktu stabilności i wzrostu. Na podstawie (ponownie obliczonego) strukturalnego salda budżetowego[8] przewiduje się, że Finlandia zrealizowała MTO w 2011 r., ale w latach 2012–2015 nieznacznie od niego odejdzie. Stopa wzrostu wydatków publicznych, przy uwzględnieniu środków uznaniowych po stronie dochodów, jest zgodna z wartością referencyjną dotyczącą wydatków określoną w pakcie stabilności i wzrostu we wszystkich latach z wyjątkiem 2015 r. Celem programu jest zrównoważenie budżetu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 2015 r., a począwszy od 2016 r. – osiąganie nadwyżek. Wskaźnik zadłużenia kształtuje się znacznie poniżej 60% PKB i zgodnie z programem zadłużenie w 2014 r. osiągnie maksymalną wartość bliską 52% PKB, po czym zacznie spadać. W Finlandii w dalszym ciągu utrzymuje się znacząca luka w długookresowej stabilności finansów publicznych, która wynika przede wszystkim z gwałtownie pogarszającego się wskaźnika obciążenia demograficznego spowodowanego przez starzenie się społeczeństwa. Luka w długookresowej stabilności finansów publicznych wymaga stałego monitorowania i odpowiedniego dostosowania środków. Fińskie ramy fiskalne są powiązane z wieloletnimi pułapami wydatków, jednak te ostatnie nie mają obecnie zastosowania do sektora samorządowego.

(9) W ciągu ostatnich 10 lat pogorszyła się wydajność usług publicznych. Władze Finlandii przeprowadziły już kilka reform w celu rozwiązania tego problemu, ale ich realizacja jest powolna, zwłaszcza na szczeblu samorządów lokalnych. Ponadto przygotowywana jest obecnie ogólnokrajowa reforma samorządu lokalnego oraz program wydajności instytucji rządowych na szczeblu centralnym. Dalszy wzrost wydajności i oszczędności kosztów można osiągnąć poprzez zachęcanie do większej konkurencji w chronionych sektorach usług prywatnych i publicznych, poprzez dalszą deregulację rynku produktowego i rynku pracy.

(10) W ciągu ostatniego roku rząd Finlandii wprowadził nowe środki mające na celu zmniejszenie bezrobocia wśród osób młodych i bezrobocia długotrwałego. Obejmowały one program pilotażowy służący obniżeniu stopy długotrwałego bezrobocia i wprowadzenie gwarancji społecznej dla młodych ludzi. Wprowadzone środki są ambitne i istotne, jednak należy je teraz wdrożyć, koncentrując się wyraźnie na podniesieniu poziomu umiejętności oraz pozycji na rynku pracy grup docelowych. Z uwagi na zmiany demograficzne wzrost zatrudnienia wśród starszych pracowników odgrywa ważną rolę w zapewnieniu zrównoważonych finansów publicznych i zaspokajaniu popytu na siłę roboczą w przyszłości. Wzrost średniego dalszego trwania życia jest szybszy niż przewidywano w czasie wprowadzania reformy systemu emerytalnego w 2005 r., w związku z czym z czasem obecny przedział ustawowego wieku emerytalnego może okazać się zbyt niski. W swoim programie rząd zobowiązał się do zwiększenia efektywnego wieku emerytalnego do 62,4 lat do 2025 r. W marcu 2012 r. partnerzy społeczni zgodzili się na niektóre środki mające na celu wydłużenie

[8] Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programie, zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką.

kariery zawodowej. Rząd zobowiązał się do przeprowadzenia reformy emerytalnej najpóźniej do dnia 1 stycznia 2017 r. Obecnie należy skoncentrować się na realizacji uzgodnionych działań w krótkiej perspektywie czasowej.

(11) Bariery regulacyjne w sektorze usług w Finlandii są nadal zbyt restrykcyjne, a koncentracja na rynku jest wysoka nie tylko w handlu detalicznym, lecz także w obszarach produkcji. Na rynku detalicznym produktów spożywczych Finlandia odnotowuje najwyższy poziom koncentracji na rynku, a ceny żywności należą do najwyższych w Europie. Grzywny przewidziane w prawie konkurencji są w Finlandii tradycyjnie niskie, co budzi wątpliwości co do ich odstraszającego efektu. Dokonano pewnych zmian w polityce w dziedzinie konkurencji, takich jak nowa krajowa ustawa o konkurencji oraz nowa ustawa o planowaniu przestrzennym i budownictwie. Rząd jest również zdecydowany uruchomić nowy program dotyczący wspierania konkurencji. Należy tego dokonać niezwłocznie, w celu dalszego wzmacniania ram prawnych konkurencji na rynkach produktów i usług.

(12) Wzrost wydajności w Finlandii ulega stagnacji, a na przestrzeni ostatnich lat fińskie przedsiębiorstwa eksportowe utraciły udziały w rynkach zagranicznych. Jednostkowe koszty pracy wzrosły, choć nie w sektorze wytwórczym. Niektóre obecnie dominujące sektory, zwłaszcza sektor elektroniki i papierniczy, osiągnęły prawdopodobnie maksymalny poziom wzrostu, a udział sektora wytwórczego w PKB zasadniczo maleje. Finlandia eksportuje półprodukty i produkty inwestycyjne przede wszystkim do dojrzałych, powoli rozwijających się gospodarek, a obecność jej produktów na rynkach gospodarek rozwijających się jest ograniczona. Fińska gospodarka musi zwiększyć swoją wszechstronność zarówno pod względem przedsiębiorstw, jak i rynków eksportowych, aby w przyszłości mogła powstać szeroka i mocna baza eksporterów. Niezależnie od ostatnich dobrych wyników Finlandii w zakresie badań, rozwoju oraz innowacji, bez znacznego wzrostu liczby szybko rozwijających się innowacyjnych przedsiębiorstw Finlandia ryzykuje utratę pozycji unijnego lidera innowacji. Wymaga to ułatwień dla innowacji, umożliwienia przekształcenia badań i innowacji na produkty nadające się do wprowadzenia do obrotu oraz sprzyjania wejściu na szybko rozwijające się rynki eksportowe. W krótkiej perspektywie czasowej konieczne będzie wykorzystywanie i rozpowszechnianie bogatego know-how w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych również w innych gałęziach fińskiego przemysłu, w tym w sektorze publicznym. Jeżeli chodzi o wzrost wynagrodzeń, trójstronny układ płac z 2011 r. otwiera drogę do umiarkowanego wzrostu płac w 2012 i 2013 r., co powinno poprawić pozycję w Finlandii w stosunku do jej głównych partnerów handlowych.

(13) Finlandia podjęła szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. Zobowiązania te, przedstawione w 2011 r., dotyczą poprawy konkurencyjności, wzrostu wskaźnika zatrudnienia, jak i stabilności finansów publicznych, zwiększenia stabilności finansowej oraz zapewnienia koordynacji podatkowej. Komisja dokonała oceny realizacji zobowiązań paktu euro plus. Wyniki tej oceny zostały wzięte pod uwagę w zaleceniach.

(14) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę fińskiej polityki gospodarczej. Dokonała oceny programu stabilności i krajowego programu reform oraz przedstawiła szczegółową analizę. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki fiskalnej i polityki społeczno-gospodarczej w Finlandii, ale także stopień przestrzegania przepisów oraz wytycznych

UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w pkt od 1) do 5).

(15) W świetle powyższej oceny Rada zbadała fiński program stabilności i jej opinia[9] znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1. poniżej.

(16) W świetle wyników dokonanej przez Komisję szczegółowej analizy i powyższej oceny Rada zbadała krajowy program reform Finlandii z 2012 r. oraz fiński program stabilności. Jej zalecenia na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie zwłaszcza w zaleceniu 5 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Finlandii podjęcie w latach 2012–2013 następujących działań:

1. Zachowanie dobrej sytuacji budżetowej w 2012 r. i w kolejnych latach poprzez korektę wszelkich odchyleń od średniookresowego celu budżetowego (MTO), co zapewnia długoterminową stabilność finansów publicznych. W tym celu wzmacnianie i ścisłe wdrażanie strategii budżetowej, wspieranej przez dostatecznie konkretne działania, na 2013 r. i kolejne lata, w tym uzyskanie wartości referencyjnej dotyczącej wydatków. Przeprowadzanie w dalszym ciągu rocznych ocen luki w długookresowej stabilności finansów publicznych związanej ze starzeniem się społeczeństwa oraz dostosowanie dochodów i wydatków publicznych zgodnie z długoterminowymi celami i potrzebami. Lepsze włączenie samorządów lokalnych w system wieloletnich pułapów wydatków.

2. Podjęcie dalszych środków zmierzających do zwiększenia wydajności i oszczędności kosztów w zakresie świadczenia usług publicznych, w tym zmian strukturalnych i reform administracyjnych jednostek terytorialnych prowadzących do zwiększenia efektywności, aby stawić czoła wyzwaniom związanym ze starzeniem się społeczeństwa.

3. Wdrożenie realizowanych obecnie środków, których celem jest poprawa sytuacji młodzieży i długotrwale bezrobotnych na rynku pracy, ze szczególnym naciskiem na podnoszenie kwalifikacji. Podjęcie dalszych kroków w celu wspierania zatrudnienia starszych pracowników, między innymi poprzez ograniczenie możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę. Podjęcie kroków w celu podwyższenia ustawowego wieku emerytalnego zgodnie z wydłużającym się średnim dalszym trwaniem życia.

4. Dalsze zwiększenie konkurencji na rynkach produktów i usług, w szczególności w sektorze detalicznym, poprzez zapewnienie skutecznego wdrożenia nowej ustawy o konkurencji oraz nowego programu w zakresie promowania zdrowej konkurencji. Dalsze otwarcie zamówień na usługi komunalne na konkurencję, a poprzez zapewnienie konkurencji – zwiększenie neutralności między przedsiębiorstwami prywatnymi i publicznymi. Podjęcie dalszych kroków w celu zagwarantowania, że grzywny przewidziane w prawie konkurencji będą odpowiednim środkiem odstraszającym.

[9] Przewidziana w art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

5. W celu poprawy wzrostu wydajności i konkurencyjności zewnętrznej, kontynuowanie wysiłków zmierzających do zróżnicowania struktury przedsiębiorstw, w szczególności poprzez przyspieszenie wprowadzania planowanych środków służących poszerzeniu bazy innowacji, kontynuując jednocześnie dopasowywanie wynagrodzeń do zmian wydajności.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący