

ZALECENIE RADY

z dnia 12 lipca 2011 r.

w sprawie krajowego programu reform Finlandii z 2011 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Finlandię zaktualizowanego programu stabilności na lata 2011–2014

(2011/C 216/02)

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. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

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 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 października 2010 r. decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich⁽²⁾, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.
- (3) Dnia 12 stycznia 2011 r. Komisja przyjęła pierwszą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób nowy cykl zarządzania gospodarczego w UE i pierwszy europejski semestr zintegrowanej

i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020”.

- (4) Dnia 25 marca 2011 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące konsolidacji budżetowej i reform strukturalnych (zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 15 lutego i 7 marca 2011 r. i w związku z przedstawioną przez Komisję roczną analizą wzrostu gospodarczego). Podkreśliła ona również priorytetowe znaczenie przywrócenia dobrej sytuacji budżetowej i stabilności finansów publicznych, zmniejszenia bezrobocia w drodze reform rynku pracy oraz podjęcia nowych działań służących zwiększeniu tempa wzrostu. Rada Europejska zwróciła się do państw członkowskich, aby przekształciły te priorytety w konkretne środki, które zostaną włączone do ich programów stabilności lub programów konwergencji oraz do ich krajowych programów reform.
- (5) W dniu 25 marca 2011 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania w ramach tego paktu odpowiednio wcześniej, tak by mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.
- (6) W dniu 6 kwietnia 2011 r. Finlandia przedstawiła zaktualizowany program stabilności dotyczący lat 2011–2014 i krajowy program reform z 2011 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (7) W szczytowym momencie światowego kryzysu gospodarczego w Finlandii nastąpił bardzo gwałtowny spadek PKB ze względu na tradycyjną zależność gospodarki tego kraju od wyników eksportu głównych gałęzi przemysłu. W 2009 r. PKB zmniejszył się o 8,2 %, co spowodowane było nadzwyczaj dużym spadkiem eksportu (o 20 % w ujęciu wielkościowym) i związanym z tym osłabieniem skłonności do podejmowania inwestycji. Stopa bezrobocia wzrosła o około 2 punkty procentowe, z poziomu 6,4 % osób aktywnych zawodowo w 2008 r. do 8,3 % w roku 2010. Ożywienie gospodarcze charakteryzuje się wysoką dynamiką, a wzrost PKB w 2010 r. wyniósł 3,1 %, czemu sprzyja zarówno popyt krajowy, jak i wzrost eksportu. Po krótkim tąpnięciu w 2009 r. ceny nieruchomości i kubatura budowanych mieszkań szybko wzrosły powyżej poziomu sprzed kryzysu, co daje powody do obaw o nadmierną ekspansję na rynku nieruchomości. Finlandia wyszła z kryzysu gospodarczego z deficytem sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 2,5 % PKB w 2010 r. i z długiem wynoszącym 48,5 % PKB.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Utrzymane w mocy na 2011 r. decyzją Rady 2011/308/UE z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 138 z 26.5.2011, s. 56).

- (8) Na podstawie oceny zaktualizowanego programu stabilności zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu stabilności jest realistyczny w odniesieniu do lat 2011–2012, ale nieco zbyt optymistyczny dla lat kolejnych. Scenariusz makroekonomiczny na lata 2011–2012 pokrywa się z wiosenną prognozą służb Komisji. Na lata 2013–2015 w programie stabilności przewiduje się wzrost na poziomie około 2 % PKB, czyli nieco wyższy niż tempo wzrostu potencjalnego szacowane na 1,5 %, w związku z czym może on okazać się niższy od zakładanego. Celem strategii budżetowej jest obniżenie deficytu do 0,9 % PKB w 2011 r. i do 0,7 % w roku 2012, co odzwierciedla cykliczną poprawę sytuacji gospodarczej i uwzględnia niektóre środki konsolidacyjne uchwalone już przez poprzedni rząd. W aktualizacji programu stabilności nie przewiduje się jednak dalszej konsolidacji budżetowej w latach 2013–2015. Zagrożenia dla realizacji celów budżetowych wydają się zrównoważone. Najistotniejszy czynnik ryzyka związany jest z globalnym otoczeniem makroekonomicznym, które tradycyjnie wywiera silny wpływ na zależną od eksportu gospodarkę Finlandii.
- (9) W najnowszej aktualizacji programu stabilności nie przewiduje się wykorzystania przewidywanej poprawy warunków gospodarczych dla konsolidacji budżetowej w perspektywie średnioterminowej. Przewiduje się wprawdzie, że przyjęty przez władze Finlandii średniookresowy cel budżetowy w postaci nadwyżki strukturalnej na poziomie 0,5 % PKB zostanie osiągnięty w 2011 r., jednak w kolejnych latach saldo strukturalne ma spaść poniżej zakładanego celu.
- (10) Zgodnie z najnowszą oceną Komisji ryzyko związane z długoterminową stabilnością finansów publicznych wydaje się być średnie. Jednym z priorytetów kolejnych rządów Finlandii jest przeciwdziałanie skutkom starzenia się społeczeństwa, jednak kraj ten stoi bezpośrednio w obliczu poważnych zmian demograficznych, a w długookresowej stabilności finansów publicznych nadal istnieje wyraźna luka. Problem ten rodzi konsekwencje dla wielu obszarów polityki. Starzenie się społeczeństwa spowoduje znaczny wzrost popytu na usługi dla osób starszych, które są w Finlandii świadczone przede wszystkim przez władze lokalne. Z różnych badań wynika, że poprawa wydajności usług publicznych w ciągu ostatnich kilku lat była niewielka. Władze Finlandii wprowadziły już pewne reformy mające na celu restrukturyzację i zwiększenie wydajności usług publicznych zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym. Stosunkowo duże inwestycje w technologie teleinformatyczne w sektorze publicznym nie przyniosły jak dotąd poprawy wydajności, co oznacza, że towarzyszyć im muszą zmiany strukturalne i administracyjne. Ogólnie rzecz biorąc, nadal istnieje potrzeba wprowadzenia dodatkowych środków w celu zwiększenia wydajności i obniżenia kosztów świadczenia usług publicznych.
- (11) Obecny wzrost długotrwałego bezrobocia stanowi powód do zaniepokojenia. W latach 2005–2008 stopa długotrwałego bezrobocia znacznie spadła, lecz w 2009 r. zaczęła ponownie rosnąć. Na koniec marca 2011 r. liczba osób długotrwale bezrobotnych wynosiła 57 400, co oznacza wzrost o 12 400 osób w porównaniu z rokiem poprzednim. Wiele osób długotrwale bezrobotnych jest obecnie w przedziale wiekowym 55–64 lat. Ze względu na prawidłowości związane z przechodzeniem na emeryturę największy wzrost bezrobocia dotknie osoby w wieku od 45 do 54 lat. Pomimo że stopa długotrwałego bezrobocia w Finlandii jest poniżej średniej UE, kwestię tę należy postrzegać w kontekście zapewnienia podaży pracy w przyszłości oraz integracji społecznej. Z doświadczeń wynika, że długotrwałe bezrobocie w szczególności zwiększa zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Władze Finlandii zdają sobie wprawdzie sprawę z naglącego charakteru kwestii wzrostu długotrwałego bezrobocia, jednak do tej pory nie opracowały kompleksowej strategii walki z tym zjawiskiem. Podczas kryzysu Finlandia z dobrym skutkiem zastosowała środki aktywnej polityki rynku pracy w celu zwalczania bezrobocia wśród młodzieży. Przyczyniło się to wprawdzie do zmniejszenia bezrobocia wśród młodzieży w latach 2010–2011, jednak utrzymuje się ono nadal powyżej średniej UE, co może uzasadniać podjęcie nowych środków. W taki sam sposób wzmocnienie i lepsze ukierunkowanie środków aktywnej polityki rynku pracy mogłoby przyczynić się do odwrócenia negatywnej tendencji w zakresie długotrwałego bezrobocia.
- (12) Z uwagi na przemiany demograficzne zwiększenie wskaźnika zatrudnienia wśród starszych pracowników ma duże znaczenie dla finansów publicznych i decydujące znaczenie dla zaspokojenia popytu na pracę w przyszłości. Fiński system emerytalny został zreformowany w 2005 r., a w roku 2009 świadczenia emerytalne zostały powiązane ze wskaźnikiem oczekiwanej długości życia. Ustawowy wiek emerytalny nie jest jednak obecnie powiązany z oczekiwaną długością życia. Wobec jej ciągłego wydłużania się powiązanie takie nie tylko przyczyniłoby się do zwiększenia podaży pracy, lecz także pomogłoby zapewnić odpowiednią wysokość emerytur. W ciągu ostatnich kilku lat ograniczono wprawdzie programy wcześniejszego przejścia na emeryturę, ale nadal istnieją możliwości podjęcia dalszych środków mających na celu zwiększenie motywacji do podejmowania zatrudnienia wśród osób starszych. Na przykład rozszerzony zasiłek dla bezrobotnych przysługujący osobom starszym pełni zasadniczo taką samą funkcję, jak zniesione świadczenia rentowe dla bezrobotnych. Pomimo poprawy, jaka nastąpiła w ostatnim dziesięcioleciu, wskaźniki zatrudnienia starszych pracowników i rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę są zbyt niskie. Przyczyną wcześniejszego przejścia na emeryturę jest bardzo często niepełnosprawność. Podwyższenie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę wymaga działań uwzględniających także jakość życia zawodowego, w tym dobre samopoczucie i zdrowie pracowników. Jest to ważne w szczególności ze względu na dużą liczbę osób pobierających rentę z tytułu niepełnosprawności. Od 2009 r. Finlandia wydała około 21 mln EUR na projekty mające na celu poprawę środowiska pracy. Rezultaty tych inicjatyw wymagają oceny. W Finlandii tradycyjnie bardzo duży jest odsetek osób korzystających z możliwości uczenia się przez całe życie, którego znaczenie utrzyma się wobec pojawiających się nowych wymagań w zakresie kwalifikacji i wobec zmian demograficznych.

- (13) Coraz większego znaczenia dla wzrostu wydajności i zwiększenia potencjału wzrostu gospodarczego nabiera wzmocnienie konkurencji, zwłaszcza w sektorze usług. Oddalenie geograficzne i niska gęstość zaludnienia Finlandii osłabiają konkurencję w działalności gospodarczej, czego wynikiem jest stosunkowo niski wzrost wydajności w sektorach dóbr niewymiennych. Istniejące struktury przedsiębiorstw charakteryzują się niekiedy wysokim stopniem koncentracji, zwłaszcza w przemyśle spożywczym oraz w handlu hurtowym i detalicznym. Może to przyczyniać się do stosunkowo wysokiego poziomu cen towarów konsumpcyjnych, chociaż pewną rolę mogą tu również odgrywać duże odległości transportowe. Ceny detaliczne należą do najwyższych w UE. Konkurencję w handlu detalicznym nadal częściowo utrudniają przepisy, pomimo ich liberalizacji w ostatnim czasie, oraz przeszkody dla wejścia na rynek i wyjścia z niego, z jakimi mają do czynienia przedsiębiorstwa zagraniczne i krajowe.
- (14) W programie stabilności ani w krajowym programie reform Finlandii nie zawarto szczególnych zobowiązań w ramach paktu euro plus, ale oczekuje się, że zostaną one przedłożone po utworzeniu nowego rządu.
- (15) Komisja dokonała oceny programu stabilności oraz krajowego programu reform, biorąc przy tym pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej w Finlandii, ale także stopień poszanowania przepisów oraz wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w UE. Komisja uważa, że należy określić środki konsolidacji w perspektywie średnioterminowej oraz podjąć dalsze działania na rzecz poprawy stabilności finansów publicznych, w tym poprzez zwiększenie wydajności w sektorze publicznym. Potrzebne są także dalsze działania w celu zwiększenia zachęt do podejmowania pracy i podwyższenia rzeczywistego wieku opuszczenia rynku pracy, jak również w celu zwiększenia wydajności i konkurencyjności na rynku usług.
- (16) W świetle powyższej oceny, a także biorąc pod uwagę zalecenie Rady z dnia 2 czerwca 2010 r. na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rada zbadała aktualizację programu stabilności Finlandii z 2011 r. i jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1) i 2) poniższego zalecenia. Uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej z dnia

25 marca 2011 r., Rada zbadała krajowy program reform przedłożony przez Finlandię,

NINIEJSZYM ZALECA Finlandii podjęcie następujących działań w latach 2011–2012:

1. Kontynuowanie konsolidacji budżetowej z przeznaczeniem ewentualnych nadzwyczajnych dochodów na zmniejszenie deficytu, przy jednoczesnym podjęciu dodatkowych środków mających na celu utrzymanie sytuacji budżetowej powyżej celu średniookresowego, w szczególności poprzez zachowanie średniookresowych wartości odniesienia dla wydatków.
2. Podjęcie dalszych środków w celu zwiększenia wydajności i obniżenia kosztów świadczenia usług publicznych, w tym wprowadzenie zmian strukturalnych, aby sprostać wyzwaniom związanym ze starzeniem się społeczeństwa.
3. Lepsze ukierunkowanie środków w ramach aktywnej polityki rynku pracy na osoby długotrwale bezrobotne i młodzież.
4. Podjęcie środków na rzecz zwiększenia możliwości zatrudnienia dla osób starszych i korzystania przez nie z możliwości uczenia się przez całe życie. Podjęcie dalszych kroków, konsultując się z partnerami społecznymi zgodnie z praktykami krajowymi, w celu zachęcenia starszych pracowników do pozostania na rynku pracy poprzez środki mające na celu ograniczenie wczesnego opuszczania rynku pracy i podwyższenie rzeczywistego wieku emerytalnego. W odniesieniu do istniejącego systemu powiązania świadczeń emerytalnych z oczekiwaną długością życia, rozważenie powiązania ustawowego wieku emerytalnego z oczekiwaną długością życia.
5. Podjęcie dalszych środków mających na celu dalsze otwarcie sektora usług poprzez zmianę ram prawnych oraz usunięcie ograniczeń w celu ułatwienia nowym podmiotom wejścia na rynek w sektorze usług, w szczególności w handlu detalicznym.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2011 r.

W imieniu Rady
J. VINCENT-ROSTOWSKI
Przewodniczący

⁽¹⁾ Przewidziana w art. 5 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.