

Bryssel den 12 juni 2017
(OR. en)

9293/17

ECOFIN 399
UEM 148
SOC 379
EMPL 293
COMPET 396
ENV 495
EDUC 223
RECH 179
ENER 218
JAI 477

NOT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Komm. dok. nr:	ST 9237/17 ECOFIN 370 UEM 119 SOC 348 EMPL 263 COMPET 365 ENV 465 EDUC 193 RECH 149 ENER 189 JAI 440 - COM(2017) 525 final
Ärende:	Rekommendation till RÅDETS REKOMMENDATION om Finlands nationella reformprogram 2017 med avgivande av rådets yttrande om Finlands stabilitetsprogram 2017

För delegationerna bifogas det ovannämnda utkastet till rådets rekommendation, som har granskats och godkänts av olika rådskommittéer på grundval av kommissionens förslag COM(2017) 525 final.

RÅDETS REKOMMENDATION

av den ...

om Finlands nationella reformprogram 2017

med avgivande av rådets yttrande om Finlands stabilitetsprogram 2017

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 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser,² särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

- (1) Den 16 november 2016 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2017 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 9–10 mars 2017. Den 16 november 2016 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, rapporten om förvarningsmekanismen, där Finland konstaterades 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 9–10 mars 2017. Den 21 mars 2017 antog rådet rekommendationen om den ekonomiska politiken för euroområdet (nedan kallad *rekommendationen för euroområdet*).³
- (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 1 och 2, genomförs fullständigt och i tid.
- (3) Landsrapporten 2017 för Finland offentliggjordes den 22 februari 2017. Den innehöll en bedömning av hur väl Finland hade lyckats med de landsspecifika rekommendationerna som rådet antog den 12 juli 2016, med uppföljningen av tidigare års landsspecifika rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål. Den innehöll även en fördjupad granskning inom ramen för artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011 och resultaten av denna granskning publicerades också den 22 februari 2017. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Finland inte har makroekonomiska obalanser.

³ EUT C 92, 24.3.2017, s. 1.

- (4) Den 28 april 2017 lade Finland fram sitt nationella reformprogram och sitt stabilitetsprogram för 2017. 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 1303/2013⁴ 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 bestämmelsen.

⁴ 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) Finland omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del och av skuldkriteriet. I stabilitetsprogrammet för 2017 förutser regeringen en försämring av det totala budgetsaldot från -1,9 % av BNP 2016 till -2,3 % 2017, följt av en stadig förbättring därefter, för att uppgå till -0,2 % under 2020. Det väntas att det medelfristiga budgetmålet, dvs. ett underskott på 0,5 % av BNP i strukturella termer, kommer att nås från och med 2019. På grundval av det omräknade⁵ strukturella saldot kommer det medelfristiga budgetmålet dock inte att nås förrän från och med 2020. Enligt stabilitetsprogrammet för 2017 förväntas den offentliga skuldkvoten nå en topp på 64,7 % av BNP under 2017 och minska till 62,7 % under 2020. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser verkar vara gynnsamt, framför allt vad gäller 2018 och 2019. Scenariot grundar sig på förväntningen att sysselsättningen ska öka med närmare 2 % per år 2018–2019, vilket är en märkbart större ökning än den genomsnittliga årliga ökningen under de senaste tio åren (+0,2 %).
- (7) Den 22 maj 2017 offentliggjorde kommissionen en rapport enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget, eftersom Finlands offentliga skuld överskred referensvärdet 60 % av BNP. Efter en bedömning av alla relevanta faktorer drog kommissionen i rapporten slutsatsen att skuldkriteriet bör anses ha uppfyllts.

⁵ Det konjunkturrensade saldot exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, omräknat av kommissionen enligt den allmänt vedertagna metoden.

- (8) I stabilitetsprogrammet för 2017 anges att den exceptionella flyktingströmmen kommer att få en betydande inverkan på budgeten och det lämnas även uppgifter som styrker dessa extra budgetkostnaders art och omfattning. Enligt stabilitetsprogrammet 2017 uppgick kostnaderna till 0,34 % av BNP 2016. Enligt kommissionen uppgick de berättigade extra utgifterna till 0,17 % av BNP under 2016. Bestämmelserna i artiklarna 5.1 och 6.3 i förordning (EG) nr 1466/97 gör det möjligt att ta hänsyn till dessa extra utgifter, eftersom flyktingströmmen är en ovanlig händelse som har stor inverkan på Finlands offentliga finanser och eftersom den finanspolitiska hållbarheten inte äventyras av att landet tillfälligt tillåts avvika från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet. Den anpassning som krävs för att nå det medelfristiga budgetmålet för 2016 har därför minskats för att beakta dessa kostnader. Enligt stabilitetsprogrammet 2017 beräknas kostnaderna för den exceptionella flyktingströmmen minska med 0,15 % av BNP 2017. Kommissionen kommer under våren 2018 att göra en slutlig bedömning av 2017, inbegripet de berättigade beloppen, på grundval av de uppgifter som tillhandahålls av Finlands myndigheter.
- (9) I utkastet till budgetplan för 2017 begärde Finland att få utnyttja flexibiliteten i den förebyggande delen i enlighet med den gemensamt överenskomna ståndpunkt om flexibilitet i stabilitets- och tillväxtpakten som Ekofinrådet godkände i februari 2016, eftersom man planerade att genomföra större strukturreformer med positiv inverkan på de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet (begäran om flexibilitet på 0,5 % av BNP) och på de nationella utgifterna för projekt som medfinansieras av unionen inom ramen för ESI-fonderna (begäran om flexibilitet på 0,1 % av BNP).

(10) Begäran om flexibilitet med anledning av strukturreformer avser reformer av arbetsmarknaden, framför allt konkurrenskraftsavtalet och pensionsreformen. Mer än 90 % av arbetstagarna påverkas av konkurrenskraftsavtalet genom att deras löner fryses i tolv månader och deras årliga arbetstid permanent ökar med 24 timmar utan kompensation. Dessutom kommer arbetstagarna permanent att betala en större andel av socialförsäkringsavgifterna. För att kompensera för de frysta lönerna och för arbetstagarnas ökade kostnadsbörda sänkte regeringen permanent inkomstskatten från och med 2017. Reformen av pensionssystemet kommer att höja den lägsta lagstadgade pensionsåldern från 63 år till 65 år till 2027. Därefter kommer pensionsåldern att vara kopplad till den förväntade livslängden. Båda reformerna trädde i kraft 2017. Som en följd av konkurrenskraftsavtalet kan en förbättrad kostnadskonkurrenskraft leda till ökad sysselsättning och en ökning av reala BNP med cirka 1,5–2 %, enligt utkastet till budgetplan för 2017. Med tanke på åtgärdens karaktär finns det vissa betänkligheter vad gäller uppskattningarna för sysselsättningen och BNP, men de verkar på det stora hela vara realistiska. Dessa reformer kommer därför att ha en positiv inverkan på de offentliga finansernas hållbarhet. Dessutom tyder resultaten från den detaljerade bedömningen av uppskattningen av produktionsgapet 2017, som gjorts på grundval av kommissionens vårprognos 2017, på att Finland kommer att uppnå det lägsta riktmärket 2017. För att försäkra sig om att landet håller sig till referensvärdet för underskott på 3 % av BNP har regeringen dessutom offentligt åtagit sig att vid behov vidta ytterligare åtgärder 2017 för att säkerställa efterlevnaden av de finanspolitiska reglerna, inbegripet fördragets referensvärde på 3 % av BNP. På grundval av detta kan Finland för närvarande anses uppfylla kraven för den begärda tillfälliga avvikelserna på 0,5 % av BNP 2017, förutsatt att landet genomför de överenskomna reformerna på lämpligt sätt, vilket kommer att följas upp under den europeiska planeringsterminen.

(11) När det gäller begäran om flexibilitet för ytterligare investeringar verkar de uppgifter som lämnats i 2017 års stabilitetsprogram bekräfta att Finlands tillfälliga avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet under 2017 på ett effektivt sätt används för att öka investeringarna. Av denna orsak – och med beaktande av de ovan nämnda faktorerna beträffande det lägsta riktmärket och det faktum att den detaljerade bedömningen av uppskattningen av produktionsgapet bekräftar att det är ekonomiskt svåra tider i Finland – kan Finland för närvarande anses uppfylla kraven för en tillfällig avvikelse på 0,1 % av BNP 2017 för att beakta de nationella investeringsutgifterna för projekt som medfinansieras av unionen. Kommissionen kommer att göra en efterhandsbedömning för att kontrollera de faktiska nationella utgifterna i medfinansierade investeringsprojekt och den därmed relaterade tillåtna avvikelsen.

(12) Den 12 juli 2016 rekommenderade rådet Finland att åstadkomma en årlig finanspolitisk korrigering på minst 0,6 % av BNP mot det medelfristiga budgetmålet 2017. Kommissionens vårprognos 2017 tyder på att en extra tillfällig avvikelse på 0,6 % av BNP 2017 kan tillåtas inom ramen för klausulerna om strukturreformer och investeringar, samtidigt som man säkerställer att det lägsta riktmärket (dvs. ett strukturellt underskott på 1,1 % av BNP) kommer att följas. Med beaktande av detta får det strukturella saldot försämrats med 0,5 % av BNP 2017. På grundval av kommissionens vårprognos 2017 följer Finland kraven i den förebyggande delen. Om man i bedömningen tar hänsyn till den nuvarande, uppdaterade uppskattningen enligt vilken den exceptionella flyktingströmmen kommer att få mindre budgetkonsekvenser 2017 är slutsatsen av helhetsbedömningen densamma. Finland bör nå sitt medelfristiga budgetmål 2018 med beaktande av den tillåtna avvikelserna vad gäller ovanliga händelser (beviljad för 2016) och de tillåtna avvikelserna vad gäller genomförandet av strukturreformerna och investeringarna (beviljade för 2017).⁶ Enligt kommissionens vårprognos 2017 ligger detta i linje med den högsta nominella tillväxten för de primära offentliga nettoutgifterna⁷ på 1,6 %, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 0,1 % av BNP. Om politiken förblir oförändrad kommer Finland att följa kraven i den förebyggande delen 2018. Om man i bedömningen tar hänsyn till den nuvarande, uppdaterade uppskattningen enligt vilken den exceptionella flyktingströmmen kommer att få mindre budgetkonsekvenser 2017 är slutsatsen av helhetsbedömningen densamma. Samtidigt förutspås Finland vid första påseendet inte uppfylla skuldminskningmålet under 2017 och 2018. Sammantaget anser rådet att Finland måste vara redo att vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa efterlevnad.

⁶ Finland får avvika från sitt medelfristiga budgetmål 2018, eftersom tillfälliga avvikelser gäller under en treårsperiod.

⁷ De offentliga nettoutgifterna består av de sammanlagda offentliga utgifterna exklusive ränteutgifter, utgifter för unionsprogram som motsvaras fullt ut av inkomster från unionsmedel och icke-diskretionära förändringar i utgifterna för arbetslöshetsersättning. De nationellt finansierade fasta bruttoinvesteringarna jämnas ut under en fyraårsperiod. Diskretionära åtgärder på inkomstsidan eller inkomstökningar som fastställts genom lagstiftning är inräknade. Engångsåtgärder på såväl inkomst- som utgiftssidan är avräknade.

- (13) Eftersom befolkningen åldras och arbetskraften minskar beräknas utgifterna för pensioner, hälso- och sjukvård samt vård och omsorg vid långvarigt vårdbehov öka från 23 % av BNP 2013 till 27 % av BNP fram till 2030. I januari 2017 trädde en pensionsreform i kraft som kommer att höja den lägsta lagstadgade pensionsåldern från 63 år till 65 år till 2027 och som kommer att koppla den lagstadgade pensionsåldern till förändringar i den förväntade livslängden. Social- och hälsovårdstjänsterna tillhandahålls för närvarande av kommunerna och kostnaderna för dessa utgör 10 % av BNP. Om systemet inte reformeras kommer dessa utgifter enligt prognosen att öka med 4,4 % årligen i nominella termer och deras andel av BNP kommer att öka. Ett av huvudsyftena med reformen är att minska det långvariga hållbarhetsgapet i de offentliga finanserna genom bättre kontroll av kostnaderna. Detta ska uppnås genom att tjänsterna integreras och större enheter ges ansvar för tillhandahållandet av dem och genom digitalisering. De första lagförslagen om social- och hälsovårdsreformen lades fram för riksdagen i mars 2017. Dessa lagar kommer att utgöra den rättsliga ramen för de 18 nya landskapen, som kommer att överta ansvaret för social- och hälsovårdstjänsterna från kommunerna från och med 2019. Lagförslagen om de mest kontroversiella delarna av reformen, framför allt patienternas valfrihet när det gäller att välja vårdproducent, överlämnades till riksdagen i början av maj 2017 och kommer att behöva antas för att kunna genomföras från och med 2019 som planerat.
- (14) Löneökningarna har varit måttliga under de senaste åren. Den genomsnittliga ökningen av avtalslönerna var 0,7 % under en tolv månadersperiod 2014–2016. På grund av arbetsproduktivitetsens svaga tillväxt har kostnadskonkurrenskraften enbart gradvis förbättrats. Arbetsmarknadens parter undertecknade 2016 konkurrenskraftsavtalet som syftar till att öka Finlands kostnadskonkurrenskraft stegvis 2017. Mer än 90 % av arbetstagarna påverkas av konkurrenskraftsavtalet genom att deras löner fryses i tolv månader och deras årliga arbetstid permanent ökar med 24 timmar utan kompensation. Dessutom kommer arbetstagarna permanent att betala en större andel av socialförsäkringsavgifterna. Dessa åtgärder förväntas stödja exporten och sysselsättningen under de kommande åren, så att dessa ökar. Den kommande löneförhandlingsrundan under det andra halvåret 2017 kommer vara oumbärlig för att säkerställa dessa förväntade positiva effekter, eftersom man genom konkurrenskraftsavtalet inte helt och hållet lyckades undanröja alla kostnadskonkurrenskraftsmässiga skillnader jämfört med liknande ekonomier.

- (15) Situationen på arbetsmarknaden började gradvis förbättras under 2016, men utmaningar kvarstår. Sysselsättningen i tillverkningssektorn minskade med 21 % mellan 2008 och 2015. Andra sektorer, såsom byggsektorn, fastighetssektorn och social- och hälsovårdssektorn, visar tecken på brist på arbetskraft. Detta belyser behovet av riktade och aktiva arbetsmarknadsåtgärder och fortsatta investeringar i vuxenutbildning och yrkesutbildning för att möjliggöra yrkesrörlighet. Andelen lediga tjänster i förhållande till antalet anställda var 2016 nästan lika hög som 2007, medan arbetslösheten var två procentenheter högre. Detta kan vara ett tecken på en dålig matchning av efterfrågan och utbud på arbetsmarknaden. Det kan även bero på att vissa lediga tjänster inte är attraktiva eller att det finns begränsade incitament att arbeta. Det behövs fortsatta insatser för att säkerställa bättre resultat på arbetsmarknaden för personer utanför arbetskraften, framför allt för 25–39-åringar, långtidsarbetslösa och migranter. För att se till att personer med migrantbakgrund klarar sig bättre på arbetsmarknaden och i samhället kommer det även att krävas fortsatta investeringar i deras utbildning.
- (16) När det gäller att aktivera personer kan det komplexa bidragssystemet med olika typer av bidrag leda till att en betydande andel förblir utanför arbetskraften och till låglönefällor, samt till byråkratiska problem vid återinförande av bidrag. Det är av största vikt att man tar itu med dessa fällor. Man har redan ökat incitamenten att tacka ja till arbetserbjudanden genom att bli striktare vad gäller skyldigheten för arbetslösa att ta emot ett arbetserbjudande och skyldigheten att ta del av olika sysselsättningsfrämjande åtgärder. Dessutom har den inkomstrelaterade delen av arbetslöshetsersättningen minskat. Positiva incitament har införts för att aktivera arbetssökande, t.ex. att grunddagpenningen får användas som rörlighetsunderstöd och lönesubventioner. Ytterligare incitament för att ta emot arbete som erbjuds kunde kompletteras genom att befintliga byråkratiska hinder att börja arbeta eller bli egenföretagare undanröjs.
- (17) Den icke kostnadsrelaterade konkurrenskraften hämmar exportresultatet och kan begränsa Finlands attraktionskraft hos utländska investerare. En strukturförändring pågår, men takten har minskat nyligen. Framsteg har gjorts när det gäller att öppna upp tjänstesektorer, såsom detaljhandeln och transportsektorn, för konkurrens och förslag har lagts fram för att öka konkurrenskraften i andra inhemska tjänstesektorer. Även om Finland i internationella jämförelser rankas som ett av världens ledande länder när det gäller företagsklimatet och attraktionskraften för investerare, ligger den befintliga andelen utländska investeringar i Finland under genomsnittet i unionen när man ser till ekonomins storlek.

- (18) Kommissionen har inom ramen för 2017 års europeiska planeringstermin gjort en omfattande analys av Finlands ekonomiska politik och redogjort för denna i 2017 års landsrapport. Kommissionen har också bedömt stabilitetsprogrammet 2017 och det nationella reformprogrammet 2017 samt uppföljningen till de rekommendationer Finland fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmens och de uppföljande åtgärdernas 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.
- (19) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet 2017 och dess yttrande⁸ återspeglas särskilt i rekommendation 1.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Finland att 2017 och 2018 vidta följande åtgärder:

1. Fortsätta sin finanspolitik i enlighet med kraven i stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del, vilket innebär att uppnå det medelfristiga budgetmålet 2018, med beaktande av tillåtna avvikelser kopplade till ovanliga händelser, genomförandet av strukturreformer och investeringar för vilka en tillfällig avvikelse har beviljats. Se till att förvaltningsreformen antas och genomförs utan dröjsmål, för att åstadkomma mer kostnadseffektiva social- och hälsovårdstjänster.
2. Främja en fortsatt anpassning av lönerna till produktivitetsutvecklingen, samtidigt som arbetsmarknadsparternas roll till fullo respekteras. Vidta riktade och aktiva arbetsmarknadsåtgärder för att ta itu med de sysselsättningsmässiga och samhälleliga utmaningarna, införa incitament för att ta emot arbete som erbjuds och främja egenföretagande.

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

3. Fortsätta att förbättra regelverket och minska den administrativa bördan för att öka konkurrensen i tjänstesektorn och för att främja investeringar.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar

Ordförande
