



Bryssel den 23.5.2018
COM(2018) 425 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Finlands nationella reformprogram 2018

med avgivande av rådets yttrande om Finlands stabilitetsprogram 2018

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Finlands nationella reformprogram 2018

med avgivande av rådets yttrande om Finlands stabilitetsprogram 2018

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken¹, särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation²,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner³,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

- (1) Den 22 november 2017 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2018 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Kommissionen tog vederbörlig hänsyn till den europeiska pelaren för sociala rättigheter som proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 17 november 2017. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 22 mars 2018. Den 22 november 2017 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, rapporten om förvarningsmekanismen, där det inte angavs att Finland var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Samma dag antog kommissionen också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken för euroområdet, som godkändes av Europeiska rådet den 22 mars 2018. Den 14 maj 2018 antog rådet rekommendationen om den ekonomiska politiken för euroområdet (nedan kallad *rekommendationen för euroområdet*).

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

² COM(2018) 425 final.

³ P8_TA(2018)0077 och P8_TA(2018)0078.

- (2) Med tanke på att ekonomierna i den ekonomiska och monetära unionen är tätt sammanvävda bör Finland, i egenskap av en medlemsstat som har euron som valuta, se till att rekommendationen för euroområdet, som återspeglas i rekommendationerna, särskilt rekommendation 3, genomförs fullständigt och i tid.
- (3) Landsrapporten 2018 för Finland⁴ offentliggjordes den 7 mars 2018. Den innehöll en bedömning av hur väl Finland hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 11 juli 2017, med uppföljningen av tidigare års rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål.
- (4) Den 13 april 2018 lade Finland fram sitt nationella reformprogram och sitt stabilitetsprogram för 2018. För att beakta deras inbördes samband har de båda programmen bedömts samtidigt.
- (5) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna (nedan kallade *ESI-fonder*) för 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013⁵ får kommissionen begära att en medlemsstat ser över och föreslår ändringar av sin partnerskapsöverenskommelse och av relevanta program när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta rekommendationer från rådet. Kommissionen har i riktlinjerna för tillämpning av åtgärder som sammanlänkar effektiva ESI-fonder med sund ekonomisk styrning beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa den bestämmelsen⁶.
- (6) Finland omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del och av skuldkriteriet. I stabilitetsprogrammet för 2018 förutser regeringen, precis som under föregående år, ett totalt budgetsaldo på -0,6 % av BNP under 2018. Enligt regeringen förväntas saldot förbättras under 2019 och efterföljande år för att nå ett litet överskott under 2020 och 2021. Det medelfristiga budgetmålet, dvs. ett underskott på 0,5 % av BNP i strukturella termer, nåddes 2017. Det omräknade strukturella saldot⁷ förväntas dock bli marginellt större, 0,6 % av BNP 2018–2019, för att därefter minska. Den offentliga skuldkvoten nådde en topp på 63,6 % under 2015 och minskade därefter till 61,4 % under 2017. Enligt stabilitetsprogrammet 2018 kommer skuldkvoten att fortsätta minska och nå 56,7 % av BNP under 2021. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för budgetprognoserna verkar i stort sett rimligt. De främsta riskerna i budgetprognoserna hänger samman med den planerade social- och hälsovårdsreformen där de förväntade initialkostnaderna kan bli högre än förväntat.
- (7) I stabilitetsprogrammet för 2018 erinras det om att kostnaderna för den exceptionella flyktingströmmen ökade och fick en betydande inverkan på budgeten 2015–2016. Enligt stabilitetsprogrammet 2017 förväntades kostnaderna minska med 0,15 % av BNP 2017. Denna siffra bekräftades inte i stabilitetsprogrammet 2018 och

⁴ SWD(2018) 224 final.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Det konjunkturrensade saldot exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, omräknat av kommissionen enligt den allmänt vedertagna metoden.

