



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 21.11.2023
C(2023) 9508 final

KOMMISSIONENS YTTRANDE

av den 21.11.2023

om Finlands utkast till budgetplan

{SWD(2023) 951 final}

(Endast de finska och svenska texterna är giltiga)

KOMMISSIONENS YTTRANDE

av den 21.11.2023

om Finlands utkast till budgetplan

(Endast de finska och svenska texterna är giltiga)

ALLMÄNNA ÖVERVÄGANDEN

1. I förordning (EU) nr 473/2013¹ 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 anger budgetmålen för det kommande året och de viktigaste aspekterna av budgetutsikterna för den offentliga förvaltningen och dess delsektorer.
3. Den 8 mars 2023 antog kommissionen ett meddelande² om finanspolitisk vägledning för 2024 som bekräftade att stabilitets- och tillväxtpaktens allmänna undantagsklausul kommer att avaktiveras i slutet av 2023.
4. Den 26 april 2023 lade kommissionen fram tre lagstiftningsförslag³ som innebär en omfattande reform av EU:s finanspolitiska ramverk. Huvudsyftet med förslagen är att stärka hållbarheten i den offentliga skuldsättningen och att främja en hållbar och inkluderande tillväxt genom reformer och investeringar. Kommissionens förslag avser att stärka det nationella ägarskapet, förenkla ramverket och i större utsträckning anlägga ett medelfristigt perspektiv i kombination med en effektiv och mer enhetlig efterlevnadskontroll. Enligt rådets slutsatser av den 14 mars 2023⁴ och den 27 oktober 2023⁵ är målet att slutföra lagstiftningsarbetet 2023. Eftersom ett nytt rättsligt ramverk baserat på resultatet av den pågående översynen av den ekonomiska styrningen ännu inte är på plats fortsätter det nuvarande rättsliga ramverket att gälla. Den offentligfinansiella delen av de landsspecifika rekommendationerna våren 2023

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 473/2013 av den 21 maj 2013 om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigerande av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet (EUT L 140, 27.5.2013, s. 11).

² Meddelande från kommissionen till rådet, *Finanspolitisk vägledning för 2024*, 8.3.2023, COM(2023) 141 final.

³ Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och multilateral budgetövervakning samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1466/97, 26.4.2023, COM(2023) 240 final, kommissionens förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och klargörande av genomförandet av förfarandet vid alltför stora underskott, 26.4.2023, COM(2023) 241 final, kommissionens förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk, 26.4.2023, COM(2023) 242 final.

⁴ Rådets slutsatser om riktlinjerna för en reform av EU:s ramverk för ekonomisk styrning vid Ekofinrådets möte, 14.3.2023, 6995/1/23 – REV 1.

⁵ Europeiska rådets möte (26–27 oktober 2023) – Slutsatser, EUCO 14/23.

innehöll inslag från lagstiftningsförslagen av den 26 april 2023 som var förenliga med den befintliga lagstiftningen.

5. Som kommissionen aviserade i sin finanspolitiska vägledning för 2024⁶ kommer den att föreslå rådet att det inleds förfaranden vid alltför stora underskott baserade på underskottskriteriet våren 2024 på grundval av utfallsdata för 2023 i enlighet med gällande lagstiftning. Medlemsstaterna uppmanades beakta detta när de genomför 2023 års budgetar och tar fram sina utkast till budgetplaner för 2024.
6. Faciliteten för återhämtning och resiliens⁷ ger ekonomiskt stöd till genomförandet av reformer och investeringar, i synnerhet sådana som främjar den gröna och den digitala omställningen. Syftet med faciliteten är även att göra unionens energisystem mer resiliент genom att minska beroendet av fossila bränslen och diversifiera energiförsörjningen på unionsnivå (*REPowerEU-målen*)⁸. Faciliteten kommer att stärka medlemsstaternas ekonomiers resiliens och potentiella tillväxt och därmed bidra till jobbskapande och hållbara offentliga finanser. En del av stödet ges i form av icke återbetalningspliktigt ekonomiskt stöd (*bidrag*), som ger en finanspolitisk impuls finansierad genom unionens budget. Tillsammans med de sammanhållningspolitiska fonderna och mekanismen för en rättvis omställning stöder faciliteten för återhämtning och resiliens en rättvis och inkluderande återhämtning i EU i enlighet med den europeiska pelaren för sociala rättigheter.
7. Den ekonomiska politiken bör även framöver tackla de risker som är knutna till hög inflation och ta sig an långsiktiga utmaningar. Även om inflationen i euroområdet går ned utgör den fortfarande ett orosmoment. Det är av största vikt att inflationen fortsätter att minska och att inflationsförväntningarna hålls väl förankrade genom en penningpolitik och en finanspolitik som är samstämmiga och som med tanke på det mycket osäkra läget samtidigt ger utrymme för flexibilitet. I synnerhet bör de krisstödåtgärder på energiområdet som vidtogs för att hantera energiprischocken avvecklas och de besparingar som görs till följd av detta användas för att minska underskottet i de offentliga finanserna så snart som möjligt under 2023 och 2024. Om nya energiprishöjningar skulle kräva nya eller fortsatta stödåtgärder bör dessa vara inriktade på att skydda sårbara hushåll och företag, rymmas inom budgeten och inte påverka incitamenten till energibesparingar. Medlemsstaterna bör dessutom upprätthålla nivån på nationellt finansierade offentliga investeringar och säkerställa ett effektivt utnyttjande av bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel för att i synnerhet främja den gröna och den digitala omställningen.

ÖVERVÄGANDEN BETRÄFFANDE FINLAND

8. Den 9 oktober 2023 lämnade Finland in sitt utkast till budgetplan för 2024. Kommissionen har på basis av detta och med beaktande av rådets rekommendation till Finland av den 14 juli 2023⁹ antagit följande yttrande i enlighet med artikel 7 i

⁶ Meddelande från kommissionen till rådet, *Finanspolitisk vägledning för 2024*, 8.3.2023, COM(2023) 141 final.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens (EUT L 57, 18.2.2021, s. 17).

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/435 av den 27 februari 2023 om ändring av förordning (EU) 2021/241 vad gäller REPowerEU-kapitel i planer för återhämtning och resiliens och om ändring av förordningarna (EU) nr 1303/2013, (EU) 2021/1060 och (EU) 2021/1755 samt direktiv 2003/87/EG (EUT L 63, 28.2.2023, s. 1).

⁹ Rådets rekommendation om Finlands nationella reformprogram 2023 med avgivande av rådets yttrande om Finlands stabilitetsprogram 2023, EUT C 312, 1.9.2023, s. 243.

förordning (EU) nr 473/2013. Kommissionen skickade en skrivelse till Finland den 27 oktober 2023 med sina preliminära iakttagelser om utkastet till budgetplan och en begäran om ytterligare information. Finland svarade på kommissionens skrivelse den 2 november 2023¹⁰. Denna information har beaktats i kommissionens bedömning av budgetutveckling och budgetrisker.

9. Den 24 maj 2023 antog kommissionen en rapport i enlighet med artikel 126.3 i EUF-fördraget¹¹. I rapporten bedömdes Finlands budgetläge utifrån det faktum att dess offentliga skuld 2022 överskred fördragets referensvärde på 60 % av BNP och inte var förenlig med riktmärket för skuldminskning. Rapporten slog fast att skuldriteriet inte var uppfyllt.
10. Enligt utkastet till budgetplan beräknas Finlands BNP i fasta priser växa med 1,2 % under 2024 (0,0 % år 2023), medan HIKP-inflationen beräknas till 1,6 % år 2024 (4,3 % år 2023). I kommissionens höstprognos 2023 beräknas Finlands BNP i fasta priser växa med 0,8 % år 2024 (0,1 % år 2023), medan inflationen beräknas uppgå till 1,9 % år 2024 (4,4 % år 2023).

Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för budgetprognoserna i utkastet till budgetplan verkar på det hela taget överensstämma med kommissionens höstprognos 2023 avseende år 2023 och 2024.

Finland uppfyller kravet i artikel 4.4 i förordning (EU) nr 473/2013 eftersom utkastet till budgetplan bygger på makroekonomiska prognoser som tagits fram av ett oberoende organ.

11. Enligt utkastet till budgetplan förväntas Finlands offentliga underskott öka till 3,2 % av BNP under 2024 (från 2,4 % år 2023), och därmed ligga över 3 % av BNP. Ökningen beror främst på en sänkning av socialskyddsavgifter och på en beräknad ökning av försvarsutgifter, FoU-åtgärder och investeringsrelaterade åtgärder samt högre ränteutgifter. Den offentliga skuldkvoten bör öka från 76,8 % i slutet av 2024 (från 74,2 % i slutet av 2023).

I sin höstprognos 2023 räknar kommissionen i sin tur med att Finlands offentliga underskott kommer att öka till 3,2 % av BNP 2024 (från 2,4 % år 2023), medan den offentliga skuldkvoten bör öka till 76,9 % i slutet av 2024 (från 74,3 % i slutet av 2023).

12. På grundval av kommissionens beräkningar kommer finanspolitikens inriktning¹² att vara expansiv på 0,5 % av BNP år 2024 jämfört med 0,6 % år 2023.
13. I utkastet till budgetplan antas utgifter som motsvarar 0,3 % av BNP finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (*bidrag*) från faciliteten för återhämtning och resiliens under 2024, jämfört med 0,4 % av BNP år 2023. Detta överensstämmer med de

¹⁰ Kommissionens skrivelse och Finlands svar har offentliggjorts: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2024_en.

¹¹ Rapport från kommissionen utarbetad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, 24.5.2023, COM(2023) 631 final.

¹² Finanspolitikens inriktning mäts genom förändringen i offentliga primära utgifter, exklusive den stegvis ökande effekten på budgeten på diskretionära åtgärder på inkomstsidan, exklusive engångsutgifter och konjunkturberoende arbetslöshetsutgifter, men inklusive utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (*bidrag*) från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel, i förhållande till den genomsnittliga potentiella BNP-tillväxten på medellång sikt (10 år), uttryckt i procent av BNP i löpande priser.

antaganden som görs i kommissionens höstprognos 2023. Utgifter som finansieras genom bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens kommer att möjliggöra kvalitativa investeringar och produktivitetshöjande reformer utan att ha någon direkt inverkan på Finlands offentliga saldo och skuldsättning.

14. Enligt kommissionens höstprognos 2023 och med beaktande av informationen i utkastet till budgetplan planeras de åtgärder som vidtogs för att mildra de ekonomiska och sociala konsekvenserna av de höjda energipriserna ha avvecklats före utgången av 2023.

Utkastet till budgetplan innehåller därutöver nya och förlängda inkomst- och utgiftsåtgärder för 2024 utan någon direkt anknytning till energiprisutvecklingen. Det handlar på inkomstsidan bland annat om en sänkning av socialskyddsavgifter och på utgiftssidan om ökade försvarsutgifter, utgifter i samband med social- och hälsovårdreformen, frysningen av indexhöjningarna av sociala förmåner samt FoU-finansiering och investeringsrelaterad finansiering. Kommissionen beräknar att den samlade kostnaden för dessa åtgärder kommer att uppgå till omkring 1,0 % av BNP år 2024 och merparten av åtgärderna förväntas få en permanent effekt på de offentliga finanserna.

15. Den 14 juli 2023 rekommenderade rådet Finland att säkerställa en försiktig finanspolitik, särskilt genom att begränsa den nominella ökningen av nationellt finansierade primära nettoutgifter¹³ under 2024 till högst 2,2 %.

Enligt kommissionens höstprognos 2023 beräknas Finlands nationellt finansierade primära nettoutgifter öka med 4,4 % under 2024, vilket är mer än den rekommenderade maximala ökningstakten. Detta utgiftsöverskridande i förhållande till den maximala ökningstakt för nationellt finansierade primära nettoutgifter som rekommenderats motsvarar 1,1 % av BNP 2024. Detta riskerar att inte överensstämma med rådets rekommendation.

16. Rådet rekommenderade vidare Finland att vidta åtgärder för att avveckla krisstödåtgärderna på energiområdet och att använda de besparingar som görs till följd av detta för att minska det offentliga underskottet så snart som möjligt under 2023 och 2024. Rådet angav dessutom att om nya energiprishöjningar skulle kräva nya eller fortsatta stödåtgärder bör Finland säkerställa att de är inriktade på att skydda sårbara hushåll och företag, att de ryms inom budgeten och att de inte påverkar incitamenten till energibesparingar.

Enligt kommissionens höstprognos 2023 beräknas nettobudgetkostnaden¹⁴ för energistödåtgärderna uppgå till 0,3 % av BNP år 2023 och 0,0 % år 2024 och 2025. Om de besparingar som görs till följd av detta används för att minska det offentliga underskottet på det sätt som rådet rekommenderat innebär detta en finanspolitisk anpassning på 0,3 % av BNP år 2024, medan nationellt finansierade primära nettoutgifter¹⁵ ger ett expansivt bidrag till finanspolitikens inriktning på 0,5 % av BNP det året.

¹³ Primära nettoutgifter definieras som nationellt finansierade utgifter, exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan, ränteutgifter och konjunkturberoende arbetslöshetsutgifter

¹⁴ Siffran anger den årliga budgetkostnaden för dessa åtgärder, inklusive inkomst och utgifter och, i tillämpliga fall, exklusive intäkter från skatter på energileverantörers oförutsedda vinster.

¹⁵ Detta bidrag mäts som förändringen i offentliga primära utgifter, exklusive den stegvis ökande effekten av diskretionära åtgärder på inkomstsidan, exklusive engångsutgifter och konjunkturberoende arbetslöshetsutgifter, samt utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från

Energistödåtgärderna kommer enligt utkastet att avvecklas så snart som möjligt 2023 och 2024. Detta överensstämmer med rådets rekommendation. De besparingar som görs till följd av detta kommer enligt utkastet dock inte att användas för att minska det offentliga underskottet. Detta riskerar att inte överensstämma med rådets rekommendation.

17. Rådet rekommenderade vidare Finland att upprätthålla nivån på nationellt finansierade offentliga investeringar och säkerställa ett effektivt utnyttjande av bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel för att i synnerhet främja den gröna och den digitala omställningen.

Enligt kommissionens höstprognos 2023 kommer nationellt finansierade offentliga investeringar att öka till 4,2 % av BNP under 2024 (från 4,1 % av BNP 2023), vilket innebär att investeringstakten upprätthålls. Detta överensstämmer med rådets rekommendation. Offentliga utgifter som finansieras med inkomster i form av EU-medel – däribland bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens – förväntas under 2024 vara i stort sett oförändrade på 0,3 % av BNP (0,4 % av BNP år 2023).

18. Den 14 juli 2023 rekommenderade rådet dessutom Finland att även efter 2024 bedriva en medelsiktig finanspolitik som gradvis och hållbart konsoliderar de offentliga finanserna, i kombination med investeringar och reformer som främjar en högre hållbar tillväxt, för att uppnå en sund offentligfinansiell ställning på medellång sikt.

Utkastet till budgetplan innehåller inga budgetprognoser för tiden efter 2024.

19. Den 14 juli 2023 rekommenderade rådet slutligen Finland att genomföra vårdreformen för att effektivisera systemet för sociala förmåner, vilket skulle öka incitamenten att arbeta och även stötta den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna. Regeringen planerar en reform av den sociala tryggheten som tar hänsyn till rekommendationerna i mellanrapporten från kommittén för social trygghet.

20. Enligt kommissionens prognos kommer ökningen i nationellt finansierade primära nettoutgifter 2024 inte att respektera den rekommenderade maximala ökningstakten.

Enligt kommissionens höstprognos 2023 och med beaktande av informationen i Finlands utkast till budgetplan förväntas krisåtgärderna ha avvecklats vid utgången av 2023. De besparingar som görs till följd av detta förväntas dock inte användas till att minska det offentliga underskottet 2024.

Finland förväntas upprätthålla nivån på nationellt finansierade offentliga investeringar. Finland bör även fortsätta att säkerställa ett effektivt utnyttjande av bidragen från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel.

Kommissionen anser sammantaget att Finlands utkast till budgetplan riskerar att inte överensstämma med rådets rekommendation av den 14 juli 2023. Kommissionen uppmanar därför Finland att vidta nödvändiga åtgärder inom ramen för budgetprocessen för att säkerställa att finanspolitiken under 2024 överensstämmer med rådets rekommendation av den 14 juli 2023.

Enligt kommissionens prognos kommer Finlands samlade budgetunderskott dessutom att uppgå till 3,2 % av BNP 2024, dvs. ligga över fördragets referensvärde

faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel, i förhållande till den genomsnittliga potentiella tillväxten i BNP i löpande priser på medellång sikt (10 år), uttryckt i procent av BNP i löpande priser.

på 3 % av BNP, medan den offentliga skuldkvoten kommer att uppgå till 76,9 % år 2024, dvs. ligga över fördragets referensvärde på 60 % av BNP.

Kommissionen anser också att Finland har gjort begränsade framsteg när det gäller de strukturella delarna av rådets offentligfinansiella rekommendationer av den 14 juli 2023 och uppmanar därför de finska myndigheterna att accelerera denna process.

En utförlig beskrivning av framstegen i genomförandet av rådets landsspecifika rekommendationer kommer att ingå i landsrapporten 2024 och bedömas i de rekommendationer till rådets landsspecifika rekommendationer som kommissionen kommer att lägga fram våren 2024.

Tabell: Grundläggande makroekonomiska och offentligfinansiella siffror

	2022	2023		2024	
	Utfall	UTB	KOM	UTB	KOM
BNP i fasta priser (förändring i procent)	1,6	0,0	0,1	1,2	0,8
HIKP-inflation (%, genomsnitt per år)	7,2	4,3	4,4	1,6	1,9
Saldo i de offentliga finanserna (% av BNP)	-0,8	-2,4	-2,4	-3,2	-3,2
Primärt saldo (% av BNP)	-0,2	-1,6	-1,6	-2,0	-2,0
Offentlig bruttoskuld (% av BNP, vid årets slut)	73,3	74,2	74,3	76,8	76,9
	KOM	KOM		KOM	
Finanspolitikens inriktning* (% av BNP)	0,2	-0,6		-0,5	
Finanspolitisk anpassning** (% av BNP)	0,2	-0,5		-0,5	
Förändring i total budgetkostnad för energistödåtgärder*** (% av BNP)	0,1	0,2		-0,3	
Ökning i nationellt finansierade primära nettoutgifter (förändring i %) (A)				4,4	
Rekommenderad maximal ökningstakt för nationellt finansierade primära nettoutgifter**** (förändring i procent) (B)				2,2	
Avvikelse från rekommenderad ökning i nationellt finansierade primära nettoutgifter (procentenheter) (B-A)				-2,2	
Effekt på den finanspolitiska anpassningen av avvikelsen i nationellt finansierade primära nettoutgifter från rådets rekommendation***** (% av BNP)				1,1	

Anmärkningar:

* Förändring i offentliga primära utgifter, exklusive den stegvis ökande effekten av diskretionära åtgärder på inkomstsidan (och tillfälliga krisåtgärder med anledning av covid-19-pandemin), exklusive engångsutgifter och konjunkturberoende arbetslöshetsutgifter, men inklusive utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel, i förhållande till den genomsnittliga potentiella tillväxten i BNP i löpande priser på medellång sikt (10 år). Ett negativt (positivt) tecken anger att ökningen i primära nettoutgifter överskrider (underskrider) den potentiella BNP-tillväxten på medellång sikt, vilket innebär att finanspolitiken har en expansiv (kontraktiv) inriktning.

** Förändring i offentliga primära utgifter, exklusive den stegvis ökande effekten på budgeten av diskretionära åtgärder på inkomstsidan (och tillfälliga krisåtgärder med anledning av covid-19-pandemin), exklusive engångsutgifter och konjunkturberoende arbetslöshetsutgifter, samt utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel, i förhållande till den genomsnittliga potentiella BNP-tillväxten på medellång sikt (10 år). Ett negativt (positivt) tecken anger att ökningen i nationellt finansierade primära nettoutgifter överskrider (underskrider) den potentiella BNP-tillväxten på medellång sikt, vilket innebär att finanspolitiken har en expansiv (kontraktiv) inriktning.

*** Energistödåtgärder minus inkomster från nya skatter och avgifter på energiproducenters oförutsedda vinster.

**** Enligt rådets rekommendation om Finlands nationella reformprogram 2023 med avgivande av rådets yttrande om Finlands stabilitetsprogram 2023 (EUT C 312, 1.9.2023, s. 243).

***** I vilken grad ökningen i nationellt finansierade primära nettoutgifter överskrider den rekommenderade maximala ökningstakten, uttryckt i procent av BNP.

UTB = utkast till budgetplan 2024, KOM = kommissionens höstprognos 2023.

Utfärdat i Bryssel den 21.11.2023

*På kommissionens vägnar
Paolo GENTILONI
Ledamot av kommissionen*

<p>VIDIMERAD KOPIA Generalsekreteraren genom</p> <p>Martine DEPREZ Direktör Beslutsfattande och kollegialt ansvar EUROPEISKA KOMMISSIONEN</p>
