



Bryssel den 2 juli 2019
(OR. en)

10179/19

ECOFIN 637
UEM 237
SOC 488
EMPL 377
COMPET 515
ENV 608
EDUC 321
RECH 354
ENER 358
JAI 718
FSTR 137
REGIO 173

NOT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Komm. dok. nr:	9952/19 - COM(2019) 526 final
Ärende:	Rekommendation till RÅDETS REKOMMENDATION om Finlands nationella reformprogram 2019 med avgivande av rådets yttrande om Finlands stabilitetsprogram 2019

För delegationerna bifogas det ovannämnda utkastet till rådets rekommendation, som har granskats och godkänts av olika rådskommittéer och som grundas på kommissionens förslag COM(2019) 526 final.

RÅDETS REKOMMENDATION

om Finlands nationella reformprogram 2019 med avgivande av rådets yttrande om Finlands stabilitetsprogram 2019

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 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,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

av följande skäl:

- (1) Den 21 november 2018 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2019 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. I den togs 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 21 mars 2019. Den 21 november 2018 antog kommissionen, på grundval av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011², även rapporten om förvarningsmekanismen, enligt vilken Finland inte 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 i euroområdet, som godkändes av Europeiska rådet den 21 mars 2019. Den 9 april 2019 antog rådet rekommendationen om den ekonomiska politiken i euroområdet³ (nedan kallad *rekommendationen för euroområdet 2019*), i vilken man fastställer fem rekommendationer för euroområdet (nedan kallade *rekommendationerna för euroområdet*).
- (2) Med tanke på de nära inbördes kopplingarna mellan ekonomierna i Ekonomiska och monetära unionen bör Finland, i egenskap av medlemsstat som har euron som valuta, säkerställa att rekommendationen för euroområdet 2019, vilken återspeglas nedan i rekommendationerna 3 och 4, genomförs till fullo och utan onödiga dröjsmål. Särskilt om den investeringsrelaterade ekonomiska politiken inriktas på de angivna områdena kommer det att vara lättare att följa den andra rekommendationen för euroområdet när det gäller att gynna investeringar, medan åtgärder för att bromsa hushållens skuldsättning kommer att bidra till efterlevnad av den fjärde rekommendationen för euroområdet när det gäller att minska den privata skuldsättningen.
- (3) Landsrapporten 2019 för Finland offentliggjordes den 27 februari 2019. Den innehöll en bedömning av hur väl Finland hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 13 juli 2018⁴, med uppföljningen av tidigare års rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser (EUT L 306, 23.11.2011, s. 25).

³ EUT C 136, 12.4.2019, s. 1.

⁴ EUT C 320, 10.9.2018, s. 112.

- (4) Den 4 april 2019 lade Finland fram sitt nationella reformprogram för 2019 och sitt stabilitetsprogram för samma år. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes kopplingar ska kunna beaktas.
- (5) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna (nedan kallade *ESI-fonder*) för perioden 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. I enlighet med artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013⁵ får kommissionen begära att en medlemsstat ska se över och föreslå 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 denna bestämmelse.

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) Finland omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. I landets stabilitetsprogram för 2019, som baseras på antagandet om oförändrad politik och lämnades in av den förra regeringen kort före riksdagsvalet i april, planerar regeringen ett samlat budgetsaldo på -0,3 % av bruttonationalprodukten (BNP) under 2019, jämfört med -0,7 % av BNP under 2018. Enligt regeringen förväntas saldot förbättras ytterligare till 0 % under 2020 för att sedan försämrans igen till -0,1 % under 2021 och -0,3 % under 2022. På grundval av det omräknade strukturella saldot⁶ förväntas, baserat på antagandet om oförändrad politik, det medelfristiga budgetmålet – ett strukturellt underskott på 0,5 % av BNP – fortsätta att överträffas under hela programperioden, med beaktande av de tillfälliga avvikelser som tillåts 2019 i samband med genomförandet av strukturreformerna. Den offentliga skuldkvoten nådde en topp på 63,4 % under 2015 men minskade till 58,9 % under 2018. Enligt stabilitetsprogrammet för 2019 kommer skuldkvoten att fortsätta minska och nå 57,4 % av BNP under 2021. Den förväntas öka igen under 2022 till 57,7 % av BNP. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser verkar i stort sett realistiskt. De främsta riskerna i budgetprognoserna hänger samman med kostnaderna för en åldrande befolkning, som eventuellt kan bli högre än förväntat, och med ökad inflation.
- (7) Den 13 juli 2018 rekommenderade rådet Finland att uppnå det medelfristiga budgetmålet under 2019, med beaktande av de tillfälliga avvikelser som tillåts i samband med genomförandet av strukturreformerna. Detta är förenligt med en nominell ökning av de primära offentliga nettoutgifterna⁷ på högst 2,9 % under 2019, vilket motsvarar en tillåten försämring av det strukturella saldot på 0,2 % av BNP. Enligt kommissionens vårprognos 2019 förväntas Finland uppnå det medelfristiga budgetmålet 2019, med beaktande av den avvikelse som tillåts i samband med strukturreformsklausulen.

⁶ Det konjunkturrensade saldot exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, omräknat av kommissionen enligt den gemensamt överenskomna metoden.

⁷ De primära offentliga nettoutgifterna består av de totala offentliga utgifterna exklusive ränteutgifter, utgifter för unionsprogram som motsvaras fullt ut av inkomster från unionsmedel och icke-diskretionära förändringar i utgifterna för arbetslöshetsförmåner. Nationellt finansierade fasta bruttoinvesteringar är utjämnade över en fyraårsperiod. Diskretionära åtgärder på inkomstsidan eller lagstadgade inkomstökningar är inräknade. Engångsåtgärder på såväl inkomst- som utgiftssidan är avräknade.

- (8) Mot bakgrund av Finlands förväntade produktionsgap på 0,8 % bör den nominella ökningen av de primära offentliga nettoutgifterna inte överstiga 1,9 % under 2020, vilket är i linje med den strukturella anpassning på 0,5 % av BNP som svarar mot stabilitets- och tillväxtpaktens matris över anpassningskrav. Enligt kommissionens vårprognos 2019 och med oförändrad politik finns det en risk för en viss avvikelse från det kravet 2020. Sammantaget anser rådet att Finland kan förväntas följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler under 2019 och att landet måste vara redo att vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa överensstämmelse med stabilitets- och tillväxtpaktens regler under 2020.
- (9) I och med att befolkningen åldras och arbetskraften minskar förväntas utgifterna för pensioner, vård och särskilt omsorg (långvarig vård och omsorg) öka under de kommande årtiondena. Enligt 2018 års rapport om de offentliga finansernas hållbarhet skulle den beräknade ökningen av kostnaderna för en åldrande befolkning kräva en konsolidering av de offentliga finanserna på 2 % av BNP för att skuldkvoten ska stabiliseras på lång sikt. Förberedelserna för landskaps- och vårdreformen, som var avsedd att ta itu med dessa utmaningar och att säkerställa lika tillgång och kortare köer, avbröts efter regeringens avgång den 8 mars 2019. Andelen som uppger att deras vårdbehov inte tillgodoses ligger i Finland över unionsgenomsnittet. I synnerhet personer utanför arbetskraften har svårt att få den vård de behöver på grund av långa köer.
- (10) Läget på den finska arbetsmarknaden har blivit stramare i takt med att befolkningen i arbetsför ålder minskar och andelen vakanser ökar. Samtidigt är arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden i Finland lägre än i de övriga nordiska länderna, och den strukturella arbetslösheten var fortfarande 7 % under 2018. Detta beror delvis på bidragsfällorna och arbetslöshetsfällorna, som är ett hinder för ett bättre utnyttjande av arbetskraften. Det komplicerade förmånssystemet och kombinationen av olika typer av bidrag hör till hindren för att få ut människor i arbetslivet igen. Förmånerna fasas snabbt ut när inkomsterna ökar, och det finns därför en risk för att det inte är tillräckligt ekonomiskt lönsamt att börja arbeta. Osäkerhet i fråga om förmånernas storlek och karenstid gör det mindre attraktivt att ta emot kortvariga anställningar eller deltidsarbete. De preliminära slutsatserna av försöket med basinkomst offentliggjordes i februari 2019 och ger ett visst underlag för en ändring av det sociala trygghetssystemet så att förmåner och inkomster kan kombineras mer effektivt.

- (11) Det behövs satsningar på aktiv inkludering, särskilt bland de grupper som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden, för att öka arbetskraftsdeltagandet som liksom sysselsättningen ligger nära nivåerna före krisen. Omfattande reformer som syftar till att öka arbetskraftsdeltagandet skulle kunna skapa bättre möjligheter på arbetsmarknaden för vissa grupper. Detta gäller personer med invandrarbakgrund, kvinnor i barnafödande ålder, lågutbildade män, personer som delvis kan arbeta och personer med funktionsnedsättning. Vissa tjänster för arbetslösa och personer utanför arbetskraften är utspridda på olika myndigheter och tjänsteleverantörer. För att hjälpa dessa grupper att komma in på arbetsmarknaden och stanna kvar där krävs det skräddarsydda och integrerade tjänster och strategier för aktivering och rehabilitering. Långa perioder med vård- och omsorgsansvar för kvinnor är en orsak till klyftan mellan könen när det gäller sysselsättningsgrad och löner. Regeringen tog initiativ till en reform av familjeledighetssystemet men lyckades inte driva igenom den.
- (12) För att främja en hållbar tillväxt för alla i Finland måste man se till att det finns ett tillräckligt utbud av arbetskraft i en tid av demografisk och teknisk förändring. Genom investeringar i kompetens, särskilt färdigheter som är relevanta på arbetsmarknaden, kan man hantera de utmaningar som följer av strukturomvandlingar inom ekonomin. Den tekniska förändringen gör att arbetskraften behöver kontinuerlig fortbildning och omskolning i form av flexibla inlärningsmöjligheter, även inom vuxenutbildningen och den allmänna och yrkesinriktade utbildningen. Detta bör leda till ökad yrkesmässig rörlighet som minskar kompetensglappen och bidrar till att tillgodose arbetsmarknadens behov i framtiden.
- (13) Det finns risk för att Finland inte kommer att uppnå målet om en återvinningsgrad för kommunalt avfall på 50 % senast 2020. Framför allt ökar förbränningen av kommunalt avfall (60 % år 2017, jämfört med 55 % år 2016).
- (14) Finlands offentliga utgifter för forskning och utveckling håller på att stabiliseras, men däremot har den privata sektorns FoU-investeringar sedan 2009 minskat mest av alla medlemsstater. Trots att den makroekonomiska situationen har blivit bättre under de senaste åren har den privata sektorns investeringar i forskning och utveckling ännu inte återhämtat sig. Det krävs fler investeringar i forskning och utveckling för att strukturomvandlingen ska gynna kunskapsintensiva sektorer och stärka tillväxtpotentialen på lång sikt. Samarbete mellan universitet och högskolor samt näringslivet utgör dessutom fortfarande ett av de största hindren för utveckling av innovativa produkter som får genomslag på marknaden.

- (15) Finland har en geografiskt spridd befolkning och flaskhalsar på transportområdet kan hindra människor från att flytta för att hitta arbete. Strategiska investeringar i transportinfrastruktur kan förbättra arbetskraftens rörlighet och därigenom stärka arbetsmarknadens funktionssätt. Eftersom transportkostnaderna har en relativt stor inverkan på det slutliga priset på produkter i Finland jämfört med andra medlemsstater skulle en sammanlänkning av infrastrukturen kunna underlätta tillträdet till utländska marknader.
- (16) Strategiska investeringar för att fasa ut användningen av fossila bränslen inom energiintensiva industrier och i transportsektorn kan göra det möjligt att uppnå långsiktiga ekonomiska och klimatrelaterade mål. Finland är ledande inom innovation som rör ren energi och när det gäller den privata sektorns FoU-investeringar inom detta område. Genom att göra fler av de utlovade investeringarna i en del av programmen för ren energi före 2021 skulle Finland kunna nå sina mål om koldioxidneutralitet. Finland har ambitiösa mål när det gäller att öka andelen biobränslen men även elektrifiering är ett kostnadseffektivt alternativ för utfasning av fossila bränslen i transportsektorn, med tanke på hur långt utfasningen av fossila bränslen har kommit inom elproduktionen.
- (17) Låga räntor och förbättrade ekonomiska utsikter har ökat den sammanlagda lånestocken, särskilt genom bostadsaktiebolag (som erbjuder en speciell form av bostadsägande). Samtidigt ökar konsumentkrediterna snabbt, och en allt större andel av lånen beviljas av utländska banker, andra finansinstitut än kreditinstitut, företag som beviljar smålån och genom person-till-person-lån. Hushållens skuldsättning är därför fortfarande på en historiskt sett hög nivå (67 % av BNP 2017). De flesta lånen har rörlig ränta, vilket innebär en risk om räntorna stiger på medellång sikt. Finansinspektionen i Finland har beslutat om ett antal åtgärder för att bromsa hushållens stigande skuldsättning. Ingen snar aktiv minskning av skulderna förväntas dock, framför allt eftersom räntorna är fortsatt låga och hushållens optimism ligger på en hög nivå.
- (18) Det finns för närvarande inget heltäckande kreditregister (dvs. ett register som innehåller både positiv och negativ information om gäldenärer) som omfattar de största bankerna i Finland. Avsaknaden av ett sådant register gör det svårt för bankerna att få en tydlig översikt över hushållens totala skuldsättning. Under det senaste året har vissa förberedande åtgärder vidtagits i syfte att inrätta ett sådant register.

- (19) Programplaneringen för unionsmedel för perioden 2021–2027 kan bidra till att åtgärda en del av de brister som identifierats i rekommendationerna, särskilt inom de områden som anges i bilaga D till 2019 års landsrapport. Finland skulle på detta sätt bättre kunna utnyttja dessa medel på de identifierade områdena, med beaktande av regionala skillnader.
- (20) Kommissionen har inom ramen för 2019 års europeiska planeringstermin gjort en omfattande analys av Finlands ekonomiska politik och redogjort för den i 2019 års landsrapport. Kommissionen har även bedömt stabilitetsprogrammet för 2019, det nationella reformprogrammet för 2019 samt uppföljningen av de rekommendationer Finland har fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmets relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Finland utan också att 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.
- (21) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet för 2019 och dess yttrande⁸ återspeglas nedan, särskilt i rekommendation 1.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Finland att 2019 och 2020 vidta följande åtgärder:

1. Säkerställa att de primära offentliga nettoutgifternas nominella ökning inte överstiger 1,9 % under 2020, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 0,5 % av BNP. Skapa mer kostnadseffektiva social- och hälsovårdstjänster som alla har tillgång till.
2. Förbättra incitamenten att arbeta och stärka kompetens och aktiv inkludering, särskilt genom välintegrerade tjänster för arbetslösa och personer utanför arbetskraften.
3. Inrikta den investeringsrelaterade ekonomiska politiken på forskning och innovation, en övergång till koldioxidsnål energi samt hållbara transporter, med beaktande av regionala skillnader.

⁸ I enlighet med artikel 5.2 i förordning (EG) nr 1466/97.

4. Skärpa övervakningen av hushållens skuldsättning och inrätta ett kreditregistersystem.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar

Ordförande
