KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 23.5.2022 r.
COM(2022) 611 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Finlandii na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Finlandię programu stabilności na 2022 r.

{SWD(2022) 611 final} - {SWD(2022) 640 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Finlandii na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Finlandię programu stabilności na 2022 r.

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 ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241[3] ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zapewnia wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociąga za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczynia się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrażania zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, których celem jest w szczególności promowanie zielonej i cyfrowej transformacji, zwiększając jednocześnie odporność i wzrost potencjalny gospodarek państw członkowskich. Pomaga również wzmocnić stabilność finansów publicznych oraz pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w średnim i długim okresie. Maksymalny wkład finansowy dla każdego państwa członkowskiego w ramach

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

[2] Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności [został] zaktualizowany [XX] czerwca 2022 r., zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(2) 24 listopada 2021 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej na 2022 r. Należycie uwzględniono w niej potwierdzone wspólne zobowiązanie, które podjęto w maju 2021 r. podczas Szczytu Społecznego w Porto, do dalszego wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych proklamowanego przez Parlament Europejski, Radę i Komisję 17 listopada 2017 r. 25 marca 2022 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2022 r. 24 listopada 2021 r., działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Finlandii jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji[4]. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało przyjęte przez Radę 5 kwietnia 2022 r., a także wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2022 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych i który Rada przyjęła 14 marca 2022 r.

(3) Inwazja Rosji na Ukrainę, która nastąpiła wkrótce po globalnej pandemii, znacząco zmieniła kontekst geopolityczny i gospodarczy. Skutki tej inwazji odczuwane przez gospodarki państw członkowskich to m.in. wyższe ceny energii i żywności i słabsze perspektywy wzrostu gospodarczego. Wyższe ceny energii wpływają zwłaszcza na gospodarstwa domowe znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji, które doświadczają ubóstwa energetycznego lub są nim zagrożone. UE doświadcza również bezprecedensowego napływu osób uciekających z Ukrainy. W tym kontekście 4 marca 2022 r. uruchomiono[5] po raz pierwszy dyrektywę w sprawie tymczasowej ochrony, przyznając osobom wysiedlonym z Ukrainy prawo do legalnego pobytu w UE, a także dostęp do kształcenia i szkolenia, rynku pracy, opieki zdrowotnej, mieszkań i opieki społecznej.

(4) Biorąc pod uwagę szybko zmieniającą się sytuację gospodarczą i geopolityczną, europejski semestr ponownie służy do zakrojonej na szeroką skalę koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia w 2022 r., jednocześnie rozwijając się zgodnie z wymogami dotyczącymi wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, jak opisano w rocznej analizie zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2022 r. Realizacja przyjętych planów odbudowy i zwiększania odporności jest nieodzowna do osiągnięcia priorytetów polityki w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te uwzględniają wszystkie stosowne zalecenia krajowe wydane w cyklach semestru w latach 2019 i 2020, lub znaczną część tych zaleceń. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019 i 2020 pozostają aktualne również w odniesieniu do planów odbudowy i zwiększania odporności, które są uzupełniane, aktualizowane lub zmieniane zgodnie z art. 14, 18 i 21 rozporządzenia

[4] 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.

[5] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony, Dz.U. L 71 z 4.3.2022, s. 1.

(UE) 2021/241, obok zaleceń dla poszczególnych krajów wydanych do dnia przedłożenia zmodyfikowanego planu.

(5) Ogólna klauzula wyjścia obowiązuje od marca 2020 r.[6] W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r.[7] Komisja przedstawiła opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w UE lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Zwiększona niepewność i poważne ryzyko pogorszenia się perspektyw gospodarczych w związku z wojną w Europie, bezprecedensowymi podwyżkami cen energii i utrzymującymi się zakłóceniami w łańcuchu dostaw uzasadniają przedłużenie do końca 2023 r. ogólnej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu.

(6) Zgodnie z podejściem przyjętym w opinii Rady z 18 czerwca 2021 r. w sprawie programu stabilności na 2021 r. kurs polityki fiskalnej jest obecnie najlepiej mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów), z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem wywołanym COVID-19, lecz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, w stosunku do średniookresowego wzrostu potencjalnego[8]. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej i cyfrowej transformacji; z tego powodu uwagę zwraca się również na zmiany bieżących wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem wywołanym COVID-19) i inwestycji finansowanych ze środków krajowych[9].