kommissionen har därför inte tagit hänsyn till den. Dessutom beviljades Finland 2017 en tillfällig avvikelse på 0,5 % av BNP från den anpassning som krävs för att nå det medelfristiga budgetmålet för att ta hänsyn till större strukturreformer med positiv inverkan på de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet, framför allt 2017 års pensionsreform och konkurrenskraftsavtalet. År 2017 beviljades Finland också en tillfällig avvikelse på 0,1 % av BNP för att ta hänsyn till nationella investeringsutgifter för projekt som medfinansieras av unionen. Vad gäller den senare avvikelsen är ett av behörighetskriterierna att de totala investeringarna inte får minska. Budgetutfallet för 2017 visade en minskning av de offentliga investeringarna 2017 jämfört med året innan, medan de investeringar som hängde samman med unionens medel fortsättningsvis uppges ha varit stabila. Finland kan därför inte längre beviljas en tillfällig avvikelse på 0,1 % av BNP när det gäller nationella investeringsutgifter för projekt som medfinansierades av unionen under 2017. De återstående tillfälliga avvikelserna från anpassningsbanan på väg mot det medelfristiga budgetmålet överförs så att de gäller under en treårsperiod. De tillfälliga avvikelserna inom ramen för klausulerna för ovanliga händelser och strukturreformer uppgår därför till 0,67 % av BNP 2018 och till 0,5 % av BNP 2019.

- (8) Den 11 juli 2017 rekommenderade rådet Finland att säkerställa att avvikelsen från det medelfristiga budgetmålet 2018 begränsas till tillåtna avvikelser som är kopplade till inverkan på budgeten av ovanliga händelser (beviljat 2016) och tillåtna avvikelser i samband med genomförandet av strukturreformer och investeringar (beviljat 2017). Detta är förenligt med en maximal nominell tillväxttakt för de primära offentliga nettoutgifterna på 1,9 % under 2018, vilket motsvarar en tillåten försämring av det strukturella saldot på 0,1 % av BNP. Enligt kommissionens vårprognos 2018 finns det en risk för en viss avvikelse från den rekommenderade finanspolitiska korrigeringen 2018. Utfallet för 2017 var emellertid bättre än förväntat, och skillnaden till det medelfristiga målet förväntas därför vara mindre än de tillåtna avvikelserna i samband med klausulerna för ovanliga händelser och strukturreformer. Om uppgifterna kan bekräftas ska de beaktas i efterhandsbedömningen för 2018.
- (9) Enligt kommissionens vårprognos 2018 bör Finland under 2019 säkerställa att avvikelsen från det medelfristiga budgetmålet under året begränsas till vad som tillåts med tanke på inverkan på budgeten av genomförandet av strukturreformerna, för vilka en tillfällig avvikelse beviljades 2017. Detta är förenligt med en maximal nominell tillväxttakt för de primära offentliga nettoutgifterna på 2,9 %, vilket motsvarar en tillåten försämring av det strukturella saldot på 0,2 % av BNP. Om politiken förblir oförändrad förväntas Finland uppfylla kravet för 2019. Finland förväntas också uppfylla skuldminskningmålet under 2018 och 2019. Sammantaget anser rådet att Finland måste vara redo att vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa efterlevnad under 2018 och att landet kan förväntas följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler 2019.
- (10) Eftersom befolkningen åldras och arbetskraften minskar beräknas utgifterna för pensioner, hälso- och sjukvård samt vård och omsorg vid långvarigt vårdbehov öka från 24 % av BNP 2017 till 27 % av BNP fram till 2030. Förvaltningsreformen och social- och hälsovårdsreformen, som för närvarande diskuteras i riksdagen, syftar till att minska utgiftsökningen på detta område. Andra mål är att säkerställa lika tillgång till hälso- och sjukvård och kortare väntetider för patienter, framför allt i mindre gynnade och avlägsna områden. Andelen som uppger att deras vårdbehov inte tillgodoses ligger över EU-genomsnittet. I synnerhet personer utanför arbetskraften uppger att de har svårt att få den vård som de behöver. En ny regional offentlig

förvaltning, landskap, kommer att ha hand om social- och hälsovårdstjänsterna från och med 2020. Genom reformen sammanförs resurser så att de kan användas på ett mer effektivt sätt på landskapsnivå. En ökad användning av digitala och elektroniska tjänster bör också öka produktiviteten. Slutligen kommer social omsorg och primärvård att tillhandahållas av både offentliga och privata social- och hälsocentraler. På så sätt får patienterna större valfrihet, medan konkurrensen mellan tjänsteproducenterna förväntas ge kostnadsbesparingar. Huruvida dessa högt ställda mål kommer att nås beror också på vilka val som görs när reformen genomförs.

