KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.6.2024 r.
COM(2024) 626 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

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

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 626 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

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

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 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241[2] ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zapewnia państwom członkowskim wsparcie finansowe służące realizacji reform i inwestycji, co pociąga za sobą impuls fiskalny finansowany przez UE. Zgodnie z priorytetami europejskiego semestru przyczynia się on do osiągnięcia ożywienia gospodarczego i społecznego oraz do wdrażania zrównoważonych reform i inwestycji, których celem jest w szczególności promowanie zielonej i cyfrowej transformacji oraz zwiększenie odporności gospodarek państw członkowskich. Pomaga również wzmocnić finanse publiczne oraz pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w średnim i długim okresie, a także zwiększyć spójność terytorialną wewnątrz UE i wspierać dalsze wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych.

(2) Przyjęte w dniu 27 lutego 2023 r. rozporządzenie w sprawie REPowerEU[3] ma na celu stopniowe redukowanie zależności Unii Europejskiej od importu paliw kopalnych

[1] Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

[2] 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.

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy

z Rosji. Pomoże to osiągnąć bezpieczeństwo energetyczne i zdywersyfikować dostawy energii w Unii przy jednoczesnym zwiększeniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii, zdolności magazynowania energii oraz efektywności energetycznej. Finlandia dodała do swojego krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności nowy rozdział REPowerEU w celu finansowania kluczowych reform i inwestycji, które pomogą w osiągnięciu celów REPowerEU.

(3) W dniu 16 marca 2023 r. Komisja wydała komunikat pt. „Długoterminowa konkurencyjność UE: perspektywa na przyszłość po 2030 r.”[4], aby pomóc w podejmowaniu decyzji politycznych i stworzyć warunki ramowe dla zwiększenia wzrostu gospodarczego. W komunikacie tym określono ramy konkurencyjności oraz dziewięć wspierających ją wzajemnie potęgujących się czynników. Spośród tych czynników priorytetowe znaczenie mają dostęp do kapitału prywatnego, badania naukowe i innowacje, edukacja i umiejętności oraz jednolity rynek, i na te właśnie obszary polityki należy zwracać szczególną uwagę w ramach reformy i inwestycji mających na celu sprostanie obecnym wyzwaniom związanym z wydajnością, a także budowę długoterminowej konkurencyjności UE i jej państw członkowskich. W dniu 14 lutego 2024 r. Komisja przedłożyła roczne sprawozdanie na temat jednolitego rynku i konkurencyjności[5], będące uzupełnieniem powyższego komunikatu. W sprawozdaniu wyszczególniono mocne i słabe strony europejskiego jednolitego rynku pod względem konkurencyjności i prześledzono rozwój sytuacji w skali roku pod kątem dziewięciu czynników wpływających na konkurencyjność.

(4) Dnia 21 listopada 2023 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2024 r.[6], rozpoczynając tym samym cykl europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2024 r. W dniu 22 marca 2024 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety tej rocznej analizy skupione wokół czterech wymiarów konkurencyjnej zrównoważoności. W dniu 21 listopada 2023 r., działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2024 r., w którym nie wskazała Finlandii jako jednego z państw członkowskich, w których mogą występować zakłócenia równowagi lub które są narażone na takie zakłócenia i w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła opinię w sprawie projektu planu budżetowego Finlandii na 2024 r. Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało przyjęte przez Radę w dniu 12 kwietnia 2024 r., a także wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2024 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych i które zostało przyjęte przez Radę w dniu 11 marca 2024 r.

(5) W dniu 30 kwietnia 2024 r. weszły w życie nowe unijne ramy zarządzania gospodarczego. Ramy te tworzy m.in. nowe rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie

---

i zwiększania odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE (Dz.U. L 63 z 28.2.2023, s. 1), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj.

4 COM(2023) 168 final.

5 COM(2024) 77 final.

6 COM(2023) 901 final.

Rady (WE) nr 1466/97. Obejmują one również zmienione rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie wdrażania procedury nadmiernego deficytu i zmienioną dyrektywę 2011/85/UE w sprawie ram budżetowych państw członkowskich[7]. Nowe ramy mają na celu osiągnięcie stabilności długu publicznego oraz zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu przez stopniową konsolidację fiskalną oraz reformy i inwestycje. Przyczyniają się one do zapewnienia poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym i koncentrują się w większym stopniu na perspektywie średniookresowej oraz jednocześnie na bardziej rygorystycznym i spójniejszym egzekwowaniu reguł. Każde państwo członkowskie powinno przedłożyć Radzie i Komisji krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny. Krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne zawierają zobowiązania państwa członkowskiego dotyczące polityki budżetowej, reform i inwestycji, w odniesieniu do cztero- lub pięcioletniego horyzontu czasowego objętego planem, w zależności od zwykłej długości kadencji ustawodawcy krajowego. Ścieżka wydatków netto[8] w ramach krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego powinna spełniać wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263, w tym wymóg dotyczący wprowadzenia lub utrzymania prawdopodobnej tendencji spadkowej długu sektora instytucji rządowych i samorządowych najpóźniej do końca okresu dostosowawczego lub utrzymania długu na ostrożnym poziomie poniżej 60 % PKB oraz sprowadzenia lub utrzymania deficytu publicznego poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB, w średnim okresie. W przypadku gdy państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia odpowiedniego pakietu reform i inwestycji zgodnie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu (UE) 2024/1263, okres dostosowawczy może zostać przedłużony o nie więcej niż 3 lata. Aby pomóc w przygotowaniu tych planów, w dniu [21 czerwca] 2024 r. Komisja ma przedłożyć państwom członkowskim wytyczne dotyczące treści planów oraz rocznych sprawozdań z postępów, które państwa te będą musiały następnie przedłożyć, a także – zgodnie z art. 5 rozporządzenia (UE) 2024/1263 – Komisja przekaże państwom członkowskim wytyczne techniczne dotyczące dostosowań fiskalnych (trajektorie referencyjne i informacje techniczne, w stosownych przypadkach). Państwa członkowskie powinny przedłożyć swoje średniookresowe plany budżetowo-strukturalne do dnia 20 września 2024 r., chyba że dane państwo członkowskie i Komisja uzgodnią przedłużenie tego terminu o rozsądny okres. Państwa członkowskie powinny zapewnić udział swoich parlamentów narodowych, a w stosownych przypadkach konsultacje z niezależnymi instytucjami fiskalnymi, partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi podmiotami krajowymi.

---

7 Rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) i dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

8 Wydatki netto w rozumieniu art. 2 rozporządzenia Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Wydatki netto oznaczają wydatki publiczne po skorygowaniu o (i) wydatki z tytułu odsetek, (ii) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (iii) wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, (iv) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, (v) cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz (vi) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

(6) W 2024 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal rozwija się równolegle z wdrażaniem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Pełne wdrożenie planów odbudowy i zwiększania odporności pozostaje nieodzowne do realizacji priorytetów politycznych w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te przyczyniają się do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom (lub znacznej ich części) określonym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów wydanych w ostatnich latach. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019, 2020, 2022 i 2023 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 (UE) 2021/241.

(7) W dniu 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. W dniu 29 października 2021 r. Rada przyjęła decyzję w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Finlandii[9], którą to decyzję zmieniono dnia 14 marca 2023 r. zgodnie z przepisami art. 18 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241 w celu zaktualizowania maksymalnego wkładu finansowego na rzecz bezzwrotnego wsparcia finansowego, a także dnia 8 grudnia 2023 r. w celu włączenia rozdziału REPowerEU[10]. 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.

(8) W dniu 25 kwietnia 2024 r. Finlandia przedłożyła swój krajowy program reform na 2024 r., i w tym samym dniu, 25 kwietnia 2024 r. – program stabilności na 2024 r., zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. Zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241 krajowy program reform na 2024 r. odzwierciedla również półroczne sprawozdania Finlandii z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności.

(9) W dniu 19 czerwca 2024 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe na 2024 r. dotyczące Finlandii[11]. Oceniła w nim postępy Finlandii we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019–2023 oraz podsumowała realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Finlandię. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano luki w stosunku do wyzwań, których nie uwzględniono w planie odbudowy i zwiększania odporności lub uwzględniono je jedynie częściowo, a także nowe i pojawiające się wyzwania. Oceniono w nim również postępy Finlandii we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów UE dotyczących zatrudnienia, umiejętności

[9] Decyzja wykonawcza Rady z dnia 29 października 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Finlandii (12524/2021).

[10] Decyzja wykonawcza Rady z dnia 8 grudnia 2023 r. zmieniająca decyzję wykonawczą z dnia 29 października 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Finlandii (15836/2023).

[11] SWD(2024) 626 final.

i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

(10) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat[12] deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Finlandii, który w 2022 r. wynosił 0,4 % PKB, wzrósł do 2,7 % w 2023 r., a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł z poziomu 73,5 % PKB na koniec 2022 r. do 75,8 % na koniec 2023 r. Jak zapowiedziano w wytycznych dotyczących polityki fiskalnej na 2024 r.[13], Komisja wykonuje pierwszy krok na drodze do wszczęcia – zgodnie z obowiązującymi przepisami – procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu. W dniu 19 czerwca 2024 r. Komisja przyjęła sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE[14]. W sprawozdaniu tym oceniono sytuację budżetową Finlandii, ponieważ jej planowany deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekracza w 2024 r. określoną w Traktacie wartość odniesienia wynoszącą 3 % PKB. W sprawozdaniu stwierdzono, że w świetle powyższej oceny i zważywszy na opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego wydaną na podstawie art. 126 ust. 4 TFUE, Komisja nie zamierza zaproponować w lipcu wszczęcia wobec Finlandii procedury nadmiernego deficytu.

(11) Dnia 12 lipca 2022 r. Rada zaleciła Finlandii[15] podjęcie działań w celu zapewnienia, aby w 2023 r. wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych był zgodny z ogólnie neutralnym kursem polityki[16], przy uwzględnieniu dalszego tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Finlandia powinna być gotowa do dostosowania wydatków bieżących do zmieniającej się sytuacji. Finlandii zalecono również rozwijanie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, przy uwzględnieniu inicjatywy REPowerEU, m.in. poprzez wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Według szacunków Komisji kurs polityki fiskalnej[17] w 2023 r. był ekspansywny, na poziomie 0,9 % PKB, w kontekście wysokiej inflacji. Wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) w 2023 r. miał

---

12 Eurostat-Euro Indicators [Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat], 22.04.2024 r.

13 COM(2023) 141 final.

14 Sprawozdanie Komisji opracowane zgodnie z art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 19.6.2024, COM(2024) 598 final.

15 Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie krajowego programu reform Finlandii, zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Finlandię programu stabilności na 2022 r., *Dz.U. C 334 z 1.9.2022, s. 7*.

16 Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2024 r. średniookresowy (średnia z 10 lat) wzrost produktu potencjalnego Finlandii w 2023 r. szacuje się – w oparciu o średnią rzeczywistą stopę wzrostu potencjalnego z 10 lat oraz deflator PKB dla 2023 r. – na 2,7 % w ujęciu nominalnym.

17 Kurs polityki fiskalnej jest zdefiniowany jako miara rocznej zmiany sytuacji budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ma on na celu ocenę 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 (i nieuwzględniającą tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem wywołanym COVID-19), ale uwzględniającą wydatki pokryte za pomocą bezzwrotnego wsparcia (dotacji) z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Ujemna (dodatnia) wartość wskaźnika świadczy o ekspansywnej (restrykcyjnej) polityce fiskalnej.

ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej, wynoszący 0,8 % PKB. Obejmowało to również wyższe (o 0,2 % PKB) koszty związane z zapewnieniem ochrony tymczasowej osobom wysiedlonym z Ukrainy. Ekspansywny wpływ bieżących wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych w 2023 r. wynikał zatem jedynie częściowo z napływu osób uciekających z Ukrainy. Ekspansywny wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) był także spowodowany dalszym gwałtownym wzrostem cen i kosztów, zwłaszcza zakupionych usług i wydatków na personel w instytucjach samorządowych na szczeblu lokalnym, a także wzrostem wydatków na zapewnienie gotowości, które postanowiono zwiększyć w reakcji na rosyjską wojnę napastniczą przeciwko Ukrainie Podsumowując, wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych w 2023 r. nie był zgodny z zaleceniem Rady. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE wyniosły w 2023 r. 0,4 % PKB. Inwestycje finansowane ze środków krajowych wyniosły w 2023 r. 4,0 % PKB, co oznacza spadek o 0,2 punktu procentowego w porównaniu z 2022 r. Finlandia sfinansowała dodatkowe inwestycje ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE. Finlandia sfinansowała inwestycje publiczne na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego, takie jak inwestycje w infrastrukturę niezbędne do rozwoju energetyki odnawialnej oraz inwestycje związane z niskoemisyjnym wodorem, które są częściowo finansowane z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i innych funduszy UE.

(12) Główne prognozy zawarte w programie stabilności na 2024 r. można podsumować następująco: Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, przewiduje wzrost realnego PKB na poziomie 0 % w 2024 r. i 1,6 % w 2025 r. oraz inflację HICP na poziomie 1,3 % w 2024 r. i 1,9 % w 2025 r. Oczekuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie do 3,4 % w 2024 r., a następnie obniży się do 2,7 % w 2025 r., natomiast relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 80,8 % do końca 2024 r. i do 82,3 % do końca 2025 r. Prognozowane jest, że po 2025 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie maleć i w 2026 r. osiągnie poziom 1,9 % PKB. W związku z tym planuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych spadnie w 2025 r. poniżej wartości odniesienia deficytu wynoszącej 3 % PKB. Z kolei w odniesieniu do okresu po 2025 r. prognozowane jest, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych stopniowo wzrośnie do 82,4 % w 2026 r.

(13) Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. realny PKB wzrośnie o 0,0 % w 2024 r. i 1,4 % w 2025 r., a inflacja HICP wyniesie 1,4 % w 2024 r. i 2,1 % w 2025 r.

(14) W prognozie Komisji z wiosny 2024 r. przewiduje się deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 3,4 % PKB w 2024 r., natomiast relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 80,5 % do końca 2024 r. Wzrost deficytu w 2024 r. odzwierciedla głównie powolny wzrost po stronie dochodów, co dotyczy zarówno wpływów z podatków, jak i ze składek na ubezpieczenia społeczne, ale także wzrost wydatków, zwłaszcza na świadczenia społeczne i wynagrodzenia. Na podstawie szacunków Komisji prognozuje się, że kurs polityki fiskalnej w 2024 r. będzie ekspansywny, na poziomie 0,7 % PKB.

(15) Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. wydatki wynoszące 0,2 % PKB mają być finansowane w 2024 r. za pomocą bezzwrotnego wsparcia („dotacji”) z Instrumentu na

rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, podczas gdy w 2023 r. finansowane w ten sposób wydatki wynosiły 0,1 % PKB. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności umożliwią wysokiej jakości inwestycje i reformy zwiększające wydajność bez wywierania bezpośredniego wpływu na saldo i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych Finlandii.

(16) 14 lipca 2023 r. Rada zaleciła[18] Finlandii zapewnienie rozważnej polityki fiskalnej, w szczególności poprzez ograniczenie nominalnego wzrostu wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych[19] do nie więcej niż 2,2 % w 2024 r. Państwa członkowskie zostały poproszone, aby przy wykonywaniu swoich budżetów na 2023 r. i przygotowaniu projektów planu budżetowego na 2024 r. uwzględniły fakt, że Komisja zaproponuje Radzie wszczęcie procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu, na podstawie danych dotyczących wyników za 2023 r. W prognozie Komisji z wiosny 2024 r. przewiduje się, że wydatki pierwotne netto Finlandii finansowane ze środków krajowych wzrosną o 4,0 % w 2024 r., która to zmiana przekracza zalecaną maksymalną stopę wzrostu. To przekroczenie zalecanej maksymalnej stopy wzrostu przez wydatki pierwotne netto finansowane ze środków krajowych odpowiada 0,9 % PKB w 2024 r. Istnieje ryzyko, że nie będzie to zgodne z zaleceniami Rady.

(17) Rada zaleciła ponadto Finlandii, aby w latach 2023 i 2024 podjęła działania w celu jak najszybszego wycofania obowiązujących nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii i wykorzystała uzyskane w ten sposób oszczędności do zmniejszenia deficytu publicznego. Rada doprecyzowała ponadto, że gdyby ponowne podwyżki cen energii wymagały wdrożenia nowych lub dalszego stosowania dotychczasowych środków wsparcia, Finlandia powinna zapewnić, aby środki te były ukierunkowane na ochronę gospodarstw domowych i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, były możliwe do udźwignięcia przez budżet i utrzymywały zachęty do oszczędzania energii. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2024 r. koszt budżetowy netto[20] nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii szacowany jest na poziomie 0,2 % PKB w 2023 r. i ma wynieść 0,0 % w 2024 i w 2025 r. Gdyby uzyskane oszczędności zostały wykorzystane do zmniejszenia deficytu publicznego zgodnie z zaleceniami Rady, z prognoz tych wynikałoby dostosowanie fiskalne wynoszące 0,2 % PKB w 2024 r., a wydatki pierwotne netto finansowane ze środków krajowych[21] wniosłyby ekspansywny wkład w kurs polityki fiskalnej wynoszący

---

18 Zalecenie Rady z dnia 14 lipca 2023 r. w sprawie krajowego programu reform Finlandii na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Finlandię programu stabilności na 2023 r., Dz.U. C 312 z 1.9.2023, s. 243.

19 Wydatki pierwotne netto definiuje się jako wydatki finansowane ze środków krajowych po skorygowaniu o (i) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (ii) wydatki z tytułu odsetek, (iii) cykliczne wydatki związane z bezrobociem oraz (iv) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

20 Te dane liczbowe odzwierciedlają poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków, z uwzględnieniem dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – po odliczeniu dochodów z podatków od nieoczekiwanych zysków dostawców energii.

21 Wkład ten jest mierzony zmianą wydatków pierwotnych sektora instytucji rządowych i samorządowych, po skorygowaniu o (i) przyrostowy wpływ na budżet działań dyskrecjonalnych po stronie dochodów, (ii) działania jednorazowe, (iii) cykliczne wydatki związane z bezrobociem oraz (iv) wydatki finansowane z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, w relacji do średniookresowej (dziesięcioletniej) średniej stopy potencjalnego wzrostu nominalnego PKB, która to zmiana wyrażona jest jako stosunek do nominalnego PKB.

0,7 % PKB w tym roku. Planuje się jak najszybsze wycofanie nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii w latach 2023 i 2024. Jest to zgodne z zaleceniami Rady. Nie przewiduje się jednak, że uzyskane w ten sposób oszczędności zostaną w pełni wykorzystane do zmniejszenia deficytu publicznego. Istnieje ryzyko, że nie będzie to zgodne z zaleceniem Rady.

(18) Oprócz tego Rada zaleciła też Finlandii utrzymanie inwestycji publicznych finansowanych ze środków krajowych i zapewnienie skutecznej absorpcji dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, zwłaszcza w celu wspierania zielonej i cyfrowej transformacji. Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. inwestycje publiczne finansowane ze środków krajowych wzrosną do 4,1 % PKB w 2024 r., z 4,0 % PKB w 2023 r. Jest to zgodne z zaleceniami Rady. Jeżeli chodzi o wydatki publiczne finansowane z dochodów z funduszy UE, w tym z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, spodziewane jest z kolei, że pozostaną one stabilne na poziomie 0,4 % PKB w 2024 r.

(19) Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dacie granicznej prognozy i przy założeniu niezmiennego kursu polityki deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2025 r. przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2024 r. ma wynieść 2,8 % PKB. Spadek deficytu w 2025 r. odzwierciedla głównie wzrost ogólnej stawki VAT, a także cięcia wydatków Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 82,4 % do końca 2025 r. w związku z wolniejszym wzrostem gospodarczym i rosnącymi wydatkami z tytułu odsetek.

(20) Finlandia ma skuteczny system opieki społecznej, który sprzyja włączeniu społecznemu i zapewnia wysoki poziom ochrony socjalnej, ale system ten jest złożony i może być źródłem bodźców zniechęcających do pracy. W 2020 r. specjalnej komisji parlamentarnej powierzono zadanie zaplanowania reformy systemu zabezpieczenia społecznego do 2027 r. W marcu 2023 r. komisja przedstawiła wstępne sprawozdanie zawierające 31 propozycji dotyczących analiz, projektów aktów prawnych i projektów rozwojowych dla przyszłych rządów. Reformy te mają na celu uproszczenie systemu opieki społecznej i zwiększenie zachęt do pracy przy zachowaniu skutecznej ochrony socjalnej, która sprzyja włączeniu społecznemu, i zwiększeniu wskaźnika zatrudnienia. Oczekuje się, że reforma systemu zabezpieczenia społecznego pomoże poprawić długoterminową stabilność finansów publicznych.

(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. Spodziewane jest, że przyczynią się one do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom (lub znacznej ich części) określonym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów. Ze względu na te krótkie ramy czasowe szybkie przystąpienie do skutecznej realizacji planu, w tym rozdziału REPowerEU, jest nieodzowne dla zwiększenia długoterminowej konkurencyjności Finlandii dzięki zielonej i cyfrowej transformacji, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwości społecznej. Aby zrealizować do sierpnia 2026 r. przewidziane w planie zobowiązania, Finlandia musi kontynuować wdrażanie reform i inwestycji przez rozwiązanie problemu pojawiających się opóźnień. W szczególności ważne jest zadbanie o terminowe złożenie drugiego i trzeciego wniosku o płatność. Systematyczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje nieodzowne

dla zapewnienia szerokiego poczucia odpowiedzialności za pomyślną realizację planu odbudowy i zwiększania odporności.

(22) W ramach przeglądu śródokresowego programów polityki spójności Finlandia ma obowiązek, zgodnie z art. 18 rozporządzenia (UE) 2021/1060, dokonać przeglądu poszczególnych programów do marca 2025 r., biorąc pod uwagę m.in. wyzwania wskazane w zaleceniach dla poszczególnych krajów na 2024 r. oraz krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu. Przegląd ten stanowi podstawę ostatecznej alokacji finansowania unijnego w ramach poszczególnych programów. Finlandia poczyniła postęp we wdrażaniu polityki spójności i Europejskiego filaru praw socjalnych, ale pozostają pewne wyzwania. W szczególności utrzymują się znaczne dysproporcje regionalne między regionem stołecznym a resztą kraju pod względem PKB na mieszkańca i wydajności pracy. Przyspieszenie wdrażania programów polityki spójności jest niezwykle istotne. Priorytety uzgodnione w ramach programu są nadal aktualne, w szczególności w odniesieniu do północnych regionów słabo zaludnionych i do regionów wschodnich. Szczególną uwagę należy także zwrócić na intensyfikację działalności badawczo-rozwojowej, stymulowanie innowacji, cyfryzacji i zwiększenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, a także przyspieszanie zielonej i sprawiedliwej transformacji. Ponadto należy nadal koncentrować się na rozwiązywaniu problemów niedoborów siły roboczej i kwalifikacji, zwiększeniu włączenia społecznego i aktywnego uczestnictwa w rynku pracy, zwłaszcza grup wrażliwych, a także wspieraniu środków w zakresie innowacji społecznych oraz usprawnieniu służb odpowiedzialnych za ochronę dzieci. Finlandia może również wykorzystać inicjatywę „Platforma na rzecz technologii strategicznych dla Europy" do wspierania transformacji przemysłu np. w obszarach sztucznej inteligencji, cyberbezpieczeństwa i robotyki, efektywności energetycznej i zasobooszczędności oraz technologii medycznych istotnych dla bezpieczeństwa zdrowotnego.

(23) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności oraz w ramach innych funduszy UE Finlandia stoi w obliczu kilku dodatkowych wyzwań, które dotyczą niedoborów siły roboczej i kwalifikacji oraz wdrażania reform usług społecznych i opieki zdrowotnej.

(24) W 2023 r. wskaźnik zatrudnienia pozostał na poziomie powyżej 78 %, ale w tym samym roku bezrobocie wzrosło do 7,2 % (z 6,8 % w 2022 r.), a przy tym utrzymuje się bezrobocie strukturalne. Niedopasowanie umiejętności, tzn. niemożność obsadzenia wolnych stanowisk pracownikami, którzy mają umiejętności wymagane przez pracodawców, stanowi wyzwanie, zwłaszcza w edukacji, opiece zdrowotnej i opiece społecznej. Ponadto niedobory siły roboczej w dziedzinach ważnych z punktu widzenia zielonej transformacji stanowią ryzyko, które może ograniczyć postępy Finlandii na drodze do celu, jakim jest osiągnięcie przez ten kraj do 2035 r. neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla. Niedobór siły roboczej i niedobór umiejętności, pogłębiające się dodatkowo w wyniku starzenia się społeczeństwa, także stanowią zagrożenie dla konkurencyjności Finlandii i długoterminowego wzrostu jej gospodarki.

(25) W Finlandii odsetek osób zgłaszających niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej jest wysoki. Trwające reformy publicznej opieki zdrowotnej i usług społecznych mają zapewnić bardziej wyrównany dostęp do usług, a jednocześnie ograniczyć koszty ich świadczenia. Zakończono reformę administracyjną, ale poszczególne okręgi świadczenia usług na rzecz dobrego stanu zdrowia są na różnych etapach gotowości w związku z reorganizacją i optymalizacją procesu świadczenia usług.

(26) 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 2024 r. 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 zalecenia 1, 2 i 3 przyczyniają się do realizacji pierwszego, drugiego, trzeciego i czwartego zalecenia dla strefy euro,

NINIEJSZYM ZALECA Finlandii podjęcie w latach 2024 i 2025 działań mających na celu:

1. Terminowe przedłożenie średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego. Ograniczenie – zgodnie z wymogami zreformowanego paktu stabilności i wzrostu – wzrostu wydatków netto[22] w 2025 r. do wskaźnika umożliwiającego zapewnienie, aby dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową w średnim okresie, oraz zmniejszenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB. Kontynuowanie reformy systemu zabezpieczenia społecznego, aby zwiększyć efektywność systemu świadczeń socjalnych, co przyczyniłoby się do poprawy zachęt do pracy i wspierałoby długoterminową stabilność finansów publicznych.

2. Nadrobienie pojawiających się opóźnień, aby umożliwić kontynuowanie szybkiej i skutecznej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału REPowerEU, oraz zapewnić zakończenie reform i inwestycji do sierpnia 2026 r. Przyspieszenie wdrażania programów polityki spójności. W kontekście przeglądu śródokresowego – dalsze koncentrowanie się na uzgodnionych priorytetach, przy jednoczesnym uwzględnieniu możliwości oferowanych przez inicjatywę „Platforma na rzecz technologii strategicznych dla Europy” w zakresie poprawy konkurencyjności.

3. Rozwiązanie problemów niedoborów siły roboczej i kwalifikacji poprzez zmianę i podnoszenie kwalifikacji siły roboczej oraz poszerzenie oferty szkolnictwa wyższego, w szczególności w dziedzinach studiów, na które jest największe zapotrzebowanie na rynku pracy. Zapewnienie, aby reforma usług społecznych i opieki zdrowotnej poprawiła dostęp do tych usług, usprawniła ich świadczenie oraz wyeliminowała czynniki powodujące nieefektywność.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący

[22] Zgodnie z art. 2 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263 „wydatki netto” oznaczają wydatki publiczne po skorygowaniu o wydatki z tytułu odsetek, działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.