

ZALECENIE RADY**z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Finlandii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Finlandię programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/25)

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 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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Finlandii jako jednego 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, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).
- (2) Jako państwo członkowskie, 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 dla strefy euro, co znajduje odzwierciedlenie w poniższych zaleceniach, zwłaszcza zaleceniu 3.
- (3) Sprawozdanie krajowe za 2018 r. dotyczące Finlandii zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Finlandii w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. ⁽⁴⁾, działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Finlandii w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (4) W dniu 13 kwietnia 2018 r. Finlandia przedłożyła swój krajowy program reform na 2018 r. oraz swój program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).⁽³⁾ Dz.U. C 179 z 25.5.2018, s. 1.⁽⁴⁾ Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Finlandia jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2018 r. rząd planuje saldo nominalne na poziomie -0,6 % PKB w 2018 r., czyli takim samym jak w ubiegłym roku. Prognozuje też, że w 2019 r. i później saldo to poprawi się, osiągając niewielką nadwyżkę w latach 2020 i 2021. Przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt wynoszący 0,5 % PKB w kategoriach strukturalnych – został w 2017 r. osiągnięty z nadwyżką. Według prognoz przeliczony deficyt strukturalny⁽²⁾ będzie jednak nieznacznie wyższy i wyniesie 0,6 % PKB w latach 2018–2019, po czym zmaleje. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnęła wartość szczytową na poziomie 63,6 % w 2015 r., po czym spadła do poziomu 61,4 % w 2017 r. Zgodnie z programem stabilności na 2018 r. wskaźnik zadłużenia będzie się nadal zmniejszał i osiągnie poziom 56,7 % PKB w 2021 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, wydaje się zasadniczo wiarygodny. Główne ryzyko dla tych prognoz związane jest z ewentualnymi wyższymi od oczekiwanych kosztami początkowymi planowanej reformy usług społecznych i usług opieki zdrowotnej.
- (7) W programie stabilności na 2018 r. wskazano, że koszty związane z wyjątkowym napływem uchodźców wzrosły i że ich wpływ na budżet w latach 2015–2016 był znaczny. Według programu stabilności na 2017 r. koszty te w 2017 r. miały obniżyć się o 0,15 % PKB. Ponieważ wartość ta nie została potwierdzona w programie stabilności na 2018 r., Komisja nie uwzględniła jej. Oprócz tego w 2017 r. Finlandii przyznano tymczasowe odstępstwo – wynoszące 0,5 % PKB – od wymaganej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w celu uwzględnienia dużych reform strukturalnych, w szczególności reformy emerytalnej z 2017 r. oraz paktu dotyczącego konkurencyjności, mających pozytywny wpływ na długoterminową stabilność finansów publicznych. W 2017 r. Finlandii przyznano również tymczasowe odstępstwo wynoszące 0,1 % PKB z tytułu krajowych wydatków inwestycyjnych na projekty współfinansowane przez Unię. Jeżeli chodzi o to drugie odstępstwo, jednym z kryteriów kwalifikowalności jest warunek, że inwestycje publiczne ogółem nie mogą zmaleć. Dane dotyczące wyniku budżetu za 2017 r. pokazują jednak spadek inwestycji publicznych z 2017 r. w porównaniu z poprzednim rokiem, podczas gdy szacowany poziom inwestycji związanych z funduszami unijnymi nie zmienił się. Uznaje się zatem, że Finlandia nie kwalifikuje się już do uzyskania tymczasowego odstępstwa w wysokości 0,1 % PKB w związku z krajowymi wydatkami inwestycyjnymi na projekty współfinansowane przez Unię w 2017 r. Pozostałe tymczasowe odstępstwa od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego są przenoszone z roku na rok przez okres trzech lat. Tymczasowe odstępstwa na mocy klauzul dotyczących wydarzeń nadzwyczajnych oraz reform strukturalnych wynoszą zatem 0,67 % PKB w 2018 r. i 0,5 % PKB w 2019 r.
- (8) Rada zaleciła Finlandii, by ta zagwarantowała, że odchylenie od średniookresowego celu budżetowego w 2018 r. ograniczało się do odstępstwa dopuszczonego z tytułu wpływu na budżet wydarzeń nadzwyczajnych (przyznanego w 2016 r.), jak również odstępstw związanych z realizacją reform strukturalnych i inwestycji (przyznanym w 2017 r.). Odpowiada to maksymalnej nominalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto wynoszącej 1,9 % w 2018 r., co oznaczałoby dopuszczalne pogorszenie salda strukturalnego o 0,1 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia od zalecanej korekty budżetowej w 2018 r. Za sprawą lepszych od oczekiwanych wyników budżetowych w 2017 r. prognozuje się jednak obecnie, że różnica w stosunku do średniookresowego celu budżetowego jest mniejsza niż odstępstwa przyznane w związku z klauzulami dotyczącymi wydarzeń nadzwyczajnych oraz reform strukturalnych. Jeżeli prognoza ta się potwierdzi, kwestie te zostaną rozważone w ocenie *ex post* dotyczącej 2018 r.
- (9) W odniesieniu do 2019 r. prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje, że Finlandia powinna zapewnić, aby odchylenie od średniookresowego celu budżetowego w 2019 r. ograniczało się do odchylenia związanego z wpływem na budżet realizacji reform strukturalnych, w odniesieniu do którego w 2017 r. przyznano tymczasowe odstępstwo. Odpowiada to maksymalnej nominalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto wynoszącej 2,9 %, co oznaczałoby dopuszczalne pogorszenie salda strukturalnego o 0,2 % PKB. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki prognozuje się, że Finlandia spełni

(¹) 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).

(²) Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, nieuwzględniającym środków jednorazowych i tymczasowych, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

ten wymóg w 2019 r. Jednocześnie prognozuje się, że w latach 2018 i 2019 Finlandia spełni wymóg w zakresie wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że Finlandia powinna być gotowa do wprowadzenia dodatkowych środków, aby zapewnić spełnienie wymogów paktu stabilności i wzrostu w 2018 r., oraz że zgodnie z prognozami spełni te wymogi w 2019 r.

- (10) Ze względu na starzenie się społeczeństwa i spadek liczebności siły roboczej prognozuje się wzrost wydatków na emerytury oraz opiekę zdrowotną i długoterminową z 22 % PKB w 2016 r. do 24 % PKB do 2030 r. Reformy administracji oraz usług społecznych i opieki zdrowotnej, będące obecnie przedmiotem dyskusji w parlamencie, mają na celu ograniczenie wzrostu wydatków w tej dziedzinie. Mają one również zapewnić równy dostęp do opieki zdrowotnej oraz ograniczyć czas oczekiwania pacjentów, w szczególności na obszarach defaworyzowanych lub oddalonych. Według oświadczeń własnych odsetek niezaspokojonych potrzeb medycznych w Finlandii jest wyższy od średniej unijnej. Szczególne trudności w uzyskaniu niezbędnej opieki medycznej mają osoby niepracujące. Począwszy od 2020 r. odpowiedzialność za usługi społeczne i w zakresie opieki zdrowotnej przejmą w Finlandii okręgi, wprowadzone jako nowy poziom regionalnej administracji publicznej. Reforma przewiduje połączenie zasobów, dzięki czemu będą one skuteczniej wykorzystywane na poziomie okręgów. Na poprawę wydajności korzystnie powinno również wpłynąć częstsze wykorzystywanie usług cyfrowych i elektronicznych. Usługi społeczne oraz w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej będą świadczone zarówno przez publiczne, jak i prywatne ośrodki socjalne i opieki zdrowotnej. Dzięki temu pacjenci będą mieli większy wybór. Oczekuje się również, że konkurencja między poszczególnymi usługodawcami przyniesie oszczędności kosztów. Osiągnięcie tych ambitnych celów będzie zależec m.in. od wyborów dokonanych na etapie realizacji reformy.
- (11) Wskaźnik zatrudnienia na poziomie 74 % ogółu ludności w wieku produkcyjnym (20–64 lata) był w 2017 r. w Finlandii stosunkowo niski w porównaniu z innymi krajami nordyckimi. Niższy był również poziom aktywności zawodowej, w szczególności w przypadku kobiet, mężczyzn o niskich umiejętnościach zawodowych oraz osób ze środowisk migracyjnych. Wysoka była stopa bezrobocia strukturalnego, która w 2017 r. wyniosła około 7,5 % ogółu siły roboczej. Co się tyczy wzrostu zatrudnienia, pomimo niedawnych środków przyjętych przez władze fińskie utrzymują się problemy z wprowadzeniem większej liczby zachęt do podejmowania pracy oraz bardziej aktywnej polityki rynku pracy.
- (12) Bierność zawodowa oraz pułapka bezrobocia nadal stanowią jedną z przeszkód dla pełniejszego wykorzystania siły roboczej. System zabezpieczenia społecznego oraz połączenie różnych rodzajów świadczeń prowadzą do istotnej pułapki bierności zawodowej. Jej ważny element stanowią pomoc społeczna oraz zasiłek mieszkaniowy. Te i inne świadczenia są w szybkim tempie wycofywane wraz ze wzrostem dochodów, co stwarza ryzyko, że podjęcie pracy może nie być wystarczająco opłacalne. Uznaje się, że złożoność zasad regulujących świadczenia w powiązaniu z praktykami administracyjnymi prowadzi do znacznych pułapek bezrobocia lub „pułapek biurokratycznych”. Brak pewności co do poziomu świadczeń oraz czas potrzebny na ich ponowne przyznanie ogranicza atrakcyjność podejmowania pracy krótkoterminowej lub w niepełnym wymiarze czasu. Ponadto, pomimo niedawnego ożywienia w sektorze budownictwa mieszkaniowego brak przystępnych cenowo mieszkań w ośrodkach wzrostu gospodarczego może stanowić dodatkową przeszkodę dla mobilności pracowników. Przeprowadzany obecnie eksperyment dotyczący dochodu podstawowego, którego pierwsze wyniki spodziewane są w 2019 r., powinien dostarczyć informacji na potrzeby przeglądu systemu zabezpieczenia społecznego. Bada się też możliwość zreformowania systemu urlopów rodzicielskich z myślą o zwiększeniu stopy zatrudnienia wśród kobiet w wieku rozrodczym i o wspieraniu równouprawnienia płci. Powstaje system ewidencji dochodów w czasie rzeczywistym, który może przyczynić się do poprawy wydajności usług publicznych oraz do skutecznego wyrównania poziomu świadczeń.
- (13) Zmieniają się praktyki w zakresie ustalania wynagrodzeń, a rokowania coraz częściej prowadzone są na szczeblu sektorowym lub lokalnym. Jako że przedsiębiorstwa często mają do czynienia z bardzo różnymi ograniczeniami, podjęcie to powinno umożliwić większe zróżnicowanie płac między nimi, jak również zagwarantować, że podwyżki realnych wynagrodzeń będą odpowiadać wzrostowi wydajności i przyczyniać się do lepszych wyników w obszarze zatrudnienia. Na mocy najnowszych porozumień w sprawie wynagrodzeń, które zawarto pod koniec 2017 r. i na początku 2018 r., organizacje pracodawców mają więcej możliwości prowadzenia rokowań na poziomie lokalnym. W przypadku pracodawców niezrzeszonych nadal istnieją pewne przeszkody w tym zakresie. Odnotowano już pierwsze pozytywne rezultaty stosowania takiego podejścia: obecny status ostatnich negocjacji dotyczących wynagrodzeń wskazuje, że ich wynik będzie zasadniczo neutralny dla konkurencyjności kosztowej. W praktyce, pomimo braku formalnej koordynacji porozumień w sprawie wynagrodzeń, wydaje się formować model fiński, który wiąże podwyżki płac w sektorze towarów i usług niepodlegających wymianie z podwyżkami uzgodnionym w sektorze towarów i usług podlegających wymianie handlowej.
- (14) Ponieważ poziom aktywności zawodowej i zatrudnienia stopniowo zbliża się ponownie do poziomu sprzed kryzysu, niższe szanse na rynku pracy osób bezrobotnych i biernych zawodowo mogą stać się jednym z głównych problemów zdolnych spowolnić ożywienie na rynku pracy i tym samym osłabić długoterminową stabilność fińskiego społeczeństwa opiekuńczego. Wspomniana sytuacja wymaga zapewnienia takim osobom odpowiednich i zintegrowanych usług w zakresie aktywizacji i rehabilitacji zawodowej. Jednocześnie środki przeznaczone na publiczne służby zatrudnienia, w szczególności na działalność doradczą, są na poziomie poniżej średniej unijnej. Usługi dla bezrobotnych, w szczególności osób o ograniczonych perspektywach zatrudnienia, są rozproszone między wielu odrębnymi usługodawców. Integracja i lepsza koordynacja świadczenia tych usług pomogłyby zapewnić ich ciągłość (punkt kompleksowej obsługi dla osób bezrobotnych / biernych zawodowo).

Zapewnienie powrotu na rynek pracy osób biernych zawodowo, w szczególności z grupy wiekowej 25–49 lat i osób ze środowisk migracyjnych, wymaga nieustannych starań. Migranci mogliby częściowo zrekompensować obecny spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym, pod warunkiem że zostaną dobrze zintegrowani na rynku pracy i w fińskim społeczeństwie. Zwiększa się ponadto niedobór siły roboczej, co prawdopodobnie stanowi odzwierciedlenie zmian strukturalnych w gospodarce, takich jak starzenie się społeczeństwa. Wskazuje to na potrzebę nieustannego inwestowania w kształcenie dorosłych oraz szkolenia zawodowe, co ułatwi mobilność zawodową i ograniczy problem niedopasowania umiejętności.

- (15) Rząd wprowadził środki promujące przedsiębiorczość oraz wspierające podmioty rozpoczynające działalność gospodarczą. Zwiększył również dostępność kredytów i gwarancji eksportowych dla małych i średnich przedsiębiorstw. Osoby bezrobotne, które podjęły działalność gospodarczą, są obecnie uprawnione do zasiłku w trakcie pierwszych miesięcy jej prowadzenia. Program ten ma największe szanse na sukces, jeśli towarzyszyć mu będą działania w zakresie szkoleń i coachingu, z kolei krótki okres trwania może ograniczyć jego wpływ. Utrzymują się również pewne niedociągnięcia w zakresie ochrony socjalnej przedsiębiorców i osób samozatrudnionych. W Finlandii w przypadku tych ostatnich ryzyko ubóstwa jest wysokie w porównaniu z zatrudnionymi.
- (16) Zadłużenie gospodarstw domowych jest na rekordowo wysokim poziomie (67 % PKB w 2016 r.). Dług jest w przeważającej części zaciągnięty przy zmiennych stopach oprocentowania, co stanowi zagrożenie związane z ewentualnym ich wzrostem w perspektywie średnioterminowej. Szybko rośnie wolumen kredytów konsumenckich, przy czym coraz większa ich część jest udzielana przez banki zagraniczne, instytucje finansowe inne niż instytucje kredytowe, małe przedsiębiorstwa pożyczkowe lub ma charakter pożyczki społecznościowej. Fiński organ nadzoru finansowego przyjął szereg środków w celu ograniczenia wzrostu zadłużenia gospodarstw domowych. W najbliższym czasie nie oczekuje się jednak aktywnego zmniejszenia zadłużenia, w szczególności dlatego że stopy oprocentowania są niskie, a nastroje konsumentów – dobre. Brak kompleksowego rejestru kredytów, obejmującego zarówno pozytywne, jak i negatywne informacje o dłużnikach, może uniemożliwiać bankom dokładny przegląd ogólnego zadłużenia gospodarstw domowych.
- (17) W ramach europejskiego semestru 2018 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Finlandii, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r. i krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Finlandii w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Finlandii, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (18) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r., a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZY ZALECA Finlandii podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Osiągnięcie w 2019 r. średniookresowego celu budżetowego, przy uwzględnieniu odstępstw związanych z wdrożeniem reform strukturalnych, w odniesieniu do których dopuszczono tymczasowe odchylenie. Zapewnienie przyjęcia i wdrożenia reformy administracyjnej w celu zwiększenia efektywności kosztowej usług społecznych i usług opieki zdrowotnej oraz równego dostępu do tych usług.
2. Poprawę zachęt do podejmowania pracy oraz zapewnienie odpowiednich i dobrze zintegrowanych usług osobom bezrobotnym i biernym zawodowo.
3. Usprawnienie monitorowania zadłużenia gospodarstw domowych, m.in. poprzez ustanowienie rejestru kredytów.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady
H. LÖGER
Przewodniczący

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