



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 22.11.2022
C(2022) 9508 final

KOMMISSIONENS YTTRANDE

av den 22.11.2022

om Finlands utkast till budgetplan

{SWD(2022) 950 final}

(Endast de finska och svenska texterna är giltiga)

KOMMISSIONENS YTTRANDE

av den 22.11.2022

om Finlands utkast till budgetplan

(Endast de finska och svenska texterna är giltiga)

ALLMÄNNA ÖVERVÄGANDEN

1. I förordning (EU) nr 473/2013 fastställs bestämmelser om en förstärkt övervakning av budgetpolitiken i euroområdet för att säkerställa att de nationella budgetarna överensstämmer med de riktlinjer för den ekonomiska politiken som utfärdas inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten och den europeiska planeringsterminen för samordning av den ekonomiska politiken.
2. Enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 473/2013 ska medlemsstaterna senast den 15 oktober varje år lämna in ett utkast till budgetplan till kommissionen och Eurogruppen som visar de viktigaste aspekterna av budgetutsikterna för den offentliga förvaltningen och dess delsektorer för det kommande året.
3. Den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten är aktiverad sedan mars 2020¹. Den 23 maj 2022 konstaterade kommissionen i sitt meddelande om den europeiska planeringsterminen² att ökad osäkerhet och kraftiga nedåtrisker för de ekonomiska utsikterna på grund av kriget i Europa, rekordstora energiprishöjningar och fortsatta störningar i leveranskedjorna gör det motiverat att stabilitets- och tillväxtpaktens allmänna undantagsklausul fortsätter att gälla under 2023, samt ansåg att villkoren för att avaktivera den från och med 2024 var uppfyllda. Att den allmänna undantagsklausulen fortsätter att gälla 2023 skapar utrymme för den nationella finanspolitiken att reagera snabbt vid behov, samtidigt som man säkerställer en smidig övergång från det breda stödet till ekonomin under pandemin till ökat fokus på tidsbegränsade och riktade åtgärder och den finanspolitiska återhållsamhet som krävs för hållbarhet på medellång sikt³.
4. Faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF), som inrättades genom förordning (EU) 2021/241, ger ekonomiskt stöd till genomförandet av reformer och investeringar som framför allt främjar den gröna och den digitala omställningen och stärker därigenom ekonomiernas resiliens och potentiella tillväxt. En del av stödet utgörs av icke återbetalningspliktigt ekonomiskt stöd (*bidrag*) som ger en finanspolitisk impuls finansierad genom EU:s budget. Tillsammans med de sammanhållningspolitiska fonderna och mekanismen för en rättvis omställning stöder faciliteten för återhämtning och resiliens en rättvis återhämtning för alla i EU i enlighet med den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Den främjar också

¹ Meddelande från kommissionen till rådet om aktivering av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten, 20.3.2020, COM(2020) 123 final.

² COM(2022) 600 final.

³ Den 17 juni 2022 enades rådet om sina rekommendationer om 2022 års nationella reformprogram och yttrandena om 2022 års stabilitets- och konvergensprogram, vilka tar hänsyn till den fortsatta tillämpningen av stabilitets- och tillväxtpaktens allmänna undantagsklausul under 2023. (Se: <https://www.consilium.europa.eu/sv/meetings/ecofin/2022/06/17/>)

tillväxt och jobbskapande på medellång och lång sikt och stärker därigenom hållbarheten i de offentliga finanserna. Enligt kommissionens förslag av den 18 maj 2022⁴ bör målet för faciliteten även vara att göra unionens energisystem mer resilient genom att minska beroendet av fossila bränslen och diversifiera energiförsörjningen på unionsnivå (*REPowerEU-målen*).

5. I sina rekommendationer med avgivande av yttranden om stabilitetsprogrammen 2022⁵ av den 12 juli 2022 erinrade rådet om att den samlade finanspolitiska inriktningen för närvarande bäst mäts som förändringen i de primära utgifterna (netto efter beaktandet av diskretionära åtgärder på inkomstsidan och utan att beakta tillfälliga krisåtgärder med anknytning till covid-19-krisen), inbegripet utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel, i förhållande till den potentiella tillväxten på medellång sikt⁶. För att bedöma om den nationella finanspolitiken är försiktig och dess sammansättning förenlig med den gröna och den digitala omställningen, energitrygghet och med social och ekonomisk resiliens granskas även utvecklingen i nationellt finansierade⁷ primära löpande utgifter (netto efter beaktandet av diskretionära åtgärder på inkomstsidan och utan att beakta tillfälliga krisåtgärder med anknytning till covid-19-krisen) och investeringar.
6. De chocker som den ryska invasionen av Ukraina har utlöst påverkar EU:s ekonomi både direkt och indirekt genom att föra in den på en bana med lägre tillväxt och högre inflation. Ett intensifierat och bredare inflationstryck har lett till en snabbare normalisering av penningpolitiken i euroområdet. Offentliga utgiftsåtgärder för att begränsa de höga energikostnadernas sociala och ekonomiska effekter, för säkerhet och försvar samt för humanitärt bistånd till personer som fördrivits från Ukraina tynger ned de offentliga finanserna. Den särskilda makroekonomiska chock som orsakats av Rysslands invasion av Ukraina och dess långsiktiga konsekvenser för EU:s energitrygghet gör att det krävs en omsorgsfullt utformad finanspolitik under 2023. Det förefaller inte motiverat att ge ekonomin någon brett baserad finanspolitisk impuls under 2023. Fokus bör i stället ligga på att skydda sårbara grupper, låta automatiska stabilisatorer verka och att vidta tillfälliga och riktade åtgärder för att mildra energikrisens effekter och ge humanitärt bistånd till människor som befinner sig på flykt till följd av Rysslands invasion av Ukraina, men samtidigt vara beredd att snabbt anpassa politiken om det skulle behövas. Finanspolitiken bör kombinera högre investeringar med kontroll av ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter. För att höja investeringsnivåerna är det mycket viktigt att återhämtnings- och resiliensplanerna genomförs fullt ut och utan onödigt dröjsmål. Finanspolitiken bör eftersträva en hållbar skuldsättning och samtidigt på ett hållbart sätt öka tillväxtpotentialen, vilket även underlättar penningpolitikens uppgift att säkerställa att inflationen så snart som möjligt återgår till ECB:s medelfristiga mål på 2 %. De finanspolitiska planerna för 2023 bör utgå från försiktiga anpassningsbanor på medellång sikt som tar hänsyn till de svårigheter att uppnå hållbara offentliga

⁴ COM(2022) 231 final.

⁵ Rådets rekommendation av den 12 juli 2022 om Finlands nationella reformprogram 2022 med avgivande av rådets yttrande om Finlands stabilitetsprogram 2022, EUT C 334, 1.9.2022, s. 213.

⁶ Beräkningarna i detta yttrande av den finanspolitiska inriktningen och dess komponenter är kommissionens uppskattningar baserade på de antaganden som ligger till grund för kommissionens höstprognos 2022. Kommissionens beräkningar av den potentiella tillväxten på medellång sikt inkluderar inte till fullo den positiva effekten av reformer som ingår i återhämtnings- och resiliensplanen och som kan stärka den potentiella tillväxten.

⁷ Som inte finansieras med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens eller andra unionsmedel.

finanser som beror på höga skuldkvoter, som dessutom har vuxit ytterligare på grund av pandemin, samt reform- och investeringsutmaningarna i samband med den dubbla omställningen, energitryggheten och den sociala och ekonomiska resiliensen.

7. Rysslands anfallskrig mot Ukraina har lett till en betydande ytterligare uppgång i energipriserna och till att de har blivit mer volatila. Prischocken på importerad energi har lett till en kraftig försämring av medlemsstaternas bytesförhållande gentemot utlandet. De exceptionellt höga temperaturerna sommaren 2022 drev parallellt upp efterfrågan på el, samtidigt som energiproduktion baserad på viss teknik har legat betydligt under sina historiska nivåer på grund av tekniska och väderberoende omständigheter. Alla medlemsstater har, om än i varierande grad, påverkats negativt av den nuvarande energikrisen, varför det krävs snabba och samordnade åtgärder.
8. Med tanke på att budgetresurserna är begränsade och måste användas så effektivt som möjligt för att säkerställa en varaktig och rättvis anpassning av hela samhället är de politiska åtgärdernas beskaffenhet och utformning av stor betydelse. Därför bör åtgärderna inriktas på att ge tillfälligt stöd till de hushåll och företag som drabbas hårdast av energiprishöjningar, men behålla incitamenten att minska energiefterfrågan och öka energieffektiviteten i linje med den europeiska gröna given⁸, vilket även är i enlighet med rådets förordning om en krisintervention för att komma till rätta med de höga energipriserna, som antogs den 6 oktober 2022. Politiken bör även bidra till att minska energiförbrukningen och stärka unionens energiberoende.

ÖVERVÄGANDEN BETRÄFFANDE FINLAND

9. Den 13 oktober 2022 lämnade Finland in ett utkast till budgetplan för 2023. På denna grundval har kommissionen antagit följande yttrande i enlighet med artikel 7 i förordning (EU) nr 473/2013.
10. Den 12 juli 2022 rekommenderade rådet Finland⁹ att under 2023 säkerställa att tillväxten i de nationellt finansierade primära löpande utgifterna är i linje med en neutral inriktning på politiken¹⁰, med beaktande av ett fortsatt tillfälligt och riktat stöd till de hushåll och företag som drabbas hårdast av de höjda energipriserna och till människor som flyr från Ukraina. Finland bör vara redo att anpassa de löpande utgifterna efter den föränderliga situationen. Finland rekommenderades även öka de offentliga investeringarna för den gröna och den digitala omställningen och för energitrygghet med beaktande av REPowerEU-initiativet, inbegripet med hjälp av faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel. Under perioden efter 2023 bör Finland bedriva en finanspolitik som syftar till att på medellång sikt uppnå en återhållsam offentligfinansiell ställning.

⁸ Meddelande från kommissionen om den europeiska gröna given, COM(2019) 640 final.

⁹ Rådets rekommendation av den 12 juli 2022 om Finlands nationella reformprogram 2022 med avgivande av rådets yttrande om Finlands stabilitetsprogram 2022, EUT C 334, 1.9.2022, s. 213.

¹⁰ Enligt kommissionens höstprognos 2022 beräknas Finlands potentiella produktionstillväxt på medellång sikt (10-årigt genomsnitt), som används för att mäta den finanspolitiska inriktningen, uppgå till 4,9 % i nominella termer. Kommissionens beräkningar av den potentiella tillväxten på medellång sikt inkluderar inte till fullo den positiva effekten av reformer som ingår i återhämtnings- och resiliensplanen och som kan stärka den potentiella tillväxten.

11. Den 23 maj 2022 lade kommissionen fram en rapport i enlighet med artikel 126.3 i fördraget¹¹. Rapporten bedömde Finlands budgetläge utifrån det faktum att dess offentliga skuld 2021 överskred fördragets referensvärde på 60 % av BNP och inte respekterade riktmärket för skuldminskning. Rapporten slog fast att skuldkriteriet inte var uppfyllt.

12. Enligt kommissionens höstprognos 2022 förväntas den finska ekonomin växa med 2,3 % 2022 och med 0,2 % 2023, medan inflationen beräknas ligga på 7,2 % 2022 och 4,3 % 2023.

Enligt utkastet till budgetplan förväntas den finska ekonomin växa med 1,7 % 2022 och med 0,5 % 2023, medan inflationen beräknas ligga på 6,7 % 2022 och 3,4 % 2023. För 2022 räknar kommissionen med att den privata konsumtionen kommer att öka snabbare än i det makroekonomiska scenario som ligger till grund för planen. I båda prognoserna förväntas den inhemska efterfrågan vara det viktigaste dragloket för tillväxten under 2023, även om kommissionen förutspår en något lägre real tillväxt i BNP.

De makroekonomiska antaganden som ligger till grund för utkastet till budgetplan är på det hela taget försiktiga för 2022 och realistiska för 2023.

Finland uppfyller kravet i förordning (EU) nr 473/2013 eftersom budgetförslaget bygger på makroekonomiska prognoser som tagits fram av ett oberoende organ.

13. I utkastet till budgetplan antas utgifter motsvarande 0,2 % av BNP 2022, 0,2 % 2023 och 0,1 % 2024 finansieras genom icke återbetalningspliktigt ekonomiskt stöd (bidrag) från faciliteten för återhämtning och resiliens. Utgifter som finansieras med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens kommer att möjliggöra investeringar av hög kvalitet och produktivitetshöjande reformer utan någon direkt inverkan på Finlands offentliga underskott eller skuld. I sin höstprognos 2022 räknar kommissionen med en liknande nivå på de utgifter som kommer att finansieras med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens.

14. I Finlands utkast till budgetplan 2023 beräknas det offentliga underskottet öka från 1,4 % av BNP 2022 till 2,2 % av BNP 2023, främst på grund av en svagare ekonomisk aktivitet och ökade utgifter för att hantera de utmaningar som beror på det rådande geopolitiska läget. Den offentliga skuldkvoten beräknas öka från 71,2 % av BNP 2022 till 72,7 % av BNP 2023. Dessa beräkningar överensstämmer med dem i kommissionens höstprognos 2022.

När det gäller de offentliga finanserna påverkas utsikterna fortfarande av den stora osäkerhet som råder kring de makroekonomiska prognoserna, bland annat de makroekonomiska risker som beror på Rysslands invasion av Ukraina, energiprishöjningar och fortsatta störningar i leveranskedjorna.

15. Underskottet i de offentliga finanserna påverkas av åtgärder som vidtagits för att motverka de exceptionella energiprishöjningarnas ekonomiska och sociala effekter, vilka förvärrades under sommaren¹². Enligt kommissionens höstprognos 2022 beräknas budgetkostnaden för dessa åtgärder uppgå till 0,2 % av BNP 2022 och 0,4 % av BNP 2023. Det handlar om åtgärder som minskar statens inkomster,

¹¹ Rapport från kommissionen utarbetad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, Bryssel, 23.5.2022, COM(2022) 630 final.

¹² Underskottsutvecklingen under 2023 påverkas också av den fullständiga utfasningen av tillfälliga covid-19-nödåtgärder, en effekt som i kommissionens höstprognos 2022 uppskattas till 0,2 % av BNP 2022.

närmare bestämt både ett temporärt skatteavdrag för el och en tillfällig sänkning av mervärdesskatten på el till 10 % (mellan december 2022 och april 2023), samt ökade utgifter, till exempel ett temporärt elstöd till hushåll och ett tillägg till barnbidraget. Vissa åtgärder ska enligt uppgift upphöra 2023, medan andra ska upphöra före utgången av 2024. Merparten av åtgärderna verkar inte fokusera på sårbara hushåll eller företag¹³ och de flesta av dem bevarar inte fullt ut prissignalen för att minska energiefterfrågan och öka energieffektiviteten¹⁴. Det tillfälliga och riktade stöd till de hushåll och företag som drabbas hårdast av energiprishöjningar som kan beaktas vid bedömningen av efterlevnaden av den finanspolitiska landsspecifika rekommendationen för 2023 uppskattas därför i kommissionens höstprognos 2022 till 0,0 % av BNP 2022 och 0,1 % av BNP 2023.

Underskottet i de offentliga finanserna påverkas också av kostnaderna för att ge personer som fördrivits från Ukraina tillfälligt skydd, vilka i kommissionens höstprognos 2022 beräknas uppgå till 0,2 % av BNP 2022 och 0,3 % 2023.

16. På grundval av kommissionens höstprognos 2022 och inbegripet uppgifterna i Finlands utkast till budgetplan för 2023 förväntas fasta bruttoinvesteringar uppgå till 4,3 % av BNP 2022 och 4,4 % av BNP 2023, jämfört med de 4,2 % av BNP som noterades 2021. Häri ingår investeringar för den gröna omställningen och för energitrygghet, t.ex. användning av koldioxidsnål vätgas och koldioxidavskiljning, offentlig laddningsinfrastruktur och offentliga gastankningsnät, förbättring av telekommunikationsnätens kvalitet och tillgänglighet, samt direkt elektrifiering och koldioxidsnåla industriprocesser. Dessa investeringar finansieras delvis med medel från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel.
17. I sin höstprognos 2022 förutser kommissionen en i stort sett neutral inriktning på finanspolitiken (−0,2 % av BNP¹⁵) under 2023. Detta följer på en i stort sett neutral inriktning på finanspolitiken även 2022 (−0,2 % av BNP).

Ökningstakten i nationellt finansierade primära löpande utgifter (netto efter beaktandet av nya åtgärder på inkomstsidan) under 2023 beräknas ge ett neutralt bidrag till den finanspolitiska inriktningen¹⁶. Detta inbegriper en ökad effekt från stödåtgärder som antagits för att motverka de exceptionella energiprishöjningarnas ekonomiska och sociala effekter på 0,2 % av BNP¹⁷, där tillfälliga och riktade stödåtgärder för de hushåll och företag som drabbas hårdast av energiprishöjningar svarar för 0,1 % av BNP av denna ökning. Det inbegriper också högre kostnader för att ge tillfälligt skydd åt personer som fördrivits från Ukraina (0,1 % av BNP).

Det positiva bidraget till den ekonomiska aktiviteten från utgifter som finansieras med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel beräknas öka med 0,1 procentenheter av BNP under 2023 jämfört med 2022.

¹³ Riktade åtgärder uppgår till 0,0 % av BNP 2022 och 0,1 % av BNP 2023, medan icke riktade åtgärder uppgår till 0,2 % av BNP 2022 och 0,3 % av BNP 2023.

¹⁴ Inkomståtgärder uppgår till 0,1 % av BNP 2022 och 0,0 % av BNP 2023, medan prisåtgärder uppgår till 0,1 % av BNP 2022 och 0,4 % av BNP 2023.

¹⁵ Om indikatorn ligger på minus (plus) innebär detta att ökningstakten i de primära utgifterna är högre (lägre) än den medelsiktiga ekonomiska tillväxten, vilket signalerar att finanspolitiken är expansiv (kontraktiv). Inriktningen på finanspolitiken beaktar den finanspolitiska impuls som finansieras av unionen.

¹⁶ Detta kommer efter ett kontraktivt bidrag från denna komponent på 0,4 procentenheter 2022.

¹⁷ Budgeteffekten av riktade pris- och inkomståtgärder beräknas öka med 0,1 % respektive förbli stabil på 0,0 % av BNP, medan budgeteffekten av icke riktade pris- och inkomståtgärder beräknas öka med 0,2 % respektive minska med 0,1 % av BNP.

Nationellt finansierade investeringar beräknas ge ett neutralt bidrag till den finanspolitiska inriktningen på 0,0 procentenheter 2023¹⁸.

18. Utkastet till budgetplan innehåller inga budgetprognoser bortom år 2023.
19. Den 12 juli 2022 rekommenderade rådet även Finland att lägga fram politiska förslag till reformer av den sociala tryggheten, som syftar till att öka effektiviteten i systemet för sociala förmåner, förbättra incitamenten att arbeta och även stödja de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Utkastet till budgetplan innehåller inga åtgärder för att följa dessa rekommendationer.
20. På grundval av kommissionens prognos och med beaktande av uppgifterna i utkastet till budgetplan beräknas inriktningen på finanspolitiken vara i stort sett neutral under 2023. Häri ingår ett likaledes neutralt bidrag till den samlade finanspolitiska inriktningen från nationellt finansierade löpande utgifter. På det hela taget ligger ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter i linje med rådets rekommendation. Finland planerar att finansiera ytterligare investeringar genom faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel, och landet håller även uppe sina nationellt finansierade investeringar. Landet planerar att finansiera offentliga investeringar för den gröna omställningen och för energitrygghet.

Kommissionen anser sammantaget att Finlands utkast till budgetplan ligger i linje med den finanspolitiska vägledningen i rådets rekommendation av den 12 juli 2022.

Även om de åtgärder som Finland snabbt genomförde på energiområdet var ett led i den akuta hanteringen av de exceptionella energiprishöjningarna skulle en förlängning av befintliga stödåtgärder och/eller nya stödåtgärder med anledning av höga energipriser bidra till en snabbare ökningstakt i nationellt finansierade löpande nettoutgifter och till att det beräknade offentliga underskottet och den beräknade offentliga skulden båda skulle bli högre 2023. Det är därför viktigt att medlemsstaterna i högre grad inriktar sådana åtgärder på de hårdast drabbade hushållen och företagen i syfte att behålla incitamenten att minska efterfrågan på energi, samt att åtgärderna upphävs när trycket på energipriserna avtar.

Kommissionen anser också att Finland ännu inte har gjort några framsteg när det gäller den strukturella delen av de finanspolitiska rekommendationerna i rådets rekommendation av den 12 juli 2022 inom ramen för den europeiska planeringsterminen och uppmanar därför myndigheterna att skynda på detta arbete. En utförlig beskrivning av framstegen i genomförandet av de landsspecifika rekommendationerna kommer att ges i landsrapporten 2023 och dessa framsteg kommer att bedömas i de landsspecifika rekommendationer som kommissionen kommer att föreslå våren 2023.

¹⁸ Andra nationellt finansierade kapitalutgifter förväntas ge ett expansivt bidrag på 0,1 procentenheter av BNP.

Utfärdat i Bryssel den 22.11.2022

*På kommissionens vägnar
Paolo GENTILONI
Ledamot av kommissionen*

VIDIMERAD KOPIA
Generalsekreteraren genom

Martine DEPREZ
Direktör
Beslutsfattande och kollegialt ansvar
EUROPEISKA KOMMISSIONEN