(7) 2 marca 2022 r. Komisja przyjęła komunikat zawierający ogólne wytyczne dotyczące polityki fiskalnej w 2023 r. w celu wsparcia państw członkowskich w przygotowaniu programów stabilności i konwergencji, a przez to wzmocnienia koordynacji polityki[10]. Komisja stwierdziła, że w oparciu o perspektywy makroekonomiczne prognozy z zimy 2022 r. stosowne wydaje się przejście w 2023 r. od ogółem wspierającego kursu polityki fiskalnej w latach 2020–2022 do zasadniczo neutralnego ogólnego kursu polityki fiskalnej, przy zachowaniu gotowości do odpowiedniej reakcji w przypadku zmiany sytuacji gospodarczej. Komisja oznajmiła, że zalecenia fiskalne na 2023 r. nadal powinny być różne dla poszczególnych państw członkowskich

---

6 Komunikat Komisji do Rady w sprawie uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej w ramach paktu stabilności i wzrostu, Bruksela, COM(2020) 123 final z 20.3.2020.

7 Komunikat Komisji do Rady „Rok od wybuchu pandemii COVID-19: działania z zakresu polityki fiskalnej”, Bruksela, COM(2021) 105 final z 3.3.2021.

8 Szacunki dotyczące kursu polityki fiskalnej i jej komponentów w niniejszym zaleceniu są szacunkami Komisji opartymi na założeniach stanowiących podstawę prognozy Komisji z wiosny 2022 r. Szacunki Komisji dotyczące średniookresowego wzrostu potencjalnego nie uwzględniają pozytywnego wpływu reform, które są częścią planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogą pobudzić wzrost potencjalny.

9 Niefinansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ani z innych funduszy UE.

10 Komunikat Komisji do Rady: Wytyczne dotyczące polityki fiskalnej na 2023 r., Bruksela, COM(2022) 85 final z 2.3.2022.

i uwzględniać potencjalne efekty zewnętrzne dla innych krajów. Komisja wezwała państwa członkowskie do uwzględnienia wytycznych w swoich programach stabilności i konwergencji. Komisja zobowiązała się, że będzie ściśle monitorować sytuację gospodarczą i w razie potrzeby dostosuje swoje wytyczne polityczne, najpóźniej pod koniec maja 2022 r. w wiosennym pakiecie europejskiego semestru.

(8) W stosunku do wytycznych fiskalnych przedstawionych 2 marca 2022 r. zalecenia fiskalne na 2023 r. uwzględniają gorsze perspektywy gospodarcze, większą niepewność i dodatkowe ryzyko pogorszenia sytuacji oraz wyższą inflację, niż zakładano w prognozie zimowej. W tym kontekście działania fiskalne muszą mieć na celu rozwijanie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego, a także zachowanie siły nabywczej gospodarstw domowych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, tak aby złagodzić skutki wzrostu cen energii i pomóc ograniczyć presję inflacyjną efektów drugiej rundy za pomocą ukierunkowanych środków tymczasowych; polityka fiskalna musi pozostać elastyczna, aby dostosowywać się do szybko zmieniających się okoliczności; musi też być różna dla poszczególnych krajów w zależności od ich sytuacji fiskalnej i gospodarczej, m.in. pod względem narażenia na kryzys i napływu wysiedleńców z Ukrainy.

(9) 27 maja 2021 r. Finlandia przedstawiła Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Na podstawie art. 19 rozporządzenia (UE) 2021/241 Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oceny zawartymi w załączniku V do tego rozporządzenia. 29 października 2021 r. Rada przyjęła decyzję w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Finlandii. Uruchomienie transz jest uzależnione od decyzji Komisji podjętej zgodnie z art. 24 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2021/241 i stwierdzającej, że Finlandia osiągnęła w zadowalający sposób odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady. Osiągnięcie w zadowalający sposób zakłada, że działania związane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie zostały odwrócone.

(10) 13 kwietnia 2022 r. Finlandia przedłożyła swój krajowy program reform na 2022 r. oraz swój program stabilności na 2022 r., w terminie przewidzianym w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie. Zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241 krajowy program reform na 2022 r. odzwierciedla również półroczne sprawozdania Finlandii z postępów w realizacji jej planu odbudowy i zwiększania odporności.

(11) 23 maja 2022 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe dotyczące Finlandii na 2022 r.[11] Oceniono w nim postępy Finlandii we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019, 2020 i 2021 oraz podsumowano realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Finlandię, z uwzględnieniem tabeli wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano luki dotyczące wyzwań, których nie uwzględniono w planie odbudowy i zwiększania odporności lub uwzględniono je jedynie częściowo, a także nowych i pojawiających się wyzwań,

[11] SWD(2022) 611 final.

w tym związanych z inwazją Rosji na Ukrainę. Oceniono w nim również postępy Finlandii we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów UE dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

(12) 23 maja 2022 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Finlandii, ponieważ jej dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2021 r. przekroczył określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB, w związku z czym państwo to nie przestrzegało warunków wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium długu nie zostało spełnione. Zgodnie z komunikatem z 2 marca 2022 r. Komisja uznała w ramach swojej oceny wszystkich istotnych czynników, że zapewnienie zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu oznaczałaby zbyt trudny i skoncentrowany na wstępie wysiłek fiskalny, który może zagrozić wzrostowi gospodarczemu. W związku z tym zapewnienie zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu nie jest, zdaniem Komisji, uzasadnione w obecnych wyjątkowych warunkach gospodarczych. Zgodnie z zapowiedzią Komisja nie zaproponowała wszczęcia nowych procedur nadmiernego deficytu wiosną 2022 r. i ponownie oceni zasadność wszczęcia takich procedur jesienią 2022 r.

(13) 20 lipca 2020 r. Rada zaleciła Finlandii wprowadzenie w 2020 i 2021 r. wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii, wspomożenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Finlandii – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Według danych zweryfikowanych przez Eurostat w 2021 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Finlandii zmniejszył się z 5,5 % PKB w 2020 r. do 2,6 % w 2021 r. Działania w zakresie polityki fiskalnej podjęte przez Finlandię wspierały ożywienie gospodarcze w 2021 r., natomiast tymczasowe nadzwyczajne środki wsparcia zmniejszono z 2,8 % PKB w 2020 r. do 1,7 % w 2021 r. Działania podjęte przez Finlandię w 2021 r. były zgodne z zaleceniem Rady z 20 lipca 2020 r. Działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które rząd podjął w latach 2020 i 2021, miały charakter tymczasowy lub były zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Według danych zweryfikowanych przez Eurostat dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł w 2021 r. 65,8 % PKB.

(14) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie stabilności na 2022 r., jest realistyczny. Rząd prognozuje, że realny PKB wzrośnie w 2022 r. o 1,5 %, a w 2023 r. – o 1,7 %. Z kolei w prognozie Komisji z wiosny 2022 r. przewiduje się nieco wyższy wzrost realnego PKB – o 1,6 % w 2022 r. i o 1,7 % w 2023 r. W programie stabilności na 2022 r. rząd oczekuje, że deficyt nominalny zmniejszy się do poziomu 2,2 % PKB w 2022 r. i 1,7 % PKB w 2023 r. Spadek w 2022 r. odzwierciedla głównie silny wzrost działalności gospodarczej oraz zniesienie większości środków nadzwyczajnych. W programie przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrośnie w 2022 r. do 66,2 %, a w 2023 r. – do 66,9 % PKB, Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dniu będącym datą graniczną prognozy Komisji z wiosny 2022 r. w prognozie tej przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 2,2 % PKB w 2022 r. i 1,7 % PKB w 2023 r.

Jest to zgodne z poziomem deficytu prognozowanym w programie stabilności na 2022 r. W prognozie Komisji z wiosny 2022 r. przewiduje się podobny poziom relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, który w 2022 r. wyniesie 65,9 %, a w 2023 r. – 66,6 %.

Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2022 r. średniookresowy (średnia z 10 lat) wzrost produktu potencjalnego szacowany jest na 1,2 %. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które są częścią planu odbudowy i zwiększania odporności i mogą zwiększyć wzrost potencjalny Finlandii.

(15) W 2022 r. rząd stopniowo wycofał większość środków wprowadzonych w reakcji na kryzys związany z COVID-19, w związku z czym prognozuje się, że tymczasowe nadzwyczajne środki wsparcia zmaleją z 1,7 % PKB w 2021 r. do 0,2 % PKB w 2022 r. Na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych mają wpływ środki, które wprowadzono, aby przeciwdziałać gospodarczym i społecznym skutkom wzrostu cen energii, i które w prognozie Komisji z wiosny 2022 r. szacuje się na 0,1 % PKB w 2022 r. i 0,0 % PKB w 2023 r.[12] Są to głównie tymczasowe środki podatkowe (np. odliczenie kosztów podróży). Środki te ogłoszono jako tymczasowe. Jeżeli jednak ceny energii pozostaną wysokie również w 2023 r., niektóre z tych środków mogłyby zostać utrzymane. Na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych mają również wpływ koszty zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy, które według prognozy Komisji z wiosny 2022 r. mają wynieść 0,1 % PKB w 2022 r. i 0,2 % PKB w 2023 r.[13], a także koszty zwiększenia wydatków na obronę o 0,3 % PKB w 2022 r. i o 0,1 % PKB w 2023 r.

(16) 18 czerwca 2021 r. Rada zaleciła, by w 2022 r. Finlandia[14] kontynuowała wspierający kurs polityki fiskalnej, wykorzystując m.in. impuls zapewniony przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymała inwestycje finansowane ze środków krajowych. Zaleciła również, by Finlandia prowadziła – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – politykę fiskalną mającą na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.

(17) Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2022 r. i z uwzględnieniem informacji zawartych w programie stabilności Finlandii na 2022 r. prognozuje się, że kurs polityki fiskalnej w 2022 r. będzie wspierający, na poziomie -0,6 % PKB[15]. Finlandia

---

12 Dane liczbowe odzwierciedlają poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków wprowadzanych od jesieni 2021 r., w tym bieżących dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – środków w zakresie nakładów inwestycyjnych.

13 Zakłada się, że łączna liczba wysiedleńców, którzy dotrą z Ukrainy do UE, osiągnie stopniowo 6 mln do końca 2022 r., a ich rozmieszczenie geograficzne szacuje się na podstawie wielkości istniejącej diaspory, względnej liczby ludności przyjmującego państwa członkowskiego oraz rzeczywistego rozmieszczenia wysiedleńców z Ukrainy w całej UE od marca 2022 r. W przypadku kosztów budżetowych na osobę szacunki opierają się na modelu mikrosymulacyjnym Euromod opracowanym przez Wspólne Centrum Badawcze Komisji, z uwzględnieniem zarówno transferów pieniężnych, do których osoby te mogą być uprawnione, jak i świadczeń rzeczowych, takich jak edukacja i opieka zdrowotna.

14 Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady w sprawie programu stabilności Finlandii na 2021 r., Dz.U. C 304 z 29.7.2021, s. 126.

15 Ujemna (dodatnia) wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce (niedoborowi) wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, wskazując na ekspansywną (restrykcyjną) politykę fiskalną.

planuje dalsze wspieranie ożywienia gospodarczego przez wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji, zgodnie z zaleceniem Rady. Prognozuje się, że pozytywny wpływ, jaki mają na działalność gospodarczą wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, wzrośnie o 0,2 p.p. PKB w porównaniu z 2021 r. Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który wyniesie 0,2 p.p. w 2022 r.[16]. W związku z tym Finlandia planuje utrzymać inwestycje finansowane ze środków krajowych, zgodnie z zaleceniem Rady. Jednocześnie prognozuje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) w 2022 r. będzie mieć zasadniczo neutralny wpływ na ogólny kurs polityki fiskalnej, wynoszący 0,1 p.p. Obejmuje to dodatkowy wpływ środków mających zaradzić gospodarczym i społecznym skutkom wzrostu cen energii (0,1 % PKB), a także koszty zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy (0,1 % PKB).

(18) W prognozie Komisji z wiosny 2022 r. przewiduje się, że w 2023 r. kurs polityki fiskalnej wyniesie 0,3 % PKB, przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki[17]. Prognozuje się, że w 2023 r. Finlandia będzie nadal wykorzystywać dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji wspierających ożywienie gospodarcze. Prognozuje się, że pozytywny wpływ, jaki mają na działalność gospodarczą wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, wzrośnie o 0,2 p.p. PKB w porównaniu z 2022 r. Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który wyniesie 0,1 p.p. w 2023 r.[18]. Jednocześnie prognozuje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) w 2023 r. będzie mieć restrykcyjny wpływ na ogólny kurs polityki fiskalnej, wynoszący 0,4 p.p. Obejmuje to wpływ wycofywania środków wprowadzonych w obliczu wzrostu cen energii (0,1 % PKB), a także dodatkowe koszty zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy (0,1 % PKB).

(19) W programie stabilności na 2022 r. przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie się stopniowo zmniejszać do 1,4 % w 2024 r. i do 1,8 % w 2025 r. Planuje się zatem, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzyma się na poziomie poniżej 3 % PKB w okresie objętym programem. W programie przewidziano wzrost relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB do 2025 r. – w 2024 r. do 68,0 %, a w 2025 r. – do 69,1 % PKB. Z analizy przeprowadzonej przez Komisję wynika, że zagrożenie dla długookresowej zdolności do obsługi długu wydaje się średnie w średnim okresie.

(20) System zabezpieczenia społecznego Finlandii obejmuje szeroki odsetek ludności i zapewnia skuteczną ochronę przed ubóstwem, ale charakteryzuje się też dużą

---

16 Przewiduje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,3 p.p. PKB.

17 Ujemna (dodatnia) wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce (niedoborowi) wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, wskazując na ekspansywną (restrykcyjną) politykę fiskalną.

18 Przewiduje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB.

złożonością i pewnymi inherentnymi brakami wydajności. W szczególności dotyczy to łączenia dochodów z pracy i świadczeń socjalnych oraz walki z bezrobociem długotrwałym. Kompleksowa reforma zabezpieczenia społecznego będzie miała zasadnicze znaczenie dla usprawnienia systemu, zwiększenia zachęt do pracy, a jednocześnie zachowania zabezpieczenia społecznego i podniesienia wskaźnika zatrudnienia, zgodnie z długoterminowymi celami rządu. Taka reforma powinna zwiększyć dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków dochodowych oraz podnieść efektywność wydatków na ochronę socjalną, wspierając tym samym stabilność finansów publicznych. W 2020 r. specjalnej komisji parlamentarnej powierzono zadanie zaplanowania tej reformy do 2027 r. W styczniu 2022 r. komisja opublikowała wyniki swoich prac w zakresie mapowania problemów, zaś kolejny etap jej prac obejmuje opracowywanie możliwych rozwiązań rozpoznanych problemów oraz proponowanie alternatywnych sposobów organizacji zabezpieczenia społecznego. Przyjęcie, w oparciu o prace komisji, rządowego planu działania na rzecz reformy zabezpieczenia społecznego powinno przyspieszyć postępy w przygotowywaniu reformy i utorować drogę dla jej realizacji.

(21) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) i kryterium 2.2 załącznika V do rozporządzenia (UE) 2021/241 plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmacniających się reform i inwestycji, które mają zostać wdrożone do 2026 r. Pomagają one sprostać wszystkim wyzwaniom gospodarczym i społecznym, które zostały wskazane w stosownych zaleceniach krajowych skierowanych do Finlandii przez Radę w ramach europejskiego semestru w 2019 i 2020 r., obok zaleceń dla tego kraju wydanych do dnia przyjęcia planu, lub znacznej części tych wyzwań. W szczególności plan zakłada aktualizację ustawy o zmianie klimatu oraz trwające reformy kształcenia ciągłego, opieki społecznej i opieki zdrowotnej. Obejmuje też środki mające zwiększyć zatrudnienie oraz wzmocnić przeciwdziałanie praniu pieniędzy i wesprzeć ustanowienie pozytywnego rejestru kredytowego.

(22) Oczekuje się, że realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności Finlandii przyczyni się do dalszych postępów zielonej i cyfrowej transformacji. Działania wspierające realizację celów klimatycznych w Finlandii stanowią 50,1 % łącznej alokacji w ramach planu, a działania wspierające realizację celów cyfrowych – 27,5 %. Pełna realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z ustalonymi odpowiednimi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi, pomoże Finlandii szybko przezwyciężyć skutki kryzysu związanego z COVID-19, wzmacniając jednocześnie jej odporność. Systematyczne angażowanie partnerów społecznych i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje ważne dla pomyślnej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, a także innych polityk gospodarczych i polityk zatrudnienia wykraczających poza zakres tego planu, ponieważ służy zapewnieniu szerokiego poczucia odpowiedzialności za cały program polityczny.

(23) 5 maja 2022 r. Komisja zatwierdziła dokumenty programowe Finlandii dotyczące polityki spójności[19], z wyjątkiem Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji

[19] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu

i programu polityki spójności na rzecz wysp Alandzkich. Wyspy Alandzkie przedłożyły program polityki spójności 4 kwietnia 2022 r. Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24 czerwca 2021 r. Finlandia uwzględniła w programowaniu funduszy polityki spójności na lata 2021–2027 stosowne zalecenia krajowe. Jest to warunek wstępny poprawy skuteczności i zmaksymalizowania wartości dodanej wsparcia finansowego otrzymywanego z funduszy polityki spójności i jednocześnie przyczynia się do koordynacji, komplementarności i spójności między tymi funduszami a innymi instrumentami i funduszami unijnymi. Pomyślne wdrożenie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz programów polityki spójności zależy również od usunięcia przeszkód dla inwestycji wspierających zieloną i cyfrową transformację oraz zrównoważony rozwój terytorialny.

(24) Plan REPowerEU przyjęto w odpowiedzi na mandat udzielony przez szefów państw lub rządów UE w Deklaracji wersalskiej i ma on na celu jak najszybsze uniezależnienie Unii Europejskiej od importu paliw kopalnych z Rosji. W ramach dialogu z państwami członkowskimi określane są najodpowiedniejsze projekty, inwestycje i reformy służące temu celowi na szczeblu krajowym, regionalnym i unijnym. Działania te służą zmniejszeniu zależności od paliw kopalnych ogółem, a także znalezieniu innych źródeł importu paliw kopalnych niż Rosja.

(25) Choć fińska gospodarka jest jedną z najbardziej energochłonnych w UE, Finlandia wyznaczyła sobie cel, który zakłada, że do 2035 r. stanie się neutralnym pod względem emisji dwutlenku węgla i pierwszym wolnym od paliw kopalnych społeczeństwem opiekuńczym. Energia, przemysł, transport i budownictwo to najważniejsze sektory, które będą musiały przyczynić się do znacznych redukcji emisji gazów cieplarnianych. Do wyzwań utrudniających osiągnięcie tego celu należą znaczna luka inwestycyjna sektora prywatnego i publicznego oraz opóźnienia inwestycji w energię odnawialną spowodowane zaległościami w rozpatrywaniu pozwoleń środowiskowych. Według danych z 2020 r. Finlandia jest wysoce uzależniona od rosyjskiego importu gazu (67 % w porównaniu z 44 % w UE), ropy naftowej (84 % w porównaniu z 26 % w UE) i węgla (55 % w porównaniu z 54 % w UE)[20]. Fińska gospodarka jednak tylko w ograniczonym stopniu zależy od importu gazu (który stanowił 6,9 % koszyka energetycznego w 2020 r.), a import wszystkich tych trzech surowców może zostać w dużej mierze zastąpiony innymi paliwami lub importem z innych państw. Finlandia dysponuje środkami awaryjnymi, aby zapewnić kontynuację działalności sektorów uzależnionych od tych paliw w przypadku zakłóceń w dostawach, oraz podejmuje działania na rzecz dywersyfikacji importu energii, aby uniezależnić się od Rosji. Finlandia wykorzystuje bardzo niewielkie ilości gazu do ogrzewania domów, a elektrownie są na ogół zdolne do zastąpienia stosowania gazu innymi paliwami. Finlandia nie ma dostępu do krajowych instalacji magazynowania gazu, ale w 2020 r. zaczął działać dwukierunkowy gazociąg Balticconector i państwo to spodziewa się, że w drugiej połowie tego roku zakończy budowę swojego trzeciego terminalu LNG. Oczekuje się, że wraz z dwoma już istniejącymi terminalami LNG i potencjalnymi przyszłymi projektami łączna zdolność importowa gazu wkrótce

---

Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej. Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159.

[20] Eurostat (2020), udział importu z Rosji w całkowitym imporcie gazu ziemnego, surowej ropy naftowej i węgla kamiennego. Średnia wielkość całkowitego importu dla UE-27 opiera się na wielkości importu spoza UE-27. W przypadku Finlandii całkowity import obejmuje handel wewnątrz UE. Dane dotyczące surowej ropy naftowej nie obejmują produktów rafinowanych.

pokryje znaczną część fińskich potrzeb w zakresie importu gazu. Zaleca się, aby nowa infrastruktura i inwestycje sieciowe związane z gazem były w miarę możliwości dostosowane do przyszłych wyzwań, tak by przez zmianę ich przeznaczenia do celów wykorzystania paliw zrównoważonych można było zapewnić im długoterminowy zrównoważony charakter. Około jednej trzeciej koszyka energetycznego Finlandii nadal stanowią ropa naftowa i węgiel, mimo że Finlandia również dywersyfikuje swój import ropy naftowej i węgla, aby uniezależnić się od Rosji. Energia jądrowa stanowiła 17 % koszyka energetycznego w 2020 r., przy czym ważnym źródłem paliwa jądrowego była Rosja. Wskaźnik elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych Finlandii wynosi obecnie 29 %, ale spodziewany jest jego wzrost w perspektywie średnioterminowej. Finlandia mogłaby wzmocnić krajowe przesyłanie energii elektrycznej. Ogółem, podczas gdy Finlandia odchodzi od swojej ograniczonej zależności od importu paliw kopalnych z Rosji, obecna sytuacja wymaga przyspieszenia i zwiększenia inwestycji w dekarbonizację oraz zapewnienia efektywności energetycznej i bezpieczeństwa dostaw energii. Do działań tych należy dalsze usprawnienie procedur wydawania pozwoleń, aby nadrobić zaległości w zakresie oczekujących na realizację projektów energetycznych oraz ułatwić dodatkowe priorytetowe inwestycje. Do zapewnienia zgodności z celami pakietu „Gotowi na 55” Finlandia będzie musiała przyjąć bardziej ambitne cele w zakresie ograniczania emisji gazów cieplarnianych, zwiększania udziału odnawialnych źródeł energii oraz poprawy efektywności energetycznej.

(26) Chociaż przyspieszenie transformacji w kierunku neutralności emisyjnej i odchodzenia od paliw kopalnych będzie się wiązać ze znacznymi kosztami restrukturyzacji w niektórych sektorach, Finlandia może wykorzystywać mechanizm sprawiedliwej transformacji w ramach polityki spójności, aby złagodzić społeczno-gospodarcze skutki transformacji w najbardziej dotkniętych nimi regionach. Finlandia może ponadto wykorzystać Europejski Fundusz Społeczny Plus, aby poprawić możliwości zatrudnienia i wzmocnić spójność społeczną.

(27) W świetle dokonanej przez Komisję oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2022 r., a jej opinia[21] znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej.

(28) W kontekście bliskich powiązań między gospodarkami państw członkowskich należących do strefy euro i ich wspólnego wkładu w funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej Rada zaleciła państwom członkowskim będącym członkami strefy euro podjęcie działań, w tym poprzez ich plany odbudowy i zwiększania odporności, w celu wdrożenia zalecenia dotyczącego polityki gospodarczej strefy euro. W przypadku Finlandii kwestia ta znalazła odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniach 1 i 2 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Finlandii podjęcie w latach 2022 i 2023 działań mających na celu:

1. W 2023 r. – zapewnienie, aby wzrost wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych był zgodny z ogólnie neutralnym kursem polityki, przy uwzględnieniu tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Zapewnienie gotowości do dostosowania wydatków bieżących do zmieniającej się sytuacji. Rozszerzenie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, m.in. przez wykorzystanie RRF, REPowerEU i innych funduszy

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

UE. W okresie po 2023 r. – prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie. Przedstawienie wniosków politycznych dotyczących reformy zabezpieczenia społecznego, mających na celu zwiększenie efektywności systemu świadczeń socjalnych, poprawę zachęt do pracy, a także wsparcie długoterminowej stabilności finansów publicznych.

2. Kontynuowanie realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności zgodnie z ustalonymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi zawartymi w decyzji wykonawczej Rady z dnia 29 października 2021 r. Kontynuowanie realizacji uzgodnionego programu polityki spójności Finlandii na lata 2021–2027 oraz szybkie zakończenie negocjacji z Komisją w sprawie dokumentów programowych dotyczących polityki spójności na lata 2021–2027 dla wysp Alandzkich oraz Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji w celu rozpoczęcia ich wdrażania.

3. Ograniczenie ogólnej zależności od importu paliw kopalnych i dywersyfikację importu przez przyspieszenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii, między innymi przez dalsze usprawnienie procedur wydawania pozwoleń oraz zwiększenie inwestycji w dekarbonizację przemysłu i elektryfikację transportu. Rozwijanie infrastruktury energetycznej w celu zwiększenia bezpieczeństwa dostaw energii.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący