



C/2024/6833

29.11.2024

**ZALECENIE RADY**

**z dnia 21 października 2024 r.**

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

(C/2024/6833)

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 <sup>(1)</sup>, 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 <sup>(2)</sup>, którym ustanowiono Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (zwany dalej „Instrumentem”), weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument zapewnia państwom członkowskim wsparcie finansowe służące realizacji reform i inwestycji, co pociąga za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Zgodnie z priorytetami europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej Instrument przyczynia się do osiągnięcia odbudowy gospodarczej i społecznej oraz do wdrażania zrównoważonych reform i inwestycji, w szczególności reform i inwestycji, których celem jest 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 Unii i wspierać dalsze wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych.
- (2) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 <sup>(3)</sup> (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie REPowerEU”), które zostało przyjęte w dniu 27 lutego 2023 r., ma na celu stopniowe redukcje zależności Unii od importu paliw kopalnych z Rosji. Pomogłoby to w osiągnięciu bezpieczeństwa energetycznego i dywersyfikacji dostaw 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 zatytułowany „Długoterminowa konkurencyjność UE: perspektywa na przyszłość po 2030 r.”, aby wnieść wkład w podejmowanie decyzji politycznych i stworzyć warunki ramowe dla zwiększenia wzrostu. W komunikacie tym określono ramy konkurencyjności oparte na dziewięciu wzajemnie potęgujących się czynnikach. Wśród tych czynników na pierwszy plan wysuwają się: dostęp do kapitału

<sup>(1)</sup> Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>.

<sup>(2)</sup> 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>).

<sup>(3)</sup> 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>).

prywatnego, badania naukowe i innowacje, edukacja i umiejętności oraz funkcjonujący jednolity rynek jako najważniejsze obszary polityki, których powinny dotyczyć reformy i inwestycje mające sprostać obecnym wyzwaniom związanym z produktywnością, a także wzmocnić długoterminową konkurencyjność Unii i jej państw członkowskich. W dniu 14 lutego 2024 r. Komisja wydała komunikat zatytułowany „Roczne sprawozdanie dotyczące jednolitego rynku i konkurencyjności za 2024 r.”. W komunikacie tym wyszczególniono mocne i słabe strony europejskiego jednolitego rynku pod względem konkurencyjności i prześledzono rozwój sytuacji w skali roku pod kątem wskazanych dziewięciu czynników konkurencyjności.

- (4) W dniu 21 listopada 2023 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego (2024), rozpoczynając tym samym europejski semestr w 2024 r. W dniu 22 marca 2024 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego (2024) skupione wokół czterech wymiarów konkurencyjnej zrównoważoności. W dniu 21 listopada 2023 r., działając na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011<sup>(4)</sup>, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania (2024), w którym nie wskazano 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 oraz wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu (2024), w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro<sup>(5)</sup> (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro (2024)”) w dniu 12 kwietnia 2024 r. oraz wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu w dniu 11 marca 2024 r.
- (5) W dniu 30 kwietnia 2024 r. weszły w życie nowe unijne ramy zarządzania gospodarczego. Ramy te obejmują nowe rozporządzenie (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego, zmienione rozporządzenie (WE) nr 1467/97<sup>(6)</sup> w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu i zmienioną dyrektywę Rady 2011/85/UE<sup>(7)</sup> w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Nowe unijne ramy zarządzania gospodarczego mają na celu wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych, zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom publicznym. Nowe unijne ramy zarządzania gospodarczego promują także poczucie odpowiedzialności na poziomie krajowym i koncentrują się w większym stopniu na perspektywie średniookresowej, a jednocześnie na skuteczniejszym i spójniejszym egzekwowaniu przepisów. Każde państwo członkowskie musi przedłożyć Radzie i Komisji krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny. Krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne zawierają zobowiązania państwa członkowskiego dotyczące polityki budżetowej, reform i inwestycji zaplanowane na okres najbliższych 4 lub 5 lat, w zależności od zwykłej długości kadencji ustawodawcy krajowego. Ścieżka wydatków netto<sup>(8)</sup> w ramach krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego musi spełniać wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263, 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 (UE) 2024/1263, okres dostosowawczy może zostać przedłużony o maksymalnie 3 lata. Aby pomóc w przygotowaniu tych krajowych średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych, w dniu 21 czerwca 2024 r. Komisja opublikowała wytyczne dotyczące informacji, jakie państwa członkowskie mają przedstawiać w swoich krajowych średniookresowych planach budżetowo-strukturalnych i rocznych sprawozdaniach z postępów. Zgodnie z art. 5 i 36 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Komisja w stosownych przypadkach przekazała państwom członkowskim trajektorie referencyjne i informacje techniczne. Państwa członkowskie muszą przedłożyć swoje krajowe 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 – zgodnie ze swoimi krajowymi ramami prawnymi – mogą poddać projekt krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego pod dyskusję na forum parlamentu krajowego, zwrócić się do niezależnej instytucji fiskalnej o wydanie opinii oraz przeprowadzić konsultacje z partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi podmiotami krajowymi.