- (11) Sysselsättningsgraden i Finland är 74 % av den totala befolkningen i arbetsför ålder 2017 (20–64 år), vilket är relativt lågt jämfört med de övriga nordiska länderna. Deltagandet på arbetsmarknaden var också lägre, framför allt bland kvinnor, män med låg utbildning och personer med invandrarbakgrund. Den strukturella arbetslösheten var relativt hög, cirka 7,5 % av den totala arbetskraften 2017. Trots de insatser som myndigheterna under senare tid gjort för att öka sysselsättningen kvarstår utmaningar när det gäller att anta fler incitament för att ta emot arbete och införa aktivare arbetsmarknadsåtgärder.
- (12) Bidrags- och arbetslöshetsfällorna är fortfarande ett hinder för ett ökat utnyttjande av arbetskraften. Bidragsfällan beror till stor del på bidragssystemet och kombinationen av olika typer av bidrag. Utkomststödet och bostadsbidraget är viktiga orsaker till denna fälla. Dessa och andra förmåner fasas ut mycket snabbt när inkomsterna ökar, och det finns därför en risk för att det inte är tillräckligt ekonomiskt lönsamt att börja arbeta. Snåriga stödbestämmelser i kombination med administrativa rutiner leder till stora arbetslöshetsfällor eller byråkratifällor. Osäkerhet i fråga om förmånernas storlek och karenstid gör det mindre attraktivt att ta emot kortvariga anställningar eller deltidsarbete. Trots att bostadsbyggandet ökat under den senaste tiden kan bristen på bostäder till överkomligt pris i tillväxtcentrum vara ytterligare ett hinder för arbetskraftens rörlighet. De första resultaten av det pågående försöket med basinkomst förväntas under 2019, och kommer sannolikt att användas som underlag för översyn av det sociala trygghetssystemet. En familjeledighetsreform har diskuterats eftersom man vill öka sysselsättningsgraden för kvinnor i fertil ålder och främja jämställdheten. Det finns planer på att ta i bruk ett inkomstregister som uppdateras i realtid, och detta register kunde förbättra de offentliga tjänsternas effektivitet och bidra till att förmånerna fördelas på ett mer ändamålsenligt sätt.
- (13) Lönebildningen håller på att ändras till förmån för sektorspecifika och lokala förhandlingar. Eftersom företagen ofta stöter på mycket olika typer av begränsningar borde detta leda till skillnader i lönenivån i olika företag, och på så sätt skulle man säkerställa att de verkliga löneökningarna överensstämmer med produktionsstillväxten samtidigt som de stöder en bättre sysselsättning. I de senaste löneavtalen som ingicks i slutet av 2017 och i början av 2018 gavs organiserade arbetsgivare större möjligheter att föra lokala förhandlingar. Vissa hinder kvarstår för arbetsgivare som inte tillhör någon arbetsgivarorganisation. De första positiva resultaten har kunnat skönjas, eftersom den senaste tidens löneförhandlingar pekar på ett resultat med en i stort sett neutral inverkan på kostnadskonkurrenskraften. Trots att en formell samordning av löneavtalen saknas, verkar det i praktiken som om en finländsk modell håller på att skapas, där löneförhöjningar inom den sektor som inte är exponerad för internationell handel följer utvecklingen inom den sektor som är exponerad.
- (14) I takt med att andelen i arbetskraften och sysselsättningen gradvis återgår till de nivåer som rådde före krisen är det troligt att den lägre anställbarheten för arbetslösa och personer utanför arbetskraften kommer att ge upphov till problem som kan dämpa

återhämtningen på arbetsmarknaden och därigenom undergräva den långsiktiga hållbarheten i det finska välfärdssamhället. Arbetslösa och personer utanför arbetskraften behöver ändamålsenliga och integrerade aktiverings- och rehabiliteringstjänster. Samtidigt är de resurser som ges till offentliga sysselsättningstjänster, särskilt rådgivning, mindre än EU-genomsnittet. Tjänsterna för arbetslösa, särskilt de med sämre sysselsättningsmöjligheter, är spridda över flera leverantörer. Integration eller bättre samordning skulle bidra till ett heltäckande nät av tjänster (en enda kontaktpunkt för arbetslösa/personer utanför arbetskraften). Det behövs fortsatta insatser för att personer utanför arbetskraften, framför allt 25–49-åringar och personer med invandrarbakgrund, på nytt ska kunna ta sig in på arbetsmarknaden. Migranter kan delvis kompensera för den minskande arbetsföra befolkningen, förutsatt att de är välintegrerade på arbetsmarknaden och i samhället. Bristen på arbetskraft ökar, vilket troligtvis är ett uttryck för de strukturomvandlingar som pågår inom ekonomin, såsom att befolkningen blir äldre. Detta tyder på att fortsatta investeringar i vuxenutbildning och yrkesutbildning är nödvändiga för att möjliggöra yrkesrörlighet och minska kompetensglappen.

- (15) Regeringen har vidtagit åtgärder för att främja entreprenörskap och nystartade företag och den har även förbättrat tillgången till lån och exportgarantier för små och medelstora företag. Arbetslösa får nu också behålla sin arbetslöshetsförmån under de första månaderna efter att de har startat ett eget företag. För att denna åtgärd ska vara framgångsrik kommer den sannolikt att behöva kombineras med utbildning och handledning men den korta tiden kan begränsa dess effekter. Vissa brister i det sociala skyddet för egenföretagare och enskilda näringsidkare kvarstår också, och den relativa risken för fattigdom bland egenföretagare är hög i Finland.
- (16) Hushållens skuldsättning är fortfarande på en historiskt sett hög nivå (67 % av BNP 2016). De flesta lånen har tagits till en rörlig ränta, vilket innebär en risk om räntorna stiger på medellång sikt. Konsumentkrediterna ökar snabbt, och en allt högre andel av lånen beviljas av utländska banker, andra finansiella institut än kreditinstitut, företag som beviljar smålån och genom person-till-person-lån. Finansinspektionen i Finland har beslutat om åtgärder för att hålla hushållens stigande skuldsättning i styr. Emellertid förväntas ingen snar aktiv minskning av skulderna, framför allt inte som räntorna är låga och konsumenternas förtroende starkt. Avsaknaden av ett kreditregister förhindrar banker från att få en klar översikt över hushållens totala skuldsättning.
- (17) Kommissionen har inom ramen för 2018 års europeiska planeringstermin gjort en omfattande analys av Finlands ekonomiska politik och redogjort för denna i 2018 års landsrapport. Kommissionen har också bedömt stabilitetsprogrammet 2018 och det nationella reformprogrammet 2018 samt uppföljningen till de rekommendationer Finland fått tidigare år. Kommissionen har inte bara beaktat deras relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Finland, utan även huruvida unionens regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på unionsnivå.
- (18) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet 2018 och dess yttrande⁸ återspeglas särskilt i rekommendation 1.

⁸ Enligt artikel 5.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Finland att 2018 och 2019 vidta följande åtgärder:

1. Uppnå det medelfristiga budgetmålet under 2019, med beaktande av tillåtna avvikelser i samband med genomförandet av strukturreformerna, för vilka en tillfällig avvikelse har beviljats. Se till att förvaltningsreformen antas och genomförs, för att åstadkomma mer kostnadseffektiva social- och hälsovårdstjänster som alla har tillgång till.
2. Förbättra incitamenten att ta ett arbete och säkerställa ändamålsenliga och välintegrerade tjänster för arbetslösa och personer utanför arbetskraften.
3. Intensifiera övervakningen av hushållens skuldsättning, bl.a. genom att inrätta ett kreditregistersystem.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande