



Bruxelles, den 23.5.2018
COM(2018) 425 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Finlands nationale reformprogram for 2018

og med Rådets udtalelse om Finlands stabilitetsprogram for 2018

DA

DA

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Finlands nationale reformprogram for 2018

og med Rådets udtalelse om Finlands stabilitetsprogram for 2018

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker¹, særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen²,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet³,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Den 22. november 2017 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse, som markerede starten på det europæiske semester 2018 om samordning af de økonomiske politikker. Den tog behørigt hensyn til den europæiske søjle for sociale rettigheder som proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 17. november 2017. Den 22. marts 2018 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 22. november 2017 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen, hvori Finland ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Samme dag vedtog Kommissionen en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, som Det Europæiske Råd tilsluttede sig den 22. marts 2018. Den 14. maj 2018 vedtog Rådet henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet ("henstillingen vedrørende euroområdet").

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² COM(2018) 425 final.

³ P8_TA(2018)0077 og P8_TA(2018)0078.

- (2) Da Finland har euroen som valuta, og i betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem økonomierne i Den Økonomiske og Monetære Union, bør Finland sikre en fuldstændig og rettidig implementering af henstillingen vedrørende den økonomiske politik i euroområdet som afspejlet i henstillingerne nedenfor, især henstilling 3.
- (3) Den 7. marts 2018 blev landerapporten for Finland 2018⁴ offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Finlands fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 11. juli 2017, opfølgningen på de henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og opfyldelsen af Finlands nationale Europa 2020-mål.
- (4) Den 13. april 2018 fremlagde Finland sit nationale reformprogram for 2018 og sit stabilitetsprogram for samme år. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (5) Der er taget hensyn til de relevante landespecifikke henstillinger i programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013⁵ kan Kommissionen, hvis det er nødvendigt for at støtte gennemførelsen af relevante rådshenstillinger, anmode en medlemsstat om at evaluere og foreslå ændringer i sin partnerskabsaftale og sine relevante programmer. Kommissionen har redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende den nævnte bestemmelse, i retningslinjerne for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter de europæiske struktur- og investeringsfondes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring⁶.
- (6) Finland er i øjeblikket underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten og omfattet af gældsreglen. I henhold til sit stabilitetsprogram for 2018 forventer regeringen en offentlig saldo på -0,6 % af BNP i 2018, dvs. uændret i forhold til året forinden. I henhold til regeringen ventes saldoen at blive forbedret i 2019 og derefter vende til et lille overskud i 2020 og 2021. Den mellemfristede budgetmålsætning, dvs. et strukturelt underskud på 0,5 % af BNP, blev opfyldt i 2017. Den genberegneede strukturelle saldo⁷ forventes dog at blive marginalt større, nemlig 0,6 % af BNP, i 2018-2019 for derefter at falde. Den offentlige gældskvote toppede i 2015, hvor den udgjorde 63,6 % af BNP, men den faldt derpå til 61,4 % i 2017. I henhold til stabilitetsprogrammet for 2018 vil gældskvoten fortsætte med at falde og nå ned på 56,7 % af BNP i 2021. Det makroøkonomiske scenarie, som ligger til grund for budgetfremskrivningerne, forekommer generelt realistisk. Hovedrisiciene knyttet til budgetfremskrivningerne hænger sammen med den planlagte social- og sundhedsreform, hvor initialomkostningerne kan blive større end forventet.
- (7) I stabilitetsprogrammet for 2018 erindres der om, at omkostningerne forbundet med den ekstraordinære tilstrømning af flygtninge voksede og fik betydelig indflydelse på budgettet i 2015-2016. I henhold til stabilitetsprogrammet for 2017 forventedes

⁴ SWD(2018) 224 final.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Den konjunkturkorrigerede saldo, eksklusive engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger, der er genberegnet af Kommissionen efter den metode, der er aftalt i fællesskab.

omkostningerne at falde med 0,15 % af BNP i 2017. Dette tal blev ikke bekræftet i stabilitetsprogrammet for 2018, og Kommissionen har derfor ikke taget hensyn til det. I 2017 fik Finland desuden bevilget en midlertidig afvigelse på 0,5 % af BNP fra den krævede tilpasning i retning af den mellemfristede budgetmålsætning for at tage højde for store strukturreformer, især pensionsreformen i 2017 og konkurrencepagten, med en positiv indflydelse på de offentlige finansers holdbarhed på længere sigt. I 2017 blev Finland bevilget en midlertidig afvigelse på 0,1 % af BNP for at tage hensyn til nationale investeringer i projekter samfinansieret af Unionen. Hvad angår sidstnævnte afvigelse er et af godkendelseskriterierne, at de samlede offentlige investeringer ikke falder. Tallene for 2017 viste et fald i de offentlige investeringer i 2017 sammenlignet med året forinden, mens investeringer i tilknytning til EU-midler skønnes at være forblevet stabile. Derfor vurderes det ikke længere, at Finland er berettiget til en midlertidig afvigelse på 0,1 % af BNP i relation til nationale investeringsudgifter til projekter, der samfinansieres af Unionen. De resterende midlertidige afvigelser fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning fremføres i princippet, så de dækker en periode på tre år. De midlertidige afvigelser inden for rammerne af klausulerne om usædvanlige begivenheder og strukturreformer udgør derfor 0,67 % af BNP i 2018 og 0,5 % af BNP i 2019.

- (8) Den 11. juli 2017 henstillede Rådet til Finland, at landet skulle sikre, at afvigelsen fra den mellemfristede budgetmålsætning i 2018 begrænses til den afvigelse, der følger af den budgetmæssige virkning af usædvanlige begivenheder (bevilget i 2016), og afvigelsen forbundet med gennemførelsen af strukturreformer og investeringer (bevilget i 2017). Dette er foreneligt med en maksimal nominal vækst i de primære offentlige nettoudgifter på 1,9 % i 2018 svarende til en tilladt forværring af den strukturelle saldo på 0,1 % af BNP. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2018 er der risiko for en vis afvigelse fra den anbefalede finanspolitiske tilpasning i 2018. Udfaldet for 2017 var imidlertid bedre end forventet, og afstanden til det mellemfristede mål forventes derfor at være mindre end de tilladte afvigelser i forbindelse med klausulerne om usædvanlige begivenheder og strukturreformer. Hvis dette bekræftes, skal der tages hensyn hertil i den efterfølgende vurdering for 2018.
- (9) I henhold til Kommissionens forårsprognose 2018 bør Finland i 2019 sikre, at afvigelsen fra den mellemfristede budgetmålsætning det år begrænses til den afvigelse, der blev tilladt som følge af den budgetmæssige virkning af gennemførelsen af strukturreformer, for hvilken der blev bevilget en midlertidig afvigelse i 2017. Dette er foreneligt med en maksimal nominal vækst i de primære offentlige nettoudgifter på 2,9 % svarende til en tilladt forværring af den strukturelle saldo på 0,2 % af BNP. I en situation med uændrede politikker forventes Finland at opfylde kravet for 2019. Finland forventes også at overholde gældsreduktionsmålet i 2018 og 2019. Rådet er af den generelle opfattelse, at Finland skal være rede til at træffe yderligere foranstaltninger for at overholde målet i 2018 og ventes at overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten i 2018 og 2019.
- (10) På grund af befolkningens aldring og en faldende arbejdsstyrke forventes udgifterne til pension, sundhed og langtidspleje at stige fra 24 % af BNP i 2017 til 27 % af BNP i 2030. Den administrative reform og social- og sundhedsreformen, der er til drøftelse i den finske parlament, tjener til at reducere udgiftsstigningen på dette område. Andre målsætninger vil være at sikre lige adgang til sundhedsydelser og forkorte ventetiden for patienter, især i mindre gunstigt stillede eller afsidesliggende områder. Andelen af selverklærede uopfyldte medicinske behov ligger over EU-gennemsnittet. Især personer, der står uden for arbejdsmarkedet, finder det vanskeligt at modtage den

nødvendige pleje. Et nyt niveau i den regionale offentlige forvaltning, nemlig amter, vil varetage social- og sundhedsydelser i Finland fra 2020. Med reformen vil forskellige ressourcer blive samlet for at muliggøre en mere effektiv anvendelse heraf på amtsligt niveau. Større brug af digitale og elektroniske tjenester skulle også øge produktiviteten. Endelig vil der være adgang til sociale og primære sundhedsydelser i offentlige og private social- og sundhedscentre. Dette vil sikre patienterne større valgfrihed, og konkurrencen mellem tjenesteudbydere forventes samtidig at give besparelser. Realiseringen af disse ambitiøse mål vil også afhænge af de valg, der træffes i reformens gennemførelsesfase.

- (11) 74 % af den samlede befolkning i den erhvervsaktive alder var i beskæftigelse i 2017, og dermed var beskæftigelsesgraden forholdsvis lav i Finland sammenlignet med de øvrige nordiske lande. Arbejdsmarkedsdeltagelsen var også lavere, især blandt kvinder, lavtuddannede og personer med indvandrerbaggrund. Med et niveau på omkring 7,5 % af den samlede arbejdsstyrke i 2017 var den strukturelle arbejdsløshed høj. I forhold til beskæftigelsesvækst og trods de seneste foranstaltninger truffet af de finske myndigheder optræder der stadig udfordringer med hensyn til indførelse af flere incitamentter til at tage arbejde og føre mere aktive arbejdsmarkedspolitikker.
- (12) Inaktivitet og arbejdsløshedsfælder udgør fortsat en hindring for en mere ekstensiv brug af arbejdsstyrken. Det sociale sikringssystem og kombinationen af systemets forskellige ydelser resulterer i en væsentlig inaktivitetsfælde. Den sociale bistand og boligydelse udgør en betydelig del af denne fælde. Disse og andre ydelser udfases meget hurtigt, efterhånden som indkomsten stiger, hvilket medfører en risiko for, at det ikke i tilstrækkelig grad kan betale sig at arbejde. De komplekse ydelsesregler kombineret med forskellige former for administrativ praksis vurderes at resultere i betydelige ledighedsfælder eller bureaukratiske fælder. Usikkerhed omkring ydernes størrelse og tidspunktet for deres genindførelse gør det mindre attraktivt at deltage i kortvarige arbejdsforhold eller påtage sig deltidsarbejde. Endelig og trods en nylig stigning i opførelsen af nye boliger kan en mangel på overkommelige boliger i vækstcentre lægge en yderligere bremse på arbejdskraftens mobilitet. Det igangværende forsøg med indførelse af en basisindkomst, hvis første resultater forventes i 2019, vil sandsynligvis give visse oplysninger til brug for en revision af socialsikringssystemet. Der er blevet set nærmere på muligheden for en reform af forældreorlovssystemet med det formål at forøge beskæftigelsen blandt kvinder i den fødedygtige alder og fremme ligestilling mellem kønnene. Et indkomstregister i realtid er under udarbejdelse og kunne give mulighed for at effektivisere offentlige tjenester og reelt højne ydelsesniveauet.
- (13) Lønfastsættelsesmekanismerne ændrer sig og bevæger i retning af lønforhandlinger på sektorplan og lokalt plan. Eftersom virksomheder ofte står over for meget forskellige begrænsninger, vil dette åbne op for større løndifferentiering mellem virksomheder og sikre, at reallønsstigninger er på linje med produktivitetsvæksten og samtidig understøtter bedre beskæftigelsesmuligheder. Under de seneste løn aftaler, der blev indgået i slutningen af 2017 og begyndelsen af 2018, har organiserede arbejdsgivere flere muligheder for at forhandle lokalt. For ikke-organiserede arbejdsgivere er der stadig visse hindringer. Der er blevet konstateret visse positive resultater, da den nuværende status for de seneste lønforhandlinger tyder på, at resultatet vil være stort set neutralt i forhold til omkostningskonkurrenceevnen. Trods den manglende formelle samordning af løn aftaler tyder noget på, at der er ved at opstå en finsk model, hvor lønstigninger i den ikke-konkurrenceudsatte sektor følger de stigninger, der aftales i den konkurrenceudsatte sektor.

- (14) Efterhånden som aktivitetsniveauet og beskæftigelsen gradvist vender tilbage til niveauet før krisen, vil den lavere beskæftigelsesegnethed for de ledige og ikkeerhvervsaktive sandsynligvis blive et større problem, som kan sinke genopretningen af arbejdsmarkedet og dermed undergrave den langsigtede bæredygtighed i Finlands velfærdssamfund. Situationen kræver passende og integrerede aktiverings- og rehabiliteringstjenester for de ledige og inaktive. Samtidig ligger de ressourcer, der er afsat til de offentlige arbejdsformidlinger og især rådgivningsaktiviteter, under EU-gennemsnittet. De tjenester, der tilbydes de ledige og især dem med ringere beskæftigelsesudsigter, er spredt blandt en række særskilte udbydere. Integration eller bedre koordinering vil bidrage til at skabe en sømløs kæde af tjenester (en kvikskranke for ledige/inaktive). Der er behov for en fortsat indsats for at sikre, at de ikkeerhvervsaktive, særlig dem i aldersgruppen 25-49 år, og personer med indvandrerbaggrund opnår bedre resultater på arbejdsmarkedet. Indvandrerbefolkningen kan delvis kompensere for faldet i antallet af personer i den erhvervsaktive alder, forudsat at de er velintegrerede på arbejdsmarkedet og i det finske samfund. Endelig er manglen på visse former for arbejdskraft stigende, hvilket sandsynligvis afspejler de igangværende strukturændringer i økonomien, f.eks. befolkningens aldring. Dette tyder på, at der er behov for fortsatte investeringer i voksenuddannelse og erhvervsuddannelse, der muliggør erhvervsmæssig mobilitet og reducerer misforholdet mellem udbudte og efterspurgte færdigheder.
- (15) Regeringen har taget skridt til at fremme iværksætteri og startupvirksomheder og har også forbedret adgangen til lån og eksportgarantier for små og mellemstore virksomheder. Desuden har de ledige nu ret til arbejdsløshedsunderstøttelse i de første måneder, når de starter en virksomhed. Ordningen kan især forventes at blive en succes, hvis den kombineres med uddannelse og coaching, mens dens korte varighed kan begrænse dens virkninger. Derudover er der fortsat visse svage punkter i den sociale beskyttelse af iværksættere og selvstændige, og den relative risiko for fattigdom blandt de selvstændige i Finland er høj.
- (16) Husholdningernes gæld ligger fortsat på et historisk højt niveau (67 % af BNP i 2016). Gælden er overvejende med variabel rente, hvilket udgør en risiko, hvis renten stiger på mellemlang sigt. Forbrugerkreditte er i hastig stigning og en voksende andel af denne långivning stammer fra udenlandske banker, andre finansielle institutioner end kreditinstitutter, småudlånsvirksomheder og peer-to-peer-långivning. Det finske finansilsyn har truffet en række foranstaltninger for at dæmme op for stigningen i husholdningernes gældsætning. Der forventes dog ikke umiddelbart nogen aktiv gældsnedbringelse, navnlig ikke da renten fortsat er lav og forbrugertilliden stærk. Det forhold, at der ikke eksisterer et kreditregister, kan forhindre bankerne i at danne sig et klart overblik over husholdningernes samlede gæld.
- (17) Som led i det europæiske semester 2018 har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Finlands økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2018. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet for 2018, det nationale reformprogram for 2018 og de foranstaltninger, der er truffet som opfølgning på de henstillinger, der blev rettet til Finland de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Finland, men også til deres overensstemmelse med EU's regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Unionen ved at give EU-input til de kommende nationale beslutninger.

(18) På baggrund af denne vurdering har Rådet gennemgået stabilitetsprogrammet for 2018, og Rådets udtalelse⁸ afspejles især i henstilling 1 nedenfor.

HENSTILLER, at Finland i 2018 og 2019 iværksætter tiltag med henblik på at:

1. Nå det mellemløst budgetmål i 2019, hvor der tages hensyn til de afvigelser, der blev tilladt som følge af gennemførelsen af strukturreformer, for hvilken der blev bevilget en midlertidig afvigelse i 2017. Sikre vedtagelse og gennemførelse af forvaltningsreformen for at øge omkostningseffektiviteten og sikre lige adgang til social- og sundhedstjenester.
2. Forbedre incitamenterne til at tage arbejde og sikre passende og velintegrerede tjenester for de ledige og ikkeerhvervsaktive.
3. Styrke overvågningen af husholdningernes gæld, bl.a. ved at etablere et kreditregister.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne
Formand

⁸ I henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.