<sup>(4)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj>).

<sup>(5)</sup> Zalecenie Rady z dnia 12 kwietnia 2024 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (Dz.U. C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj>).

<sup>(6)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj>).

<sup>(7)</sup> Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 41, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj>).

<sup>(8)</sup> 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 dyskrecyjne na 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 nadal przebiega w sposób zgodny z wdrażaniem Instrumentu. Pełne wdrożenie planów odbudowy i zwiększania odporności pozostaje nieodzowne do realizacji priorytetów polityki w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te przyczyniają się do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom wskazanym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów wydanych w ostatnich latach lub znacznej części tych wyzwań. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019, 2020, 2022 i 2023 pozostają równie aktualne w odniesieniu do planów odbudowy i zwiększania odporności, które zostały uzupełnione, zaktualizowane lub zmienione 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 określonymi w załączniku V do tego rozporządzenia. W dniu 29 października 2021 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Finlandii<sup>(9)</sup>, którą to decyzję zmieniono w dniu 14 marca 2023 r. zgodnie z art. 18 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241 w celu zaktualizowania maksymalnego wkładu finansowego z tytułu bezwrotnego wsparcia finansowego<sup>(10)</sup>, a także w dniu 8 grudnia 2023 r. w celu włączenia rozdziału REPowerEU<sup>(11)</sup>. Uruchomienie transz jest uzależnione od przyjęcia przez Komisję decyzji zgodnie z art. 24 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2021/241, 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 program stabilności na 2024 r., zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97<sup>(12)</sup>. 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. Oceniono w nim postępy Finlandii we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019–2023 oraz podsumowano realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Finlandię. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano luki w odniesieniu 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 Unii dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.
- (10) Zgodnie z danymi zweryfikowanymi przez Eurostat 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 komunikacie Komisji z dnia 8 marca 2023 r. zatytułowanym „Wytyczne dotyczące polityki fiskalnej na 2024 r.”, 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 opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. 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 sformułowaną na podstawie art. 126 ust. 4 Traktatu, Komisja nie zamierza proponować wszczęcia wobec Finlandii procedury nadmiernego deficytu w lipcu 2024 r.
- (11) Dnia 12 lipca 2022 r. Rada zaleciła<sup>(13)</sup> Finlandii podjęcie działań w celu zapewnienia, aby w 2023 r. wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych był zgodny z ogólnie neutralnym kursem polityki fiskalnej<sup>(14)</sup>, przy uwzględnieniu dalszego tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Finlandii zalecono gotowość do dostosowania wydatków bieżących do zmieniającej się sytuacji. Finlandii zalecono

<sup>(9)</sup> ST 12524/21; ST 12524/21 ADD 1.

<sup>(10)</sup> Decyzja wykonawcza Rady z dnia 14 marca 2023 r. zmieniająca decyzję wykonawczą z dnia 29 października 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Finlandii (ST 6991/23 INIT; ST 6991/23 ADD 1).

<sup>(11)</sup> 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 (ST 15836/23; ST 15836/23 ADD 1).

<sup>(12)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1466/oj>).

<sup>(13)</sup> Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie krajowego programu reform Finlandii na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Finlandię programu stabilności na 2022 r. (Dz.U. C 334 z 1.9.2022, s. 213).

<sup>(14)</sup> Zgodnie z prognozą 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.

również zwiększenie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, przy uwzględnieniu inicjatywy REPowerEU, m.in. poprzez wykorzystanie Instrumentu oraz innych funduszy unijnych. Według szacunków Komisji kurs polityki fiskalnej<sup>(15)</sup> w 2023 r. był ekspansywny, na poziomie 0,9 % PKB, w kontekście wysokiej inflacji. Wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) w 2023 r. miał ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej na poziomie 0,8 % PKB. Obejmuje to wzrost o 0,2 % PKB kosztów zapewnienia tymczasowej ochrony osobom przesiedlonym z Ukrainy. Ekspansywny wpływ bieżących wydatków pierwotnych netto finansowanych z zasobów krajowych w 2023 r. wynikał zatem jedynie częściowo z napływu osób uciekających z Ukrainy. Ekspansywny wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów 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 z zasobów krajowych w 2023 r. nie był zgodny z zaleceniem Rady z dnia 12 lipca 2022 r. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu oraz innych funduszy unijnych wyniosły w 2023 r. 0,4 % PKB. Inwestycje finansowane z zasobów 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 oraz innych funduszy unijnych. Finlandia sfinansowała inwestycje publiczne na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego, takie jak inwestycje w infrastrukturę energetyki odnawialnej i inwestycje związane z niskoemisyjnym wodorem. Te inwestycje publiczne są częściowo finansowane z Instrumentu oraz innych funduszy unijnych.

- (12) W programie stabilności na 2024 r. 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 mierzoną przez zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych (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 spadnie 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. Prognozuje się, 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 określonej w Traktacie wartości odniesienia 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 o 1,4 % w 2025 r., a inflacja mierzona przez zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych (HICP) wyniesie 1,4 % w 2024 r. i 2,1 % w 2025 r.
- (14) W prognozie Komisji z wiosny 2024 r. przewiduje się deficyt publiczny 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. wynika głównie z powolnego wzrostu po stronie dochodów – co dotyczy zarówno wpływów z podatków, jak i ze składek na ubezpieczenie społeczne – ale także ze wzrostu wydatków, zwłaszcza na świadczenia społeczne i wynagrodzenia. Zgodnie z szacunkami 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 mające zostać sfinansowane za pomocą bezzwrotnego wsparcia (zwanego dalej „dotacjami”) z Instrumentu wyniosą w 2024 r. 0,2 % PKB, podczas gdy w 2023 r. finansowane w ten sposób wydatki wynosiły 0,1 % PKB. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu umożliwią wysokiej jakości inwestycje i reformy zwiększające produktywność bez wywierania bezpośredniego wpływu na saldo lub dług sektora instytucji rządowych i samorządowych Finlandii.
- (16) W dniu 14 lipca 2023 r. Rada zaleciła<sup>(16)</sup> Finlandii zapewnienie rozważnej polityki fiskalnej, w szczególności poprzez ograniczenie nominalnego wzrostu wydatków pierwotnych netto finansowanych z zasobów krajowych<sup>(17)</sup> do nie więcej niż 2,2 % w 2024 r. Państwa członkowskie zostały poproszone, aby przy wykonywaniu swoich budżetów na 2023 r. i przygotowywaniu projektów planów budżetowych na 2024 r. uwzględniły fakt, że Komisja proponuje 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 z zasobów krajowych wzrosną o 4,0 % w 2024 r., która to zmiana

<sup>(15)</sup> 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 z zasobów krajowych, jak i z budżetu Unii. 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 (z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych wynikających z kryzysu związanego z COVID-19) oraz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu oraz innych funduszy unijnych. Ujemna wartość wskaźnika świadczy o ekspansywnej polityce fiskalnej, a dodatnia wartość wskaźnika – o restrykcyjnej polityce fiskalnej.

<sup>(16)</sup> 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).

<sup>(17)</sup> Wydatki pierwotne netto definiuje się jako wydatki finansowane z zasobów 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.



przekracza zalecaną maksymalną stopę wzrostu. To przekroczenie zalecanej maksymalnej stopy wzrostu wydatków pierwotnych netto finansowanych z zasobów krajowych odpowiada 0,9 % PKB w 2024 r. Istnieje ryzyko, że będzie to niezgodne 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 zaleciła również, aby, w przypadku gdyby ponowne podwyżki cen energii wymagały wdrożenia nowych lub dalszego stosowania dotychczasowych środków wsparcia, Finlandia zapewniła, by takie środki wsparcia 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<sup>(18)</sup> nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii szacowany jest na poziomie 0,2 % PKB w 2023 r. i ma wynieść 0,0 % PKB w 2024 r. i w 2025 r. Gdyby uzyskane oszczędności zostały wykorzystane do zmniejszenia deficytu publicznego, zgodnie z zaleceniem Rady, z prognoz tych wynikałoby dostosowanie fiskalne wynoszące 0,2 % PKB w 2024 r., podczas gdy wydatki pierwotne netto finansowane z zasobów krajowych<sup>(19)</sup> mają ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej na poziomie 0,7 % PKB w tym roku. Nadzwyczajne środki wsparcia w dziedzinie energii zostały wycofane 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 będzie to niezgodne z zaleceniem Rady.
- (18) Oprócz tego Rada zaleciła też Finlandii utrzymanie inwestycji publicznych finansowanych z zasobów krajowych i zapewnienie skutecznej absorpcji dotacji w ramach Instrumentu oraz innych funduszy unijnych, w szczególności w celu wspierania zielonej i cyfrowej transformacji. Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. inwestycje publiczne finansowane z zasobów krajowych wzrosną z 4,0 % PKB w 2023 r. do 4,1 % PKB w 2024 r. Jest to zgodne z zaleceniami Rady. Jeżeli chodzi o wydatki publiczne finansowane z dochodów z funduszy unijnych, w tym z dotacji w ramach Instrumentu, spodziewane jest z kolei, że pozostaną one stabilne na poziomie 0,4 % PKB w 2024 r.
- (19) Na podstawie środków z zakresu polityki znanych w dacie granicznej prognozy i przy założeniu niezmiennego kursu polityki deficyt publiczny 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 co prawda 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 przy 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) 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. Oczekuje się, że te reformy i inwestycje przyczynią się do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom wskazanym w zaleceniach dla poszczególnych krajów lub znacznej części tych wyzwań. Ze względu na te krótkie ramy czasowe szybkie przystąpienie do 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. Aby zrealizować do sierpnia 2026 r. przewidziane w planie odbudowy i zwiększania odporności zobowiązania, Finlandia musi kontynuować wdrażanie reform i inwestycji poprzez zajęcie się odnośnymi wyzwaniami. W szczególności ważne jest zadbanie o terminowe złożenie drugiego i trzeciego

<sup>(18)</sup> 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.

<sup>(19)</sup> Wpływ ten jest mierzony zmianą wydatków pierwotnych sektora instytucji rządowych i samorządowych, po skorygowaniu o (i) przyrostowy wpływ na budżet działań dyskrecyjnych po stronie dochodów, (ii) działania jednorazowe, (iii) cykliczne wydatki związane z bezrobociem oraz (iv) wydatki finansowane z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu oraz innych funduszy unijnych, w relacji do średniookresowej (dziesięcioletniej) średniej stopy potencjalnego wzrostu nominalnego PKB, która to zmiana wyrażona jest jako stosunek do nominalnego PKB.

wniosku o płatność. Systematyczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych stron pozostaje nieodzowne dla celu zapewnienia szerokiego poczucia odpowiedzialności za pomyślną realizację planu odbudowy i zwiększania odporności.

- (22) W ramach przeglądu śródkresowego funduszy polityki spójności Finlandia ma obowiązek, zgodnie z art. 18 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060<sup>(20)</sup>, dokonać przeglądu poszczególnych programów wspieranych przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+), Fundusz Spójności oraz Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) 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 programów 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 programów polityki spójności są nadal aktualne, w szczególności w odniesieniu do regionu północnego, który jest słabo zaludniony, i do regionu wschodniego. Szczególną uwagę należy także zwrócić na intensyfikowanie działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej, propagowanie cyfryzacji i zwiększanie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, przyspieszając zieloną i sprawiedliwą transformację. Ponadto należy nadal koncentrować się na rozwiązywaniu problemów niedoborów siły roboczej i umiejętności, 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” – ustanowioną rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/795<sup>(21)</sup> – 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 unijnych Finlandia stoi w obliczu kilku dodatkowych wyzwań, które dotyczą niedoborów siły roboczej i umiejętności 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 utrzymywało się bezrobocie strukturalne. Niedopasowanie umiejętności, tzn. niemożność obsadzenia wolnych stanowisk pracownikami, którzy mają umiejętności wymagane przez pracodawców, stanowi wyzwanie, zwłaszcza w sektorze edukacji, opieki zdrowotnej i opieki 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 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 dla strefy euro (2024). W przypadku Finlandii zalecenia 1, 2 i 3 przyczyniają się do realizacji pierwszego, drugiego, trzeciego i czwartego zalecenia, przedstawionych w zaleceniu dla strefy euro (2024).

<sup>(20)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azyłu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wspierania Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizyjowej (Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj>).

<sup>(21)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/795 z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustanowienia Platformy na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP) oraz zmiany dyrektywy 2003/87/WE oraz rozporządzeń (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 i (UE) 2021/241 (Dz.U. L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj>).

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 <sup>(22)</sup> w 2025 r. do wskaźnika umożliwiającego zapewnienie m.in., 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 poprawić efektywność systemu świadczeń socjalnych, w celu zwiększenia zachęt do pracy i wsparcia długoterminowej stabilności finansów publicznych.
2. Zajęcie się odpowiednimi wyzwaniami, 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 śródkresowego tych programów – dalsze koncentrowanie się na uzgodnionych priorytetach przy jednoczesnym uwzględnieniu możliwości oferowanych przez inicjatywę „Platforma na rzecz technologii strategicznych dla Europy” w celu poprawy konkurencyjności.
3. Rozwiązanie problemu niedoborów siły roboczej i umiejętności poprzez zmianę i podnoszenie kwalifikacji siły roboczej oraz poszerzenie oferty szkolnictwa wyższego, w szczególności w tych dyscyplinach naukowych, 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 Luksemburgu dnia 21 października 2024 r.

*W imieniu Rady*

*Przewodniczący*

NAGY I.

---

<sup>(22)</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 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.