



Bryssel 23.5.2018
COM(2018) 425 final

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

**Suomen vuoden 2018 kansallisesta uudistusohjelmasta
sekä samassa yhteydessä annettu Suomen vuoden 2018 vakausohjelmaa koskeva
neuvoston lausunto**

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Suomen vuoden 2018 kansallisesta uudistusohjelmasta

sekä samassa yhteydessä annettu Suomen vuoden 2018 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 121 artiklan 2 kohdan ja 148 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97¹ ja erityisesti sen 5 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen²,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin päätöslauselmat³,

ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston päätelmät,

ottaa huomioon työllisyyskomitean lausunnon,

ottaa huomioon talous- ja rahoituskomitean lausunnon,

ottaa huomioon sosiaalisen suojelun komitean lausunnon,

ottaa huomioon talouspoliittisen komitean lausunnon,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Komissio hyväksyi 22 päivänä marraskuuta 2017 vuotuisen kasvuselvityksen, mikä aloitti vuoden 2018 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson. Se otti huomioon Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission 17 päivänä marraskuuta 2017 antaman Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariaa koskevan julistuksen. Eurooppa-neuvosto vahvisti vuotuisen kasvuselvityksen ensisijaiset tavoitteet 22 päivänä maaliskuuta 2018. Komissio hyväksyi 22 päivänä marraskuuta 2017 asetuksen (EU) N:o 1176/2011 perusteella varoituskonkreetteja koskevan kertomuksen, jossa se katsoi, että Suomi ei kuulu niihin jäsenvaltioihin, joista laadittaisiin perusteellinen tarkastelu. Samana päivänä komissio hyväksyi myös suosituksen neuvoston suositukseksi euroalueen talouspolitiikasta. Eurooppa-neuvosto vahvisti suosituksen 22 päivänä maaliskuuta 2018. Neuvosto hyväksyi 14 päivänä toukokuuta 2018 suosituksen euroalueen talouspolitiikasta, jäljempänä 'euroalueen suositus'.

¹ EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.

² COM(2018) 425 final.

³ P8_TA(2018)0077 ja P8_TA(2018)0078.

- (2) Koska Suomi kuuluu jäsenvaltioihin, joiden rahayksikkö on euro, ja koska taloudet ovat talous- ja rahaliitossa vahvasti yhteydessä toisiinsa, Suomen olisi varmistettava, että jäljempänä esitettävistä suosituksista, ja erityisesti suosituksesta 3 ilmenevä euroalueen talouspolitiikkaa koskeva suositus pannaan täytäntöön täysimääräisesti ja oikea-aikaisesti.
- (3) Suomea koskeva vuoden 2018 maaportti⁴ julkaistiin 7 päivänä maaliskuuta 2018. Siinä arvioitiin Suomen edistymistä neuvoston 11 päivänä heinäkuuta 2017 hyväksymien maakohtaisten suositusten noudattamisessa, aiempina vuosina annettujen suositusten noudattamisessa ja kansallisten Eurooppa 2020 -tavoitteidensa saavuttamisessa.
- (4) Suomi toimitti vuoden 2018 kansallisen uudistusohjelmansa ja vuoden 2018 vakausohjelmansa 13 päivänä huhtikuuta 2018. Ohjelmat on arvioitu samaan aikaan, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon.
- (5) Kauden 2014–2020 Euroopan rakenne- ja investointirahastojen ohjelasuunnittelussa on otettu huomioon niihin liittyvät maakohtaiset suositukset. Kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013⁵ 23 artiklassa säädetään, komissio voi pyytää jäsenvaltiota tarkastelemaan uudelleen kumppanuussopimustaan ja asiaankuuluvia ohjelmiaan ja esittämään niihin muutoksia, kun tämä on tarpeen asiaankuuluvien neuvoston suositusten täytäntöönpanon tukemiseksi. Komissio on antanut tarkempaa tietoa kyseisen säännöksen hyödyntämisestä ohjeissa sellaisten toimenpiteiden soveltamiselle, joilla Euroopan rakenne- ja investointirahastojen vaikuttavuus kytketään talouden tehokkaaseen ohjaukseen ja hallintaan⁶.
- (6) Suomeen sovelletaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osiota ja velkasääntöä. Vuoden 2018 vakausohjelmassa hallitus ennustaa, että julkisen talouden rahoitusasema on vuonna 2018 –0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen eli se ei muutu edellisvuodesta. Hallitus arvioi rahoitusaseman kohenevan vuonna 2019 ja sen jälkeen niin, että vuosina 2020 ja 2021 se on hieman ylijäämäinen. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteena ollut 0,5 prosentin rakenteellinen alijäämä suhteessa BKT:hen saavutettiin vuonna 2017. Uudelleenlasketun rakenteellisen alijäämän⁷ arvioidaan kuitenkin olevan hieman suurempi, 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen vuosina 2018–2019, ja pienenevän sen jälkeen. Julkisen talouden velka oli suurimmillaan 63,6 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2015. Vuonna 2017 se supistui 61,4 prosenttiin. Vuoden 2018 vakausohjelman mukaan velkasuhde supistuu edelleen niin, että vuonna 2021 se on 56,7 prosenttia suhteessa BKT:hen. Julkisen talouden kehitysarvioiden perustana oleva makrotalouden skenaario näyttää olevan pitkälti uskottava. Suurimmat julkisen talouden kehitysarvioihin kohdistuvat riskit liittyvät siihen, että suunnitellun sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen alkuvaiheen kustannukset saattavat olla odotettua suuremmat.

⁴ SWD(2018) 224 final.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Komission yhteistä menetelmää noudattaen uudelleen laskema suhdannekorjattu rahoitusasema ilman kertaluonteisia ja väliaikaisia toimenpiteitä.

- (7) Vuoden 2018 vakausohjelmassa muistutetaan, että poikkeukselliseen pakolaisvirtaan liittyvät kustannukset kasvoivat ja että niiden vaikutus julkiseen talouteen oli vuosina 2015–2016 merkittävä. Vuoden 2017 vakausohjelmassa näiden kustannusten arvioitiin vuonna 2017 vähenevän 0,15 prosenttia suhteessa BKT:hen. Tätä lukua ei ole vahvistettu vuoden 2018 vakausohjelmassa, eikä komissio ole siksi ottanut sitä huomioon. Lisäksi Suomen annettiin vuonna 2017 tilapäisesti poiketa vaaditulta julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, jotta voitiin ottaa huomioon suuret rakenneuudistukset, erityisesti vuoden 2017 eläkeuudistus ja kilpailukykysojimus, joilla on myönteinen vaikutus julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyteen. Suomelle sallittiin vuonna 2017 myös tilapäinen 0,1 prosentin poikkeama suhteessa BKT:hen, jotta yhdessä unionin kanssa rahoitettujen hankkeiden kansalliset investointimenot voidaan ottaa huomioon. Yksi viimeksi mainitun poikkeamisen myöntämiskriteeri on, että julkisten investointien kokonaismäärä ei pienene. Toteutum tiedot vuodelta 2017 osoittavat julkisten investointien vähentyneen edelliseen vuoteen verrattuna, kun taas unionin varoihin liittyvien investointien arvioidaan pysyneen entisellään. Näin ollen Suomella ei enää katsota olevan yhdessä unionin kanssa rahoitettujen hankkeiden kansallisten investointimenojen perusteella oikeutta tilapäiseen 0,1 prosentin poikkeamaan suhteessa BKT:hen vuonna 2017. Jäljellä olevat tilapäiset poikkeamat julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta ovat voimassa kolmen vuoden ajan. Näin ollen tilapäiset poikkeamat epätavallisia tapahtumia koskevan lausekkeen ja rakenneuudistuselausekkeen perusteella ovat 0,67 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2018 ja 0,5 prosenttia vuonna 2019.
- (8) Neuvosto suositti 11 päivänä heinäkuuta 2017 Suomelle sen varmistamista, että poikkeaminen julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteesta vuonna 2018 rajoittuu sallittuun poikkeamaan, joka myönnettiin vuonna 2016 epätavallisten tapahtumien vuoksi julkiseen talouteen kohdistuvien vaikutusten perusteella, ja sallittuihin poikkeamiin, jotka myönnettiin vuonna 2017 rakenneuudistusten toteuttamisen ja investointien perusteella. Tämä vastaa nettomääräisten julkisten perusmenojen 1,9 prosentin nimellistä enimmäiskasvuvauhtia vuonna 2018. Tällöin rakenteellisen rahoitusaseman sallittu heikkeneminen olisi 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen. Komission kevään 2018 talousennusteen mukaan on vaarana, että suositetusta julkisen talouden sopeutuksesta poiketaan jonkin verran vuonna 2018. Koska vuoden 2017 tulos on odotettua parempi, tällä hetkellä kuitenkin ennustetaan, että välimatka keskipitkän aikavälin tavoitteeseen on pienempi kuin epätavallisia tapahtumia koskevaan lausekkeeseen ja rakenneuudistuselausekkeeseen liittyvät sallitut poikkeamat. Jos tulos vahvistetaan, tämä otetaan huomioon vuotta 2018 koskevassa jälkiarvioinnissa.
- (9) Suomen olisi komission kevään 2018 talousennusteen perusteella varmistettava, että poikkeaminen julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteesta vuonna 2019 rajoittuu tilapäiseen poikkeamaan, joka myönnettiin vuonna 2017 rakenneuudistusten toteuttamisen vuoksi julkiseen talouteen kohdistuvien vaikutusten perusteella. Tämä vastaa nettomääräisten julkisten perusmenojen 2,9 prosentin nimellistä enimmäiskasvuvauhtia. Tällöin rakenteellisen rahoitusaseman sallittu heikkeneminen olisi 0,2 prosenttia suhteessa BKT:hen. Jos politiikka säilyy muuttumattomana, Suomen ennustetaan noudattavan vuotta 2019 koskevaa vaatimusta. Suomen ennustetaan vuosina 2018 ja 2019 noudattavan myös velan supistamista koskevaa vertailuarvoa. Kaiken kaikkiaan neuvosto katsoo, että Suomen on oltava valmis

toteuttamaan lisätoimia, joilla varmistetaan vaatimusten noudattaminen vuonna 2018, ja arvioi, että Suomi noudattaa vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia vuonna 2019.

- (10) Väestön ikääntymisen ja työvoiman vähenemisen vuoksi eläke-, terveydenhuolto- ja pitkäaikaishoitomenojen odotetaan kasvavan vuoteen 2030 mennessä 27 prosenttiin, kun ne vuonna 2017 olivat 24 prosenttia suhteessa BKT:hen. Hallintouudistuksella ja sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen uudistuksella, jotka ovat Suomen eduskunnan käsiteltävänä, pyritään hidastamaan menojen kasvua tällä osa-alueella. Muita tavoitteita ovat terveystalouden yhdenvertaisen saatavuuden varmistaminen ja hoitoon pääsyn nopeuttaminen, erityisesti epäsuotuisilla ja syrjäisillä alueilla. Niiden henkilöiden osuus, jotka kokevat jääneensä vaille tarvitsemaansa terveydenhoitoa, on EU:n keskiarvon yläpuolella. Erityisesti työvoiman ulkopuolella olevilla on vaikeuksia saada tarvitsemaansa hoitoa. Vuodesta 2020 alkaen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista huolehtii uusi alueellinen julkishallinnon taso, maakunnat. Uudistuksessa yhdistetään resursseja, jotta niitä voidaan käyttää tuloksellisemmin maakuntatasolla. Myös tuottavuutta on tarkoitus parantaa lisäämällä digitaalisten ja sähköisten palvelujen käyttöä. Kun uudistus on toteutettu, sosiaali- ja perusterveydenhuoltopalvelut olisivat saatavilla sekä julkisissa että yksityisissä sosiaali- ja terveystalouksissa. Tämä lisäisi potilaiden valinnanvapautta, ja samalla palveluntarjoajien välisen kilpailun odotetaan tuottavan kustannussäästöjä. Näiden kunnianhimoisten tavoitteiden saavuttaminen riippuu myös valinnoista, joita uudistuksen toteutusvaiheessa tehdään.
- (11) Vuonna 2017 Suomen työikäisen 20–64-vuotiaan väestön työllisyysaste oli 74 prosenttia eli suhteellisen alhainen muihin Pohjoismaihin verrattuna. Myös työvoimaosuus oli alhaisempi, erityisesti naisten, matalan osaamistason miesten ja maahanmuuttajataustaisen väestön keskuudessa. Myös rakenteellinen työttömyys oli vuonna 2017 huomattava, noin 7,5 prosenttia työvoimasta. Suomen viranomaisten toteuttamista toimenpiteistä huolimatta jäljellä on työllisyyden kasvun näkökulmasta haasteita, jotka liittyvät työnteon lisäkannustimien ja aktiivisemmän työvoimapolitiikan käyttöönottoon.
- (12) Kannustin- ja työttömyysloukut ovat edelleen esteenä laajemmalle työvoiman käytölle. Etuusjärjestelmä ja erityyppisten tukien yhdisteleminen ovat luoneet huomattavan kannustinloukun, jossa sosiaaliturva ja asumistuki ovat merkittäviä osatekijöitä. Nämä ja muut etuudet poistuvat hyvin nopeasti tulojen kasvaessa, minkä vuoksi on vaarana, että työn vastaanottaminen ei ehkä ole taloudellisesti riittävän palkitsevaa. Etuuksia koskevien sääntöjen monimutkaisuuden katsotaan yhdessä hallintokäytäntöjen kanssa johtavan huomattaviin työttömyysloukkuihin tai ns. byrokraloukkuihin. Etuuksien suuruuteen ja niiden palautumisajankohtaan liittyvä epävarmuus vähentää lyhytaikaisen tai osa-aikaisen työn houkuttavuutta. Myös kohtuuhintaisten asuntojen puute kasvukeskuksissa voi olla lisäeste työvoiman liikkuvuudelle, vaikka uusien asuntojen rakentaminen onkin viime aikoina piristynyt. Käynnissä oleva perustulokokeilu, josta odotetaan ensimmäisiä tuloksia vuonna 2019, tuottaa todennäköisesti tietoa sosiaaliturvajärjestelmän tarkistamiseksi. Vanhempainvapaaajärjestelmän uudistamista on tutkittu synnytyksiä olevien naisten työllisyysasteen nostamiseksi ja sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi. Valmisteilla on reaaliaikainen tulorekisteri, joka voisi tarjota mahdollisuuden parantaa julkisten palveluiden tehokkuutta ja tasoittaa etuuksien maksamista.
- (13) Palkanmuodostuskäytännöt ovat muuttamassa, ja ollaan siirtymässä kohti alakohtaista ja paikallista sopimista. Koska yritysten rajoitteet ovat usein hyvin erilaisia, tämän pitäisi mahdollistaa palkkojen eriytyminen yritysten välillä. Näin varmistetaan, että

reaalipalkkojen nousu vastaa tuottavuuden kasvua, ja samalla tuetaan työllisyystulosten kohentumista. Järjestäytyneillä työnantajilla on uusimpien, loppuvuodesta 2017 ja alkuvuodesta 2018 tehtyjen palkkasopimusten nojalla enemmän mahdollisuuksia paikalliseen sopimiseen. Järjestäytymättömillä työnantajilla on edelleen tässä esteitä. Joitakin alustavia myönteisiä tuloksia on havaittu, sillä viimeaikaisten palkkaneuvottelujen tämänhetkinen tilanne viittaa siihen, että neuvottelujen tulos on kustannuskilpailukyvyn kannalta pitkälti neutraali. Vaikka palkkaratkaisuja ei virallisesti koordinoidakaan, käytännössä on syntymässä Suomen malli, jossa suljetun sektorin palkankorotukset kytetään avoimella sektorilla sovittuihin korotuksiin.

- (14) Kun talouden toimeliaisuus ja työllisyys palaavat asteittain finanssikriisiä edeltäneelle tasolle, työttömien ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevien alhaisemmasta työllistyvyydestä tulee todennäköisesti merkittävä huolenaihe, joka voi hidastaa työmarkkinoiden elpymistä ja näin heikentää Suomen hyvinvointiyhteiskunnan pitkän aikavälin kestävyttä. Tilanne edellyttää työttömille ja työmarkkinoiden ulkopuolella oleville suunnattuja asianmukaisia ja integroituja aktivointi- ja kuntoutuspalveluja. Julkisiin työvoimapalveluihin ja erityisesti neuvontaan suunnatut voimavarat ovat samaan aikaan EU:n keskiarvon alapuolella. Palvelut, jotka on tarkoitettu työttömille ja etenkin niille, joiden työllistymisnäkökymät ovat heikkommat, ovat hajallaan eri tahoilla. Palvelujen yhdentäminen tai parempi koordinointi voisi auttaa tuottamaan saumattomia palveluketjuja (työttömien ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevien palvelut yhdeltä luukulta). Tarvitaan jatkuvia toimia, jotta voidaan varmistaa, että työmarkkinoiden ulkopuolella olevat, erityisesti 25–49-vuotiaiden ikäryhmään kuuluvat ja maahanmuuttajataustaiset, voivat palata työmarkkinoille. Maahanmuuttajaväestö voisi osittain korvata työikäisen väestön vähentymisen edellyttäen, että he kotoutuvat hyvin työmarkkinoille ja suomalaiseen yhteiskuntaan. Myös työvoimapula kasvaa, mikä todennäköisesti johtuu käynnissä olevista talouden rakennemuutoksista, kuten väestön ikääntymisestä. Tämä viittaa siihen, että tarvitaan jatkuvia investointeja aikuiskoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen, jotta ammatillinen liikkuvuus on mahdollista ja osaamisen kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuutta voidaan vähentää.
- (15) Hallitus on toteuttanut toimenpiteitä yrittäjyyden ja startup-yritysten perustamisen edistämiseksi. Se on myös parantanut pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia saada lainoja ja vientitakuita. Perustaessaan yrityksen työttömät saavat nyt ensimmäisten kuukausien aikana työttömyysetuuksia. Tämä tukimuoto saavuttaa hyvin todennäköisesti tavoitteensa, jos siihen yhdistetään koulutusta ja valmennusta, vaikkakin sen lyhyt voimassaoloaika voi rajoittaa sen vaikutuksia. Myös yrittäjien ja itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaalisessa suojelussa on edelleen joitakin puutteita, ja itsenäisten ammatinharjoittajien suhteellinen köyhyysriski on Suomessa suuri.
- (16) Kotitalouksien velka on edelleen historiallisen korkealla tasolla (67 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2016). Velka on pääasiassa vaihtuvakorkoista, mikä on riski, jos korkotasoa keskipitkällä aikavälillä nousee. Kulutusluottojen määrä kasvaa nopeasti, ja kasvava osuus näistä luotoista on ulkomaisten pankkien, muiden rahoituslaitosten (kuin luottolaitosten), pikalainayritysten ja vertaislainoittajien myöntämiä. Finanssivalvonta on toteuttanut toimenpiteitä hillitäkseen kotitalouksien velkaantuneisuuden lisääntymistä. Mitään aktiivista velkaantuneisuuden vähenemistä ei kuitenkaan ole nopeasti odotettavissa, varsinkin kun korot pysyttelevät matalina ja

kuluttajien luottamus on vahva. Luottorekisterin puuttuminen voi estää pankkeja saamasta selkeää käsitystä kotitalouksien velkaantuneisuuden kokonaistasosta.

- (17) Komissio on vuoden 2018 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson osana tehnyt kattavan analyysin Suomen talouspolitiikasta ja julkaissut sen vuoden 2018 maaraportissa. Se on arvioinut myös vuoden 2018 vakausohjelman ja vuoden 2018 kansallisen uudistusohjelman sekä jatkotoimenpiteet, joita on toteutettu Suomelle viime vuosina annettujen suositusten noudattamiseksi. Komissio on ottanut huomioon ohjelmien ja jatkotoimenpiteiden merkityksen Suomen finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyyskannalta mutta myös sen, ovatko ne unionin sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska unionin yleistä talouden ohjausta on tarpeen vahvistaa antamalla unionin tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin.
- (18) Neuvosto on tutkinut vuoden 2018 lähentymisohjelman tämän arvioinnin perusteella, ja sen lausunto⁸ ilmenee erityisesti jäljempänä esitettävästä suosituksesta 1,

SUOSITTAA, että Suomi toteuttaa vuosina 2018 ja 2019 toimia, joilla se

1. saavuttaa julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen vuonna 2019, kun otetaan huomioon rakenneuudistusten toteuttamisen takia tilapäisesti sallitut poikkeamat; varmistaa, että hallintouudistus sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannustehokkuuden ja yhdenvertaisen saatavuuden parantamiseksi hyväksytään ja toteutetaan;
2. parantaa kannustimia työn vastaanottamiseen ja varmistaa työttömille ja työmarkkinoiden ulkopuolella oleville asianmukaiset ja hyvin integroidut palvelut;
3. vahvistaa kotitalouksien velkaantuneisuuden seurantaan muun muassa perustamalla luottorekisterijärjestelmän.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*

⁸ Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti.