KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 4.6.2025 r.
COM(2025) 226 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

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

{SWD(2025) 226 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:

Kwestie ogólne

(1) W rozporządzeniu (UE) 2024/1263, które weszło w życie w dniu 30 kwietnia 2024 r., wskazano cele zarządzania gospodarczego, które zakłada wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom sektora instytucji rządowych i samorządowych. Rozporządzenie stanowi, że Rada i Komisja prowadzą wielostronny nadzór w kontekście europejskiego semestru zgodnie z celami i wymogami określonymi w TFUE. Europejski semestr obejmuje w szczególności formułowanie zaleceń dla poszczególnych krajów i nadzór nad ich wdrażaniem. Rozporządzenie przyczynia się również do zapewnienia poczucia odpowiedzialności za politykę fiskalną na szczeblu krajowym i koncentruje się na perspektywie średniookresowej tej polityki oraz jednocześnie na skuteczniejszym i spójniejszym egzekwowaniu przepisów. Każde państwo członkowskie ma obowiązek przedłożyć Radzie i Komisji krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny zawierający jego zobowiązania dotyczące polityki budżetowej, reform i inwestycji, obejmujący okres 4- lub 5-letni, w zależności od długości kadencji

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

parlamentarnej w tym państwie członkowskim. Ścieżka wydatków netto[2] przewidziana w tych planach musi spełniać wymogi określone w rozporządzeniu, w tym wymogi dotyczące wprowadzenia lub utrzymania prawdopodobnej tendencji spadkowej długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do końca okresu dostosowawczego lub utrzymania długu na ostrożnym poziomie poniżej 60 % produktu krajowego brutto (PKB) oraz sprowadzenia lub utrzymania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej określonej w Traktacie 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, okres dostosowawczy może zostać przedłużony o maksymalnie trzy lata.

(2) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241[3] ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności („RRF") weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. RRF zapewnia państwom członkowskim wsparcie finansowe służące realizacji reform i inwestycji, tworząc w ten sposób impuls fiskalny finansowany przez Unię. Zgodnie z priorytetami europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej RRF przyczynia się do odbudowy gospodarczej i społecznej, pobudzając jednocześnie zrównoważone reformy i inwestycje, które promują w szczególności zieloną i cyfrową transformację oraz zwiększają odporność 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 Unii i wspierać dalsze wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych.

(3) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435[4] („rozporządzenie w sprawie REPowerEU"), które zostało przyjęte w dniu 27 lutego 2023 r., ma na celu stopniowe redukowanie zależności Unii od importu paliw kopalnych 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.

(4) 27 maja 2021 r. Finlandia przedłożyła Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Na podstawie art. 19 tego rozporządzenia Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie

---

[2] Wydatki netto zgodnie z definicją w art. 2 pkt 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263: „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.

[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] 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 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).

z wytycznymi dotyczącymi oceny określonymi w załączniku V. W dniu 29 października 2021 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą zatwierdzającą ocenę planu odbudowy i zwiększania odporności Finlandii[5], który zmieniono dnia 8 grudnia 2023 r. na podstawie przepisów art. 18 ust. 2 w celu zaktualizowania maksymalnego wkładu finansowego z tytułu bezzwrotnego wsparcia finansowego, a także w celu włączenia rozdziału REPowerEU[6]. Uruchomienie transz jest uzależnione od przyjęcia przez Komisję decyzji – zgodnie z art. 24 ust. 5 – stwierdzającej, że Finlandia osiągnęła w zadowalający sposób odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady. Osiągnięcie w zadowalający sposób wymaga, aby działania związane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi dotyczącymi tej samej reformy lub inwestycji nie zostały odwrócone.

(5) W dniu 21 stycznia 2025 r. Rada, na zalecenie Komisji, przyjęła zalecenie w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Finlandii[7]. Plan – przedłożony zgodnie z art. 11 i art. 36 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (UE) 2024/1263 – obejmuje lata 2025–2028 i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na okres siedmiu lat.

(6) W dniu 26 listopada 2024 r. Komisja przyjęła opinię w sprawie projektu planu budżetowego Finlandii na 2025 r. W tym samym dniu, działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2025 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 oraz wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu 2025, w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro[8] w dniu 13 maja 2025 r., a wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu – 10 marca 2025 r.

(7) 29 stycznia 2025 r. Komisja opublikowała „Kompas konkurencyjności” – strategiczne ramy mające na celu zwiększenie globalnej konkurencyjności UE w ciągu najbliższych pięciu lat. W dokumencie tym wskazano trzy wymogi transformacyjne dotyczące zrównoważonego wzrostu gospodarczego: (i) innowacje, (ii) dekarbonizację i konkurencyjność oraz (iii) bezpieczeństwo. Aby zlikwidować lukę innowacyjną, UE dąży do wspierania innowacji przemysłowych, rozwoju przedsiębiorstw typu *start-up* za pomocą inicjatyw takich jak unijna strategia na rzecz przedsiębiorstw typu *start-up* i przedsiębiorstw *scale-up* oraz promowania wykorzystania zaawansowanych technologii takich jak sztuczna inteligencja i informatyka kwantowa. Z myślą o bardziej zielonej gospodarce Komisja nakreśliła kompleksowy Plan działania na rzecz przystępnej cenowo energii oraz Pakt dla czystego przemysłu, dbając o to, by przejście na czystą energię było racjonalne pod względem kosztów oraz sprzyjało

---

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

6 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).

7 Zalecenie Rady z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Finlandii, Dz.U. C/2025/656, 10.2.2025.

8 Zalecenie Rady z dnia 13 maja 2025 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (Dz.U. C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http:// data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

konkurencyjności, zwłaszcza w sektorach energochłonnych, a także aby było motorem wzrostu. Aby ograniczyć nadmierne zależności i zwiększyć bezpieczeństwo, Unia dąży z determinacją do wzmocnienia globalnych partnerstw handlowych, dywersyfikacji łańcuchów dostaw oraz zapewnienia dostępu do surowców krytycznych i źródeł czystej energii. Priorytety te opierają się na horyzontalnych czynnikach sprzyjających, którymi są uproszczenie regulacyjne, pogłębienie jednolitego rynku, finansowanie konkurencyjności oraz unia oszczędności i inwestycji, promowanie umiejętności i wysokiej jakości miejsc pracy, a także lepsza koordynacja polityk UE. Kompas konkurencyjności jest skoordynowany z europejskim semestrem, co zapewnia spójność polityk gospodarczych państw członkowskich ze strategicznymi celami Komisji oraz jednolite podejście do zarządzania gospodarczego, wspierając tym samym zrównoważony wzrost, innowacje i odporność w całej Unii.

(8) W 2025 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal przebiega równolegle z wdrażaniem RRF. 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. Te zalecenia dla poszczególnych krajów pozostają równie istotne dla oceny zmienionych planów odbudowy i zwiększania odporności zgodnie z art. 21 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(9) Zalecenia dla poszczególnych krajów na 2025 r. obejmują główne wyzwania w zakresie polityki gospodarczej, które nie zostały dostatecznie rozwiązane przez działania ujęte w planach odbudowy i zwiększania odporności – z uwzględnieniem odpowiednich wyzwań wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów z lat 2019–2024.

(10) W dniu 4 czerwca 2025 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe na 2025 r. dotyczące Finlandii. Oceniła w nim postępy Finlandii we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju oraz podsumowała realizację planu odbudowy i zwiększania odporności 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 i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

Ocena rocznego sprawozdania z postępów

(11) W dniu 21 stycznia 2025 r. Rada zaleciła następujące maksymalne stopy wzrostu wydatków netto dla Finlandii: 1,6 % w 2025 r., 1,9 % w 2026 r., 2,6 % w 2027 r. i 2,6 % w 2028 r., co odpowiada maksymalnym skumulowanym stopom wzrostu obliczonym w odniesieniu do 2023 r. wynoszącym 5,3 % w 2025 r., 7,4 % w 2026 r., 10,1 % w 2027 r. i 13,0 % w 2028 r. W dniu 30 kwietnia 2025 r. Finlandia przedłożyła swoje roczne sprawozdanie z postępów[9] zawierające informacje na temat przestrzegania zalecanych maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto, realizacji

[9] Roczne sprawozdania z postępów za 2025 r. są dostępne pod adresem: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en?prefLang=pl.

pakietu reform i inwestycji stanowiących podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego oraz realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania zidentyfikowane w zaleceniach dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru. Roczne sprawozdanie z postępów odzwierciedla również półroczną sprawozdawczość Finlandii z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(12) Rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie i jej reperkusje stanowią dla Unii Europejskiej wyzwanie egzystencjalne. Komisja zaleciła uruchomienie, w skoordynowany sposób, krajowej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu, aby wspierać wysiłki UE mające na celu osiągnięcie szybkiego i znaczącego wzrostu wydatków na obronę, i propozycja ta została pozytywnie przyjęta przez Radę Europejską 6 marca 2025 r. W odpowiedzi na wniosek Finlandii z dnia 30 kwietnia 2025 r. Rada, na zalecenie Komisji, przyjęła w dniu [data] r. zalecenie zezwalające Finlandii na odchylenie od zalecanych maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto i ich przekroczenie[10].

(13) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat[11] deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Finlandii, który w 2023 r. wynosił 3,0 % PKB, wzrósł do 4,4 % w 2024 r., a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł z poziomu 77,5 % PKB na koniec 2023 r. do 82,1 % na koniec 2024 r. Zgodnie z obliczeniami Komisji zmiany te odpowiadają stopie wzrostu wydatków netto na poziomie 3,1 % w 2024 r. W rocznym sprawozdaniu z postępów Finlandia szacuje wzrost wydatków netto w 2024 r. na 3,2 %. Według szacunków Komisji kurs polityki fiskalnej[12], który uwzględnia zarówno wydatki finansowane ze środków krajowych, jak i z budżetu UE, był w 2024 r. ekspansywny, na poziomie 0,6 % PKB. W dniu 4 czerwca 2025 r. Komisja przyjęła sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE[13]. W sprawozdaniu tym oceniono sytuację budżetową Finlandii, ponieważ jej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r. przekroczył określoną w Traktacie wartość odniesienia wynoszącą 3 % PKB. W sprawozdaniu stwierdzono, że w świetle powyższej oceny i zważywszy na opinię Komitetu do Spraw Ekonomicznych i Finansowych wydaną na podstawie art. 126 ust. 4 TFUE, Komisja na tym etapie nie zamierza zaproponować w czerwcu wszczęcia procedury nadmiernego deficytu.

(14) Zgodnie z rocznym sprawozdaniem z postępów scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe Finlandii, przewiduje wzrost realnego PKB na poziomie 1,3 % w 2025 r. oraz inflację HICP na poziomie 1,9 % w 2025 r. Według

---

10 Zalecenie Rady zezwalające Finlandii na odchylenie od zaleconej ścieżki wydatków netto i jej przekroczenie (uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia), [Do uzupełnienia: Dz.U. C/2025/xxx, x.x.2025].

11 Eurostat – wskaźniki euro, 22 kwietnia 2025 r.

12 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 skorygowanych o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, ale uwzględniającą wydatki pokryte za pomocą bezzwrotnego wsparcia (dotacji) z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych.

13 Sprawozdanie Komisji opracowane zgodnie z art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 4.6.2025, COM(2025) 615 final.

prognozy Komisji z wiosny 2025 r. realny PKB wzrośnie o 1,0 % w 2025 r. i o 1,3 % w 2026 r., a inflacja HICP wyniesie 1,7 % w 2025 r. i 1,5 % w 2026 r.

(15) W rocznym sprawozdaniu z postępów przewiduje się spadek deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 3,8 % PKB w 2025 r., natomiast relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 85,3 % do końca 2025 r. Zmiany te odpowiadają wzrostowi wydatków netto o 1,6 % w 2025 r. W prognozie Komisji z wiosny 2025 r. przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2025 r. wyniesie 3,7 % PKB. Spadek deficytu w 2025 r. świadczy głównie o poprawie warunków ekonomicznych oraz wpływie działań konsolidacyjnych wdrożonych przez rząd w latach 2023 i 2024. Zgodnie z obliczeniami Komisji zmiany te odpowiadają wzrostowi wydatków netto o 1,3 % w 2025 r. Na podstawie szacunków Komisji prognozuje się, że kurs polityki fiskalnej, który uwzględnia zarówno wydatki finansowane ze środków krajowych, jak i z budżetu UE, będzie w 2025 r. restrykcyjny, na poziomie 0,6 % PKB. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 85,6 % do końca 2025 r.

(16) Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. bezzwrotne wsparcie („dotacje") z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w 2025 r. ma posłużyć do sfinansowania wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 0,2 % PKB, podczas gdy w 2024 r. finansowane w ten sposób wydatki wynosiły 0,1 % PKB. Wydatki finansowane z bezzwrotnego wsparcia w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności umożliwiają wysokiej jakości inwestycje i reformy zwiększające wydajność bez wywierania bezpośredniego wpływu na wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych Finlandii.

(17) Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na obronę w Finlandii wyniosły 1,2 % PKB w 2021 r., 1,2 % PKB w 2022 r. i 1,4 % PKB w 2023 r.[14] Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. wydatki na obronę mają wynieść 1,5 % PKB w 2024 r. i 2,1 % PKB w 2025 r. Odpowiada to wzrostowi o 0,9 punktu procentowego PKB w porównaniu z 2021 r. Okres uruchomienia krajowej klauzuli wyjścia (2025–2028) pozwala Finlandii na zmianę priorytetów wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych lub zwiększenie dochodów publicznych, tak aby trwale wyższe wydatki na obronę nie zagrażały stabilności finansów publicznych w średnim okresie.

(18) Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. wydatki netto Finlandii mają wzrosnąć o 1,3 % w 2025 r. i o 4,4 % łącznie w latach 2024 i 2025. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2025 r. przewiduje się, że wzrost wydatków netto Finlandii w 2025 r. będzie niższy od zalecanej maksymalnej stopy wzrostu, zarówno w ujęciu rocznym, jak i łącznie w latach 2024–2025.

(19) Roczne sprawozdanie z postępów nie uwzględnia prognoz budżetowych na okres po 2025 r. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dacie granicznej prognozy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2026 r. przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2025 r. ma wynieść 3,4 % PKB. Spadek deficytu w 2026 r. stanowi głównie odzwierciedlenie wzrostu dochodów wynikającego z silniejszego wzrostu gospodarczego (który ma jednak zostać częściowo skompensowany planowanymi obniżkami podatków) oraz spadku

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

wydatków pierwotnych. Zmiany te odpowiadają wzrostowi wydatków netto o 1,5 % w 2026 r. Na podstawie szacunków Komisji prognozuje się, że kurs polityki fiskalnej, który uwzględnia zarówno wydatki finansowane ze środków krajowych, jak i z budżetu UE, będzie w 2026 r. restrykcyjny, na poziomie 0,5 % PKB. Według prognoz Komisji relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 87,5 % do końca 2026 r.

(20) W zaleceniu w sprawie zatwierdzenia planu średniookresowego Finlandii określono pakiet reform i inwestycji stanowiących podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego oraz harmonogram ich realizacji. Obejmują one istniejące i zintensyfikowane działania w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności, takie jak wprowadzenie nordyckiego modelu służb zatrudnienia, inwestycje w infrastrukturę energetyczną oraz wdrożenie innowacji cyfrowych w dziedzinie opieki społecznej i zdrowotnej, a także dodatkowe reformy i inwestycje, takie jak reforma wprowadzająca ogólny model zabezpieczenia społecznego i reforma pomocy społecznej, związane z zieloną transformacją, innowacjami, rynkiem pracy, opieką zdrowotną i opieką społeczną. Biorąc pod uwagę informacje przedstawione przez Finlandię w rocznym sprawozdaniu z postępów, Komisja stwierdza, że wszystkie reformy i inwestycje stanowiące podstawę przedłużenia, które miały zostać zrealizowane do dnia 30 kwietnia 2025 r., zostały wdrożone.

Najważniejsze wyzwania w zakresie polityk publicznych

(21) W ciągu ostatniego dziesięciolecia Finlandia nieustannie odnotowuje deficyty publiczne, a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyrażony jako odsetek PKB wykazuje tendencję wzrostową. W latach 2023 i 2024 rząd przyjął pakiet konsolidacji budżetowej o wartości 9 mld EUR (około 3 % PKB), którego celem jest zapewnienie stabilności finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych. W 2024 r., częściowo ze względu na niekorzystne warunki makroekonomiczne, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł jednak 4,4 % PKB w porównaniu z 3,0 % w 2023 r., natomiast dług sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnął 82 %, co oznacza wzrost z 77,5 % w 2023 r. W związku z tym konieczne mogą być dalsze działania mające na celu poprawę efektywności wydatków publicznych, aby odzyskać przestrzeń fiskalną. Szczególnie istotne jest pozostawienie wystarczającej przestrzeni na niezbędne inwestycje publiczne oraz zaspokojenie potrzeb starzejącego się społeczeństwa bez osłabiania finansów publicznych. W 2023 r. rząd wdrożył ostatni kompleksowy przegląd wydatków i rozpoczął coroczne przeglądy wydatków, aby wesprzeć proces budżetowy. Finlandia posiada kompleksowy, lecz złożony system zabezpieczenia społecznego, który zawiera pewne pułapki motywacyjne dotyczące pracy, co stanowi obciążenie dla finansów publicznych. System jest obecnie reformowany – od 2023 r. wprowadzono szereg zmian, a dwa istotne pakiety mają zostać przedstawione Parlamentowi w 2025 r. Zmiany w zakresie pomocy społecznej rozszerzą obowiązki beneficjentów oraz rolę tej pomocy udzielanej na zasadzie ostateczności. Pierwszy krok w kierunku zapewnienia ogólnego świadczenia społecznego upraszcza system ochrony dochodu minimalnego poprzez połączenie istniejących zasiłków dla bezrobotnych w ramach jednego wniosku. Zwiększenie efektywności systemu świadczeń społecznych i zapewnienie lepszych zachęt do pracy przyczyniłoby się do zapewnienia stabilności finansów publicznych w ramach systemu zabezpieczenia społecznego. Ponadto oczekuje się, że reformy zaspokoją potrzeby słabszych grup społecznych, w tym osób o ograniczonym dostępie do rynku pracy.

(22) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) rozporządzenia (UE) 2021/241 i kryterium 2.2 załącznika V do tego rozporządzenia 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 napięte ramy czasowe dokończenie skutecznej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału REPowerEU, jest nieodzowne dla zwiększenia długoterminowej konkurencyjności Finlandii dzięki zielonej i cyfrowej transformacji, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwości społecznej. Systematyczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje nieodzowne do zapewnienia szerokiego poczucia odpowiedzialności za pomyślną realizację planu odbudowy i zwiększania odporności.

(23) W Finlandii obserwuje się przyspieszenie wdrażania programów polityki spójności, które obejmują wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) i Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+). Ważne jest, aby kontynuować starania na rzecz zapewnienia szybkiej realizacji tych programów, przy jednoczesnej maksymalizacji ich wpływu w terenie. Finlandia podejmuje już działania w ramach swoich programów polityki spójności w celu pobudzenia konkurencyjności i wzrostu gospodarczego. Jednocześnie Finlandia nadal stoi w obliczu wyzwań, w tym związanych z koniecznością wspierania konkurencyjności, odporności gospodarczej i społecznej w kwestiach takich, jak niedopasowanie umiejętności, bezrobocie strukturalne oraz świadczenie usług społecznych i opieki zdrowotnej, ze szczególnym uwzględnieniem wschodnich regionów przygranicznych. Zgodnie z art. 18 rozporządzenia (UE) 2021/1060 Finlandia jest zobowiązana – w ramach przeglądu śródokresowego funduszy polityki spójności – do dokonania przeglądu poszczególnych programów, biorąc pod uwagę m.in. wyzwania wskazane w zaleceniach dla poszczególnych krajów na 2024 r. We wnioskach Komisji przyjętych w dniu 1 kwietnia 2025 r.[15] wydłużono termin przedłożenia – w odniesieniu do każdego programu – oceny wyników przeglądu śródokresowego na okres po dniu 31 marca 2025 r. Przewidziano również elastyczne rozwiązania, które przyspieszą wdrażanie programów, oraz zachęty dla państw członkowskich do przeznaczania środków w ramach polityki spójności na pięć strategicznych obszarów priorytetowych Unii, a mianowicie na konkurencyjność w zakresie technologii strategicznych, obronność, mieszkalnictwo, odporność wodną i transformację energetyczną.

(24) Platforma na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP) stanowi okazję do inwestowania w jeden z kluczowych priorytetów strategicznych UE dzięki wzmocnieniu konkurencyjności UE. STEP realizuje się za pośrednictwem 11 istniejących funduszy UE. Państwa członkowskie mogą również wnieść wkład w program InvestEU wspierający inwestycje w obszarach priorytetowych. Finlandia mogłaby wykorzystać te inicjatywy do wspierania rozwoju lub produkcji technologii krytycznych, w tym czystych i zasobooszczędnych technologii.

---

15 Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY zmieniającego rozporządzenia (UE) 2021/1058 i (UE) 2021/1056 w odniesieniu do środków szczególnych mających na celu sprostanie strategicznym wyzwaniom w kontekście przeglądu śródokresowego, COM(2025) 123 final.

(25) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności oraz w ramach innych funduszy UE Finlandia mierzy się z kilkoma dodatkowymi wyzwaniami, które dotyczą komercjalizacji innowacji, dekarbonizacji, zatrudnienia i umiejętności oraz wdrażania reformy usług społecznych i opieki zdrowotnej.

(26) Finlandia znajduje się w czołówce państw członkowskich UE pod względem innowacyjności – wysoki odsetek przedsiębiorstw opracowuje i wprowadza do obrotu nowe produkty, a wśród ludności powszechnie stosuje się narzędzia cyfrowe. Ponadto rosnące wydatki na badania i rozwój – rząd wyznaczył cel na poziomie 4 % PKB do 2030 r. – oraz sprzyjające otoczenie działalności gospodarczej wspierają innowacyjność. Pomimo tak dobrych wyników w zakresie innowacji w ostatnim dziesięcioleciu produktywność utrzymywała się na stałym poziomie, częściowo ze względu na skutki wcześniejszych zjawisk, takich jak upadek sektora elektroniki na początku pierwszego dziesięciolecia XXI wieku. Ponadto najbardziej produktywne przedsiębiorstwa nie są wystarczająco duże, aby wpłynąć na wzrost łącznej produktywności. W ostatnich latach zmniejszyła się liczba przedsiębiorstw współpracujących z instytucjami szkolnictwa wyższego lub instytutami badawczymi, co prawdopodobnie utrudnia komercjalizację innowacji. Ponadto wyniki badań często ograniczają się do uniwersytetów, ponieważ naukowcom brakuje umiejętności w zakresie przedsiębiorczości i wytycznych niezbędnych do przekształcenia wyników badań w produkty zbywalne. W związku z tym, dążąc do osiągnięcia celu w zakresie badań i rozwoju na 2030 r., korzystne byłoby zintensyfikowanie działań na rzecz zapewnienia dalszych zachęt do współpracy między środowiskiem akademickim a przedsiębiorstwami oraz wspierania naukowców w nabywaniu umiejętności w zakresie przedsiębiorczości, co w efekcie przyczyniłoby się do poprawy komercjalizacji innowacji.

(27) Finlandia dysponuje dużymi zasobami czystej i taniej energii. Mogłoby to stanowić znaczącą przewagę konkurencyjną dla przemysłu, który w 2023 r. odpowiadał za 44 % całkowitego zużycia energii końcowej w Finlandii. Przewagę tę należy w pełni wykorzystać przez dalsze zwiększanie tempa elektryfikacji i dekarbonizacji przemysłu, aby przyspieszyć redukcję przemysłowych emisji gazów cieplarnianych. Oczekuje się, że trwająca reforma procedur wydawania pozwoleń środowiskowych przyczyni się do przyspieszenia dużych inwestycji w energię odnawialną i dekarbonizację.

(28) Transport pozostaje kluczowym sektorem dla Finlandii w kontekście realizacji jej celów klimatycznych i ma duży potencjał w zakresie dalszej redukcji emisji. W swoim krajowym planie działania na rzecz transportu wolnego od paliw kopalnych Finlandia zaproponowała zmiany legislacyjne, systemy zachęt i inwestycje. Realizacja zaplanowanych działań będzie miała kluczowe znaczenie dla osiągnięcia ambitnych celów tego państwa. Przyspieszenie inwestycji w takich obszarach, jak elektryfikacja pojazdów prywatnych, połączenia transportu publicznego w celu zmniejszenia zależności od samochodów oraz transport długodystansowy mogą zapewnić Finlandii przewagę konkurencyjną, a jednocześnie wspierać dekarbonizację sektora w sposób sprawiedliwy społecznie i sprzyjający włączeniu społecznemu.

(29) Zwiększenie inwestycji w zielone technologie, w tym lądową i morską energię wiatrową oraz ekologiczne badania i rozwój wzmocniłoby konkurencyjność Finlandii. Przyjęcie ambitnego aktu w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym mogłoby przyczynić się do poprawy efektywności przemysłu poprzez ograniczenie ilości odpadów przemysłowych oraz zwiększenie współczynników ponownego użycia

i recyklingu w procesach przemysłowych. Mogłoby to również przyczynić się do zmniejszenia zależności Finlandii od importowanych surowców i dóbr pośrednich.

(30) Stopa bezrobocia w Finlandii gwałtownie wzrosła do 8,4 % w 2024 r. z 7,2 % w 2023 r., po dwóch kolejnych latach spadku PKB (-1 % w 2023 r. i -0,1 % w 2024 r.). Wskaźnik zatrudnienia spadł do 77,0 % w 2024 r. z 78,2 % w 2023 r., co zagraża zdolności Finlandii do osiągnięcia krajowego celu na poziomie 80 % do 2030 r. W dniu 1 stycznia 2025 r. gminy i gminne strefy zatrudnienia przejęły odpowiedzialność za organizację publicznych służb zatrudnienia, w tym nordyckiego modelu służb zatrudnienia, którego celem jest wspieranie osób poszukujących pracy poprzez aktywną politykę rynku pracy. Niedopasowanie umiejętności, tj. niezdolność do obsadzenia wolnych stanowisk pracownikami posiadającymi umiejętności wymagane przez pracodawców, stanowi wyzwanie zwłaszcza w sektorze opieki zdrowotnej, w którym oczekuje się wzrostu zapotrzebowania na pracowników w związku ze starzeniem się społeczeństwa. Ponadto niedobory konkretnych kwalifikacji w dziedzinach ważnych z punktu widzenia zielonej transformacji stanowią ryzyko, które może ograniczyć postępy Finlandii na drodze do celu klimatycznego, jakim jest osiągnięcie przez ten kraj do 2035 r. neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla. Niedobory kwalifikacji zagrażają również konkurencyjności Finlandii i jej długoterminowemu wzrostowi gospodarczemu. W 2024 r. odsetek osób z wykształceniem wyższym w Finlandii wyniósł 39,1 %, co było wynikiem poniżej średniej unijnej wynoszącej 44,2 % i celu na poziomie UE wynoszącego 45 %, oraz znacznie poniżej celu Finlandii, jakim jest osiągnięcie 50 % do 2030 r. Zwiększenie liczby absolwentów uczelni wyższych oraz poszerzenie oferty szkolnictwa wyższego ściśle dostosowanej do popytu na rynku pracy mają kluczowe znaczenie dla rozwiązania problemu niedoboru kwalifikacji w perspektywie długoterminowej.

(31) W Finlandii odsetek osób zgłaszających niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki medycznej wzrósł z 7,9 % w 2023 r. do 8,5 % w 2024 r., znacznie przekraczając średnią unijną wynoszącą 2,5 %. Fiński system opieki społecznej i opieki zdrowotnej przeszedł gruntowną reformę w 2023 r. – utworzono „okręgi świadczenia usług na rzecz dobrego stanu zdrowia”, które są odpowiedzialne za organizację usług społecznych, opieki zdrowotnej i ratownictwa na szczeblu regionalnym. Dwa lata po ich utworzeniu okręgi świadczenia usług na rzecz dobrego stanu zdrowia znajdują się na różnych etapach wdrażania, co znajduje odzwierciedlenie w dysproporcjach regionalnych w dostępie do usług społecznych, opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej. W latach 2023 i 2024 w okręgach świadczenia usług na rzecz dobrego stanu zdrowia znacznie przekroczono budżet ze względu na inflację, utrzymującą się nieefektywność, rosnący popyt ze strony starzejącego się społeczeństwa oraz niedobory siły roboczej wymagające korzystania z usług dostawców z sektora prywatnego. Oczekuje się, że bardziej rygorystyczne zarządzanie finansami, szersze korzystanie z usług cyfrowych i poprawa jakości danych na potrzeby podejmowania decyzji zwiększą produktywność i efektywność. Zagwarantowanie, że reforma usług opieki zdrowotnej i usług społecznych poprawi oszczędność kosztową, przy jednoczesnym zapewnieniu dostępu do usług i ich jakości, będzie miało kluczowe znaczenie dla zapewnienia trwałości usług społecznych i opieki zdrowotnej w perspektywie długoterminowej.

(32) 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 2025 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 na 2025 r. W przypadku Finlandii zalecenia 2, 3, 4 i 5 mają pomóc we wdrożeniu pierwszego zalecenia dla strefy euro, które dotyczy konkurencyjności, zalecenia 1, 4 i 5 – we wdrożeniu drugiego zalecenia dla strefy euro, które dotyczy odporności, a zalecenie 1 – we wdrożeniu trzeciego zalecenia dla strefy euro, które dotyczy stabilności makroekonomicznej i finansowej, określonych w zaleceniu na 2025 r.,

NINIEJSZYM ZALECA Finlandii podjęcie w latach 2025 i 2026 działań mających na celu:

1. Zwiększenie ogólnych wydatków na obronność i wzmocnienie gotowości obronnej zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z dnia 6 marca 2025 r. Przestrzeganie maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto zaleconych przez Radę w dniu 21 stycznia 2025 r., korzystając jednocześnie z możliwości zwiększenia wydatków na obronę przewidzianej w krajowej klauzuli wyjścia. Wdrożenie zestawu reform i inwestycji stanowiących podstawę przedłużenia okresu dostosowawczego, zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 21 stycznia 2025 r. Poprawę efektywności wydatków publicznych przez uwzględnienie wyników przeglądów wydatków. Kontynuowanie reformy systemu zabezpieczenia społecznego, aby zwiększyć efektywność systemu świadczeń społecznych, zapewnić lepsze zachęty do pracy i wspierać długoterminową stabilność finansów publicznych, przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb słabszych grup społecznych.

2. Zapewnienie skutecznej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału REPowerEU, z uwagi na terminy dokończenia reform i inwestycji, które obowiązują na mocy rozporządzenia (UE) 2021/241. Zwiększenie tempa wdrażania programów polityki spójności (EFRR, FST, EFS+), z wykorzystaniem, w stosownych przypadkach, możliwości oferowanych w ramach przeglądu śródokresowego. Optymalne wykorzystanie instrumentów UE, w tym zakresu przewidzianego przez InvestEU i Platformę na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy w celu poprawy konkurencyjności.

3. Dążenie do osiągnięcia celu w zakresie badań i rozwoju na poziomie 4 % do 2030 r. 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.

4. Zmniejszenie zależności od paliw kopalnych przez pobudzenie inwestycji publicznych i prywatnych w dekarbonizację przemysłu i transportu, w tym poprzez elektryfikację, a także w rozwój zielonych technologii.

5. Wzmacnianie aktywnej polityki rynku pracy dla wszystkich oraz rozwiązanie problemu niedoborów kwalifikacji przez zmianę i podnoszenie kwalifikacji siły roboczej oraz poszerzenie oferty szkolnictwa wyższego, w szczególności w obszarze umiejętności, na które jest największe zapotrzebowanie na rynku pracy. Zapewnienie, aby reforma usług społecznych i opieki zdrowotnej: (i) poprawiła jakość świadczenia i opłacalność usług społecznych i opieki zdrowotnej, w tym opieki długoterminowej, oraz dostęp do nich, a także (ii) przyczyniła się do rozwiązania problemu nieefektywności.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący