C/2026/3939

1.9.2026

# ZALECENIE RADY

## z dnia 10 lipca 2026 r.

## w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Finlandii

(C/2026/3939)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 ([1]), w szczególności jego art. 3 ust. 3,

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 (UE) 2024/1263 określa cele ram zarządzania gospodarczego, jakimi są wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom budżetowym. Rozporządzenie stanowi, że Rada i Komisja prowadzą wielostronny nadzór w kontekście europejskiego semestru zgodnie z celami i wymogami określonymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Europejski semestr obejmuje, w szczególności, formułowanie zaleceń dla poszczególnych krajów i nadzór nad ich wdrażaniem.

(2) W dniu 25 listopada 2025 r. Komisja przyjęła opinię w sprawie projektu planu budżetowego Finlandii na 2026 r. W tym samym dniu, działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2026 r., w którym nie wskazała Finlandii jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie kapitału ludzkiego w Unii Europejskiej oraz wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2026 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ([2]) w dniu 21 kwietnia 2026 r., a wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu i zalecenie w sprawie kapitału ludzkiego – w dniu 9 marca 2026 r.

([1]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Dz.U. C, C/2026/2434, 28.4.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/2434/oj.

(3) W dniu 29 stycznia 2025 r. Komisja opublikowała Kompas konkurencyjności – strategiczne ramy mające na celu zwiększenie globalnej konkurencyjności Unii w ciągu najbliższych pięciu lat. Wskazano w nim trzy wymogi transformacyjne, tzn. innowacje, dekarbonizację i konkurencyjność oraz bezpieczeństwo, które stanowią podstawowe filary zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Odkąd opublikowano Kompas konkurencyjności, jest on wykorzystywany jako podstawa prac w ramach europejskiego semestru, co pozwala zapewnić spójność polityk gospodarczych państw członkowskich ze strategicznymi celami UE i stworzyć jednolite podejście do zarządzania gospodarczego, które wspiera zrównoważony wzrost, innowacje i odporność w całej Unii.

(4) W 2026 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal przebiega równolegle z ostatnim etapem wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) ([3]). Plany odbudowy i zwiększania odporności (RRP), wraz z finansowaniem w ramach polityki spójności, mają zasadnicze znaczenie dla realizacji priorytetów politycznych w ramach europejskiego semestru, ponieważ w planach tych miały znaleźć się rozwiązania umożliwiające skuteczne sprostanie wszystkim wyzwaniom wskazanym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów wydanych w ostatnich cyklach lub znacznej części tych wyzwań, a w programach finansowanych w ramach europejskiej polityki spójności wymagano uwzględnienia zaleceń dla poszczególnych krajów. W związku ze zbliżającym się zakończeniem funkcjonowania RRF niezwykle ważne jest utrzymanie reform i inwestycji wspieranych i realizowanych w ramach RRF, w szczególności tych, które przyczyniają się do sprostania wyzwaniom wskazanym w zaleceniach dla poszczególnych krajów, a także wykorzystanie tych reform i inwestycji jako podstawy do dalszych działań.

(5) W dniu 3 czerwca 2026 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe na 2026 r. dotyczące Finlandii. Oceniła w nim postępy Finlandii we wdrażaniu zaleceń dla tego kraju z 2025 r. oraz podsumowała realizację RRP przez Finlandię. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano najpilniejsze wyzwania, przed którymi stoi Finlandia. Oceniono w nim również postępy Finlandii we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów Unii dotyczących zatrudnienia, umiejętności oraz ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

(6) W dniu 20 stycznia 2026 r. Rada przyjęła zalecenie na mocy art. 126 ust. 7 TFUE mające na celu likwidację nadmiernego deficytu w Finlandii ([4]). Rada zaleciła następujące maksymalne stopy wzrostu wydatków netto: 1,3 % w 2026 r., 1,5 % w 2027 r. oraz 1,8 % w 2028 r., co odpowiada maksymalnym skumulowanym stopom wzrostu obliczonym przez odniesienie do roku bazowego 2024, wynoszącym: 2,5 % w 2026 r., 4,1 % w 2027 r. oraz 5,9 % w 2028 r. Ścieżka korekty wydatków netto określona w tym zaleceniu zastępuje maksymalne stopy wzrostu wydatków netto na okres po 2026 r. ustanowione w zaleceniu z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Finlandii ([5]) ([6]). Maksymalne stopy wzrostu wydatków netto określone w tym zaleceniu na 2025 r., wynoszące 1,6 % w ujęciu rocznym i 5,3 % w ujęciu łącznym względem roku bazowego 2023, pozostają jednak właściwe do oceny zgodności do 2025 r. włącznie. Na podstawie dokonanej przez Komisję oceny skutecznych działań z dnia 3 czerwca 2026 r. ([7]) procedura nadmiernego deficytu wobec Finlandii zostaje zawieszona.

([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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Zalecenie Rady z dnia 8 lipca 2025 r. zezwalające Finlandii na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę na podstawie rozporządzenia (UE) 2024/1263 (Uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia) (Dz.U. C, C/2025/3966, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3966/oj).

([5]) Zalecenie Rady z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Finlandii (Dz.U. C, C/2025/656, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/656/oj).

([6]) Pkt 2 zalecenia z dnia 21 stycznia 2025 r. i załącznik II do tego zalecenia („Pakiet reform i inwestycji stanowiący podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego do siedmiu lat") nadal mają zastosowanie.

([7]) Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, „Europejski semestr 2026 – pakiet wiosenny", COM (2026) 200 final.

(7) Rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie i jej reperkusje stanowią dla Unii Europejskiej wyzwanie egzystencjalne. Komisja zwróciła się do państw członkowskich, aby wystąpiły o uruchomienie w skoordynowany sposób krajowej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu w celu wsparcia działań UE na rzecz szybkiego i znacznego zwiększenia wydatków na obronę ([8]), a Rada Europejska pozytywnie odniosła się do tej propozycji w dniu 6 marca 2025 r. W następstwie wniosku Finlandii i na zalecenie Komisji Rada w dniu 8 lipca 2025 r. przyjęła zalecenie zezwalające Finlandii na odchylenie od zalecanych maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ([9]). Okres, w którym uruchomiona zostaje krajowa klauzula wyjścia (2025–2028), umożliwia Finlandii zmianę priorytetów wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych lub zwiększenie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych, tak aby trwale wyższe wydatki na obronę nie zagrażały stabilności finansów publicznych w perspektywie średniookresowej.

(8) W dniu 30 kwietnia 2026 r. Finlandia przedłożyła roczne sprawozdanie z postępów za 2026 r. ([10]) zawierające informacje na temat przestrzegania zalecanych maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto, realizacji pakietu reform i inwestycji stanowiących podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego oraz realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania zidentyfikowane w zaleceniu dla tego kraju w kontekście europejskiego semestru. Sprawozdanie z działań podjętych w ramach procedury nadmiernego deficytu zostało włączone do rocznego sprawozdania z postępów.

(9) Wzrost realnego PKB w 2025 r. wyniósł 0,2 %, a inflacja HICP – 1,8 %. Według prognozy Komisji z wiosny 2026 r. realny PKB wzrośnie o 0,8 % w 2026 r. i o 1,4 % w 2027 r., a inflacja HICP wyniesie 2,4 % w 2026 r. i 1,9 % w 2027 r.

(10) Według danych Eurostatu ([11]) deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Finlandii zmniejszył się z 4,4 % PKB w 2024 r. do 3,4 % PKB w 2025 r. Zmniejszenie deficytu w 2025 r. wynika głównie z wpływu środków zwiększających dochody, takich jak podwyższenie stawki VAT wprowadzone pod koniec 2024 r., oraz z umiarkowanego wzrostu wydatków. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych do daty granicznej prognozy deficyt przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2026 r. ma wynieść 4,5 % PKB w 2026 r. i 4,6 % w 2027 r. Wzrost deficytu w 2026 r. wynika głównie z wyższych inwestycji sektora instytucji rządowych i samorządowych związanych z dostawą samolotów myśliwskich F-35, częściowo przesuniętą z 2025 r., oraz z wyższych płatności z tytułu odsetek.

(11) Z szacunków Komisji wynika, że w 2025 r. kurs polityki fiskalnej ([12]), który obejmuje wydatki finansowane zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych, był restrykcyjny, na poziomie 1,5 % PKB. Prognozuje się, że w 2026 r. będzie on ekspansywny na poziomie 0,7 % PKB, a w 2027 r. – zasadniczo neutralny.

(12) Według danych Eurostatu ([13]) dług sektora instytucji rządowych i samorządowych Finlandii wzrósł z 82,4 % PKB na koniec 2024 r. do 88,5 % PKB na koniec 2025 r. Wzrost wskaźnika zadłużenia w 2025 r. odzwierciedla głównie utrzymujący się deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz dużą wartość rezydualną zmiany długu, jak również umiarkowany wzrost nominalnego PKB. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dacie granicznej prognozy relacja długu do PKB przewidziana w prognozie Komisji z wiosny 2026 r. ma wzrosnąć do 91,2 % do końca 2026 r., a następnie do 93,1 % do końca 2027 r. Wzrost w 2026 r. wynika głównie z wyższego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, który jest jedynie częściowo równoważony przez szybszy wzrost nominalnego PKB, podczas gdy wartość rezydualna zmiany długu odgrywa jedynie marginalną rolę.

([8]) Komunikat Komisji pt. „Uwzględnianie wyższych wydatków na obronność zgodnie z paktem stabilności i wzrostu", Bruksela, 19 marca 2025 r., C(2025) 2000 final.

([9]) Zalecenie Rady z dnia 8 lipca 2025 r. zezwalające Finlandii na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę na podstawie rozporządzenia (UE) 2024/1263 (Uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia) (Dz.U. C, C/2025/3966, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3966/oj).

([10]) Roczne sprawozdania z postępów za 2026 r. są dostępne na stronie: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

([11]) Eurostat-Euro Indicators [Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat], 22.4.2026 r.

([12]) Kurs polityki fiskalnej jest zdefiniowany jako miara rocznej zmiany sytuacji budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych. Służy on do oceny impulsu dla gospodarki wynikającego z polityk fiskalnych, zarówno tych finansowanych ze środków krajowych, jak i z budżetu UE. Miernikiem kursu polityki fiskalnej jest różnica między (i) potencjalnym wzrostem w perspektywie średnioterminowej a (ii) zmianą poziomu wydatków pierwotnych po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów oraz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych.

([13]) Eurostat-Euro Indicators [Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat], 22.4.2026 r.

(13) Według danych Eurostatu ([14]) całkowite wydatki obronne sektora instytucji rządowych i samorządowych w Finlandii wyniosły 1,7 % PKB w 2025 r., co oznacza wzrost o 0,5 punktu procentowego PKB w porównaniu z rokiem odniesienia 2021. Według prognozy Komisji z wiosny 2026 r. przewiduje się, że w 2026 r. wydatki te wyniosą 2,6 % PKB, co odpowiada wzrostowi o 1,4 punktu procentowego PKB w porównaniu z 2021 r. ([15])

(14) Unia nadal stoi w obliczu ryzyka zakłóceń w dostawach energii i dużej zmienności cen, spotęgowanego napięciami geopolitycznymi, które wpływają na światowe rynki ropy naftowej i gazu. Doświadczenia z kryzysu energetycznego w latach 2022–2023 pokazały, że szeroko zakrojone i nieukierunkowane środki wiążą się z dużymi kosztami fiskalnymi i są nieefektywne pod względem społecznym i gospodarczym. Od wybuchu wojny na Bliskim Wschodzie w lutym 2026 r. Finlandia nie przyjęła nowych środków polityki fiskalnej w celu złagodzenia wpływu wysokich cen energii na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa ([16]).

(15) Według obliczeń Komisji wydatki netto w Finlandii zmniejszyły się o 0,7 % w 2025 r. i zwiększyły o 2,6 % w ujęciu łącznym w latach 2024 i 2025. Wzrost wydatków netto w 2025 r. był niższy od maksymalnej stopy wzrostu zaleconej przez Radę w styczniu 2025 r. Łącznie w latach 2024 i 2025 skumulowana stopa wzrostu wydatków netto jest również niższa niż zalecana maksymalna stopa wzrostu.

(16) Na podstawie obliczeń Komisji przewiduje się, że wydatki netto w Finlandii wzrosną o 4,1 % w 2026 r., a o 3,3 % w ujęciu łącznym w latach 2025 i 2026. Prognozowany wzrost wydatków netto w 2026 r. przekracza maksymalną stopę wzrostu zaleconą przez Radę w styczniu 2026 r., stanowiąc odchylenie wynoszące 1,5 % PKB w ujęciu rocznym. Łącznie w latach 2025 i 2026 prognozowana skumulowana stopa wzrostu wydatków netto również przekracza zalecaną maksymalną stopę wzrostu, stanowiąc odchylenie o 0,5 % PKB w ujęciu łącznym. Z obecnych prognoz dotyczących wydatków na obronę wynika, że przewidywane odchylenie mieści się jednak w zakresie elastyczności krajowej klauzuli wyjścia.

(17) W zaleceniu w sprawie zatwierdzenia planu średniookresowego Finlandii określono zestaw reform i inwestycji stanowiących podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego oraz harmonogram ich realizacji. Biorąc pod uwagę informacje przedstawione przez Finlandię w rocznym sprawozdaniu z postępów, Komisja stwierdza, że realizacja kluczowych etapów reform i inwestycji, których wdrożenie miało nastąpić do dnia 30 kwietnia 2026 r., przebiega zasadniczo zgodnie z planem. Jeżeli chodzi o korektę deficytów okręgów usług dobrostanu, to mimo że tempo wzrostu wydatków uległo spowolnieniu, skumulowane deficyty niektórych okręgów uznaje się za zbyt wysokie, aby mogły zostać zlikwidowane do końca 2026 r. bez zagrożenia dla świadczenia usług. W związku z tym rząd przedstawił propozycję przedłużenia terminu do końca 2029 r. dla tych regionów, które przedstawią wiarygodne plany redukcji deficytu. Komisja uważa, że ogólnie rzecz biorąc, Finlandia wypełniła swoje zobowiązania w zadowalający sposób ([17]). Finlandia stoi w obliczu utrzymujących się wyzwań związanych ze stabilnością finansów publicznych. W 2025 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnął 3,4 % PKB, a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 88,5 % PKB.

([14]) Eurostat, wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych według klasyfikacji funkcji sektora instytucji rządowych i samorządowych (COFOG).

([15]) Definicja „wydatków na obronę" według NATO różni się od definicji „obrony narodowej" według klasyfikacji COFOG. Mogą ponadto występować różnice związane z czasem rejestracji wydatków, w szczególności wydatków na sprzęt wojskowy, ponieważ sprawozdawczość NATO opiera się na innych zasadach dotyczących czasu rejestracji niż rachunki narodowe.

([16]) Odzwierciedla to sytuację w dacie granicznej prognozy Komisji z wiosny 2026 r. (4 maja 2026 r.).

([17]) Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, „Europejski semestr 2026 – pakiet wiosenny", COM (2026) 200 final.

Chociaż w latach 2023 i 2024 rząd przeprowadził znaczne działania konsolidacyjne, a w budżecie na 2026 r. uwzględniono dalsze środki, nie przewiduje się stabilizacji długu publicznego bez dodatkowych interwencji. Wydatki publiczne, wynoszące 57,7 % PKB, pozostały najwyższe w Unii w 2024 r. Poprawa efektywności wydatków publicznych ma zasadnicze znaczenie dla odzyskania przestrzeni fiskalnej, zachowania możliwości niezbędnych inwestycji publicznych oraz zaradzenia presji wydatkowej związanej ze starzeniem się społeczeństwa. Przeglądy wydatków mogą pomóc w zidentyfikowaniu sposobów zwiększenia skuteczności wydatków publicznych. Oczekuje się, że coroczne ukierunkowane przeglądy wydatków zostaną po raz pierwszy ukończone w 2026 r., a nowy kompleksowy przegląd zaplanowano na okres przed wyborami w 2027 r. Finlandia odniosłaby korzyści z utrzymania praktyki sporządzania regularnych i szczegółowych przeglądów wydatków z jasnymi i możliwymi do wdrożenia zaleceniami oraz z systematycznego uwzględniania ich wyników w procesie budżetowym. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do systemu ochrony socjalnej, w przypadku którego wydatki wyniosły 26 % PKB w 2024 r., co jest wartością znacznie przekraczającą średnią unijną wynoszącą 19 % PKB. Fiński system ochrony socjalnej jest kompleksowy, lecz złożony i może potencjalnie zniechęcać do podejmowania pracy. Od 2023 r. przyjęto szereg reform mających na celu uproszczenie systemu i poprawę jego efektywności oraz wzmocnienie zachęt do podejmowania pracy, w tym wprowadzenie ogólnego świadczenia z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz kompleksową reformę pomocy społecznej, które wejdą w życie w 2026 r. Chociaż oczekuje się, że te dwie reformy poprawią efektywność i zachęty do pracy, ich wpływ na stabilność finansów publicznych pozostaje niepewny. Jednocześnie wzrosło zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, a oceny skutków wskazują, że ostatnie reformy najwyraźniej dotknęły słabsze grupy społeczne w większym niż oczekiwano stopniu. Na szczególną uwagę zasługuje zaspokajanie potrzeb słabszych grup społecznych przy jednoczesnej poprawie efektywności wydatków.

(18) Systematyczne, konkretne i terminowe angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje nieodzowne do zapewnienia szerokiego poczucia odpowiedzialności za pomyślne wdrażanie unijnych instrumentów finansowania, także w kontekście europejskiego semestru.

(19) Poziom realizacji programów polityki spójności, które obejmują wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) i Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+), jest w Finlandii wyższy od średniej unijnej pod względem dokonywania płatności, natomiast wskaźnik wyboru projektów nadal utrzymuje się na poziomie niższym od średniej unijnej. Ważne jest utrzymanie obecnego tempa i zapewnienie szybkiej realizacji inwestycji, przy jednoczesnej maksymalizacji oddziaływania inwestycji w terenie. Konieczne jest zapewnienie szybkiej i skutecznej realizacji nowych inwestycji wskazanych przez Finlandię w przeglądzie śródokresowym funduszy polityki spójności, w szczególności inwestycji związanych z pięcioma priorytetami określonymi w rozporządzeniu w sprawie przeglądu śródokresowego ([18]).

(20) Finlandia, jako państwo członkowskie położone przy wschodniej granicy zewnętrznej UE, stoi w obliczu presji wydatkowej związanej z obronnością i odpornością na zagrożenia hybrydowe, a także szczególnych wyzwań, które mają wpływ na dynamikę rozwoju gospodarczego i społecznego.

(21) Finlandia mierzy się z kilkoma wyzwaniami, które dotyczą konkurencyjności, dekarbonizacji, zatrudnienia i wdrażania reformy usług społecznych i opieki zdrowotnej.

([18]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/1914 z dnia 18 września 2025 r. w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) 2021/1058 i (UE) 2021/1056 w odniesieniu do środków szczególnych mających na celu sprostanie strategicznym wyzwaniom w kontekście przeglądu śródokresowego.

(22) Finlandia jest jednym z państw Unii osiągających najlepsze wyniki w zakresie innowacji, czemu sprzyja wysoko wykwalifikowana ludność, duża liczba specjalistów w dziedzinie ICT, powszechne wykorzystanie technologii cyfrowych przez przedsiębiorstwa, ścisła międzynarodowa współpraca badawcza, aktywność w zakresie kapitału wysokiego ryzyka (venture capital) i dynamiczny ekosystem przedsiębiorstw typu start-up, w szczególności w zakresie najbardziej zaawansowanych technologii. Wydatki na działalność badawczo-rozwojową stale rosną, dążąc do osiągnięcia krajowego celu wynoszącego 4 % PKB do 2030 r. Te dobre wyniki w zakresie innowacji nie przełożyły się jednak na wyższy wzrost wydajności, który utrzymuje się na niskim poziomie od czasu załamania sektora elektroniki na początku drugiej dekady XXI wieku. Aby innowacje mogły skuteczniej przyczyniać się do wzrostu, wyniki badań muszą być komercjalizowane i szerzej rozpowszechniane w całej gospodarce. Współpraca między przedsiębiorstwami a środowiskiem akademickim jest ważnym kanałem komercjalizacji innowacji. W Finlandii współpraca między przedsiębiorstwami prowadzącymi działalność innowacyjną a uniwersytetami i instytucjami badawczymi z czasem osłabła, podczas gdy finansowanie przez przedsiębiorstwa działalności badawczo-rozwojowej w szkolnictwie wyższym uległo stagnacji. W szczególności sektor MŚP napotyka trudności we współpracy z uniwersytetami i organizacjami badawczymi oraz w dostępie do odpowiednich instrumentów finansowania. Osłabiło się również wsparcie dla działań innowacyjnych innych niż działalność badawczo-rozwojowa, co może utrudniać wprowadzanie innowacji na rynek. Chociaż zwiększono dodatkowe środki finansowe na współpracę między przedsiębiorstwami a organizacjami badawczymi, dalsza intensyfikacja wspólnych projektów przemysłowo-akademickich pomogłaby wzmocnić transfer wiedzy. Poprawa komercjalizacji innowacji wymaga również większych umiejętności w zakresie przedsiębiorczości i wsparcia dla naukowców. Chociaż Finlandia wprowadziła nauczanie przedsiębiorczości na różnych poziomach, nadal nie wdrożono kompleksowej strategii mającej na celu wzmocnienie kompetencji naukowców w zakresie przedsiębiorczości. Zasadniczo, przy poszanowaniu ograniczonej przestrzeni fiskalnej, Finlandia odniosłaby korzyści z utrzymania korzystnych warunków dla rozwoju ekosystemów badań i rozwoju, również przez zapewnienie strategicznego wykorzystania regionalnych i lokalnych strategii innowacji.

(23) Finlandia dysponuje dynamicznym ekosystemem start-upów. Chociaż inwestycje kapitału wysokiego ryzyka w relacji do PKB przekraczają średnią unijną, zwiększanie skali działalności pozostaje trwałym wyzwaniem, ponieważ krajowe fundusze są często zbyt małe, aby prowadzić późniejsze rundy finansowania lub w nich współuczestniczyć. Kredyty bankowe są powszechnie dostępne, jednak nie stanowi to właściwego instrumentu finansowania ekspansji start-upów. W rezultacie innowacyjne przedsiębiorstwa – zwłaszcza działające w sektorach kapitałochłonnych – mogą mieć trudności z pozyskaniem finansowania umożliwiającego wzrost i przenosić działalność za granicę lub poszukiwać finansowania na rynkach zagranicznych. Chociaż dostęp do finansowania jest zasadniczo wystarczający, a między innymi niedawny przegląd strategii państwowego przedsiębiorstwa inwestycyjnego TESI pomógł wyeliminować luki w finansowaniu na dużą skalę, konieczne są dalsze działania w celu zapewnienia wystarczających przepływów kapitałowych do przedsiębiorstw o wysokiej innowacyjności. Zapewnienie szerszego dostępu do finansowania zwiększania skali działalności zapewniłoby wsparcie rozwoju przedsiębiorstw, rozpowszechnianie innowacji i tworzenie miejsc pracy, a także pobudziłoby łączny wzrost wydajności. Polityki te mogłyby z pożytkiem obejmować: (i) zwiększenie udziału inwestorów detalicznych w rynkach wzrostu, na przykład przez zwiększenie atrakcyjności i elastyczności rachunków oszczędnościowych OST opartych na instrumentach kapitałowych w celu ukierunkowania oszczędności gospodarstw domowych na przedsiębiorstwa o wysokim potencjale wzrostu; (ii) usprawnienie transgranicznych procedur inwestycyjnych dla inwestorów; (iii) wprowadzenie ukierunkowanych zachęt podatkowych dla inwestycji w przedsiębiorstwa typu scale-up oraz przedsiębiorstwa o wysokim potencjale wzrostu, reformujące opodatkowanie kapitału wysokiego ryzyka; oraz (iv) reforma opodatkowania dywidend od przedsiębiorstw nienotowanych na giełdzie.

(24) Finlandia jest małą gospodarką otwartą, która stoi w obliczu wyzwań związanych z bezpieczeństwem gospodarczym, zwłaszcza ze względu na zależność od globalnych łańcuchów wartości. W kontekście zabezpieczania krytycznych przepływów gospodarczych ważne jest, aby Finlandia kontynuowała rozwijanie swoich zdolności w wymiarze cybernetycznym i hybrydowym oraz w zakresie infrastruktury krytycznej o żywotnym znaczeniu dla gospodarki. Wysoki odsetek przedsiębiorstw w Finlandii zgłosił związane z bezpieczeństwem incydenty ICT, które miały swoje konsekwencje. Ponadto szereg mających wpływ na podmorską infrastrukturę krytyczną incydentów w regionie Morza Bałtyckiego wskazuje na podatność na zagrożenia infrastruktury krytycznej służącej do przesyłu danych, gazu i energii elektrycznej. Finlandia odniosłaby korzyści ze wspierania strategicznych łańcuchów wartości i przepływów gospodarczych przez takie środki jak ochrona infrastruktury krytycznej i utrzymywanie najnowocześniejszych rozwiązań z zakresu cyberbezpieczeństwa.

(25) Finlandia ustawowo zapisała swój cel osiągnięcia neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla do 2035 r. Osiągnięcie tego celu wymaga przyspieszenia postępów w ograniczaniu emisji netto dwutlenku węgla. Finlandia podjęła zdecydowane działania na rzecz ograniczenia emisji z produkcji energii, przy jednoczesnych znaczących inwestycjach w celu przyspieszenia dekarbonizacji przemysłu.

(26) Dalsze wysiłki na rzecz dekarbonizacji przemysłu są ważne nie tylko dla ograniczenia emisji, ale również jako źródło konkurencyjności. Rozwój czystego przemysłu stanowi fundament przyszłego modelu biznesowego Finlandii. Finlandia ma najniższe ceny energii elektrycznej w UE, co zapewnia znaczną przewagę branżom, które już zastąpiły paliwa kopalne. Idzie to w parze ze zwiększonymi inwestycjami w czyste technologie i gospodarkę o obiegu zamkniętym. Chociaż Finlandia jest liderem w rozwoju czystych technologii, takich jak lądowa energia wiatrowa, zrównoważone systemy energetyczne, infrastruktura magazynów energii i zielony wodór, niezbędne są dalsze inwestycje, aby rozwinąć te technologie w sektory rynkowe wspierające gospodarkę Finlandii w przyszłości. Aby ograniczyć zależność od importu kluczowych materiałów i nakładów przemysłowych, Finlandia musi poprawić wskaźnik powtórnego wykorzystania materiałów i produktywność zasobów, które pozostają jednymi z najniższych w UE. Zapewnienie dostępności umiejętności ekologicznych będzie miało kluczowe znaczenie dla wspierania zielonej transformacji w przemyśle.

(27) Rola sektora transportowego w osiągnięciu celów klimatycznych Finlandii ma kluczowe znaczenie, biorąc pod uwagę jego znaczący potencjał w zakresie dalszej redukcji emisji. Osiąganie celów Finlandii na 2030 r. w zakresie dekarbonizacji transportu wymaga przyspieszenia inwestycji w obszarach takich jak elektryfikacja pojazdów prywatnych i mobilność bezemisyjna, połączenia transportu publicznego w celu zmniejszenia zależności od samochodów oraz dekarbonizacja transportu długodystansowego, a także reform mających na celu dalsze zachęcanie do tej transformacji. Takie działania mogą zapewnić Finlandii przewagę konkurencyjną przy jednoczesnym wspieraniu dekarbonizacji tego sektora w sposób społecznie sprawiedliwy i inkluzywny.

(28) Rosnąca presja na lasy i emisje z osuszonych torfowisk przyczyniają się do osłabiania pochłaniacza dwutlenku węgla. Fińskie lasy tradycyjnie pełniły funkcję dużego pochłaniacza dwutlenku węgla, lecz ostatnie zmiany sprawiły, że zdolność do pochłaniania dwutlenku węgla znacznie spadła. Zaproponowano środki mające na celu zwiększenie wzrostu lasów i wzmocnienie ich odporności. Środki te mają jednak ograniczony zakres i oczekuje się, że ich skutki będą widoczne po upływie długiego czasu. Wzrost lasów i zwiększenie ich odporności jest konieczne, aby zapewnić lepsze funkcjonowanie naturalnych pochłaniaczy dwutlenku węgla w średnim i długim okresie oraz umożliwić osiągnięcie przez Finlandię celu neutralności klimatycznej. Oprócz pozyskania drewna tempo wzrostu lasów spadło również z uwagi na wiek drzewostanów oraz czynniki związane ze zmianą klimatu, w tym susze i historycznie wysokie temperatury. Ponadto luka między planowanym poziomem pochłaniania netto a celem Finlandii w zakresie LULUCF na 2030 r. stanowi drugi największy prognozowany niedobór wśród państw członkowskich UE, choć prognozy są bardzo niepewne. Poprawa zdolności pochłaniania dwutlenku węgla wymaga wzmocnienia praktyk zrównoważonego gospodarowania gruntami oraz zwiększenia inwestycji w odporność na zmiany klimatu. Konieczne są dalsze zdecydowane działania na rzecz poprawy funkcjonowania pochłaniacza dwutlenku węgla oraz utrzymania możliwości osiągnięcia przez Finlandię celu neutralności klimatycznej.

(29) W 2025 r. stopa bezrobocia wzrosła do 9,7 %, częściowo z powodu wzrostu aktywności zawodowej, natomiast wskaźnik zatrudnienia spadł do 76,3 %. Stopa bezrobocia długotrwałego wzrosła do 2,4 % w 2025 r., przekraczając średnią unijną. Stopa bezrobocia młodzieży osiągnęła 21,8 % w 2025 r., znacznie przekraczając średnią unijną, a odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się wzrósł do 11,0 %. Finlandia wprowadziła szereg środków mających na celu aktywizację siły roboczej, w tym reformę systemu zabezpieczenia społecznego i ustanowienie gminnych stref zatrudnienia. Krajowe dane statystyczne wskazują jednak, że udział w aktywnej polityce rynku pracy uległ zmniejszeniu od 2022 r. ([19]) Gminy ponoszą wysokie koszty świadczeń dla bezrobotnych oraz usług świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia, przy czym zapotrzebowanie na takie świadczenia i usługi jest wyjątkowo wysokie w okresie pogorszenia koniunktury gospodarczej. Wysiłki na rzecz lepszego ukierunkowania aktywnych polityk rynku pracy na grupy wymagające większego wsparcia, takie jak młodzież i osoby długotrwale bezrobotne, pomogłyby poprawić efektywność wydatków i lepiej wspierać przechodzenie do zatrudnienia w wyjątkowo trudnej sytuacji na rynku pracy.

(30) Biorąc pod uwagę kluczową rolę kapitału ludzkiego w zwiększaniu konkurencyjności i strategicznej autonomii Unii, w 2026 r. Rada zaleciła państwom członkowskim podjęcie pilnych działań w celu sprostania wyzwaniom strukturalnym związanym z kapitałem ludzkim w dziedzinie umiejętności, edukacji i szkoleń i ograniczającym konkurencyjność. Zalecenia krajowe na 2026 r. skierowane do Finlandii mogą przyczynić się do wdrożenia zalecenia Rady w sprawie kapitału ludzkiego w Unii.

([19]) Spadek tego wskaźnika udziału może być przeszacowany, gdyż monitorowanie i ocena na szczeblu krajowym obejmuje jedynie ustawowe służby zatrudnienia. W gminach funkcjonują również pozaustawowe służby zatrudnienia, które nie są monitorowane na szczeblu krajowym.

(31) Zwiększenie podaży wykwalifikowanych pracowników, m.in. przez kształcenie formalne oraz podnoszenie i zmianę kwalifikacji osób dorosłych, przyniosłoby korzyści w zakresie wydajności, konkurencyjności i wzrostu gospodarczego Finlandii. W 2025 r. odsetek osób z wykształceniem wyższym w Finlandii spadł do 38,2 %, czyli poniżej średniej unijnej wynoszącej 44,8 % i znacznie poniżej fińskiego celu, jakim jest osiągnięcie 50 % do 2030 r. Jednocześnie stopa bezrobocia wśród osób z wykształceniem co najmniej średnim I stopnia osiągnęła 22,9 %, co podkreśla fakt, że niedobór umiejętności stanowi poważną przeszkodę na drodze do znalezienia zatrudnienia. Pomimo wysokiego wskaźnika skolaryzacji w dziedzinie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki w szeregu zawodów wymagających wysokich kwalifikacji wciąż występują niedobory siły roboczej. Rozszerzenie oferty szkolnictwa wyższego ściśle dostosowanej do popytu na rynku pracy i zwiększenie liczby absolwentów szkół wyższych mają kluczowe znaczenie dla rozwiązania problemu niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej w perspektywie długoterminowej.

(32) Reforma usług społecznych i opieki zdrowotnej, która na początku 2023 r. wprowadziła nowy system świadczenia usług, spowolniła wzrost kosztów i poprawiła sprawiedliwy dostęp do podstawowych usług opieki zdrowotnej. Niemniej jednak między okręgami świadczącymi usługi na rzecz dobrostanu nadal utrzymują się różnice w zakresie stabilności finansowej oraz świadczenia usług. Odsetek osób deklarujących niezaspokojenie potrzeb medycznych pozostaje jednym z najwyższych w Unii. Jednocześnie starzenie się społeczeństwa stanowi wyzwanie dla odporności i stabilności finansów publicznych fińskiego sektora usług społecznych i opieki zdrowotnej, w tym systemu opieki nad osobami starszymi. Wzmocnienie zarządzania usługami społecznymi i opieki zdrowotnej oraz modelu finansowania okręgów świadczących usługi w zakresie dobrostanu, wraz z integracją poszczególnych systemów informatycznych oraz wykorzystaniem danych i sztucznej inteligencji, mogłoby wspierać działania na rzecz zaspokajania niezaspokojonych potrzeb, ograniczania dysproporcji i dalszego zmniejszania nieefektywności systemu świadczenia usług. Sprostanie tym wyzwaniom przyczyniłoby się także do wsparcia pozytywnej konwergencji społecznej zgodnie z analizą dotyczącą poszczególnych państw, przeprowadzoną na drugim etapie przez służby Komisji zgodnie z ramami konwergencji społecznej ([20]).

(33) W kontekście bliskich powiązań między gospodarkami państw członkowskich należących do strefy euro i ich wspólnego wkładu w funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej Rada zaleciła w 2026 r. państwom członkowskim będącym członkami strefy euro podjęcie działań, w tym poprzez ich RRP, w celu wdrożenia zalecenia dotyczącego polityki gospodarczej strefy euro na 2026 r. W przypadku Finlandii zalecenie 1 ma pomóc we wdrożeniu pierwszego, drugiego, trzeciego i piątego zalecenia dotyczącego strefy euro, zalecenie 2 – we wdrożeniu czwartego zalecenia w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, zalecenia 3 i 4 – we wdrożeniu siódmego zalecenia dotyczącego strefy euro, a zalecenie 5 – we wdrożeniu piątego zalecenia dotyczącego strefy euro,

NINIEJSZYM ZALECA Finlandii podjęcie w latach 2026 i 2027 działań mających na celu:

1. Przestrzeganie maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto zaleconych przez Radę w dniu 20 stycznia 2026 r. w celu likwidacji nadmiernego deficytu, przy jednoczesnym wykorzystaniu elastyczności w ramach krajowej klauzuli wyjścia uruchomionej przez Radę. Zwiększenie ogólnych wydatków na obronę i bezpieczeństwo oraz gotowości obronnej i w zakresie bezpieczeństwa, a jednocześnie zapewnienie stabilności długu i efektywności wydatków, a także stopniowe dostosowywanie budżetu w celu utrzymania strukturalnie wyższych wydatków na obronę. Zapewnienie, aby środki wprowadzane w celu złagodzenia skutków wzrostu cen energii wynikających z kryzysu miały charakter tymczasowy, były ukierunkowane na ochronę gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji lub zaspokojenie potrzeb przedsiębiorstw energochłonnych i utrzymywały zachęty do oszczędzania energii oraz aby koszty fiskalne tych środków były zgodne ze zobowiązaniami wynikającymi z ram fiskalnych UE. Dalsze wdrażanie zestawu reform i inwestycji stanowiących podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego, zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 21 stycznia 2025 r. Poprawę efektywności wydatków publicznych przez przeprowadzanie regularnych i szczegółowych przeglądów wydatków wskazujących konkretne środki, które zostaną uwzględnione w procesie budżetowym, w tym przeglądów systemu zabezpieczenia społecznego w celu wsparcia długoterminowej stabilności finansów publicznych, przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb słabszych grup społecznych.

2. Zapewnienie ciągłości reform i inwestycji realizowanych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Utrzymanie tempa realizacji projektów w ramach programów polityki spójności, w stosownych przypadkach w oparciu o realokację środków na priorytety strategiczne i elastyczność przewidzianą w kontekście śródokresowego przeglądu ram polityki spójności. Zajęcie się wyjątkowymi problemami społeczno-gospodarczymi, zagrożeniami bezpieczeństwa i wyzwaniami w zakresie gotowości cywilnej, które dotyczą zwłaszcza regionów na zewnętrznej wschodniej granicy UE, z uwzględnieniem potrzeby inwestowania w infrastrukturę podwójnego zastosowania.

([20]) SWD(2026) 122 – Analiza dotycząca poszczególnych państw, przeprowadzona na drugim etapie zgodnie z ramami konwergencji społecznej, 2026.

3. Wspieranie ekosystemu badań i rozwoju oraz poprawę komercjalizacji innowacji przez (i) zacieśnienie współpracy między przedsiębiorstwami a środowiskiem akademickim w ramach realizacji wspólnych projektów przemysłowo-uczelnianych oraz (ii) podnoszenie umiejętności w zakresie przedsiębiorczości i zwiększenie wsparcia dla naukowców. Zapewnienie innowacyjnym przedsiębiorstwom typu start-up i przedsiębiorstwom o wysokim potencjale wzrostu szerszego dostępu do finansowania operacji zwiększania skali działalności oraz wzmocnienie ekosystemu finansowania kapitałowego. Wzmocnienie bezpieczeństwa gospodarczego, w tym w zakresie infrastruktury krytycznej i cyberbezpieczeństwa.

4. Ograniczenie emisji dwutlenku węgla dzięki zwiększeniu inwestycji publicznych i prywatnych w dekarbonizację przemysłu i transportu (w tym przez elektryfikację), w czyste technologie i rozwiązania w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym oraz dzięki zapewnieniu zrównoważonego użytkowania gruntów i zasobów leśnych.

5. Lepsze ukierunkowanie aktywnych polityk rynku pracy. Rozwiązanie problemu niedoboru i niedopasowania umiejętności przez zmianę i podnoszenie kwalifikacji siły roboczej oraz rozszerzenie oferty szkolnictwa wyższego na umiejętności, na które jest największy popyt na rynku pracy. Dalsza poprawa efektywności usług społecznych i opieki zdrowotnej przy jednoczesnym kontynuowaniu działań na rzecz zwiększenia dostępu do usług, w tym opieki nad osobami starszymi.

Sporządzono w Brukseli dnia 10 lipca 2026 r.

*W imieniu Rady*

*Przewodniczący*

S. HARRIS