RÅDETS HENSTILLING

af 11. juli 2017

om Finlands nationale reformprogram for 2017 og med Rådets udtalelse om Finlands stabilitetsprogram for 2017

(2017/C 261/25)

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 politikker ([1]), særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer ([2]), særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

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 16. november 2016 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse, som markerede starten på det europæiske semester 2017 om samordning af de økonomiske politikker. Den 9.-10. marts 2017 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 16. november 2016 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen, hvori Finland blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Samme dag vedtog Kommissionen desuden en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, som blev godkendt af Det Europæiske Råd den 9.-10. marts 2017. Den 21. marts 2017 vedtog Rådet henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet (»henstillingen til euroområdet«) ([3]).

(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 euroområdet som afspejlet i henstilling 1 til 2 nedenfor.

(3) Den 22. februar 2017 blev landerapporten for Finland 2017 offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Finlands fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 12. juli 2016, opfølgningen på de landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og opfyldelsen af Finlands nationale Europa 2020-mål. Den indeholdt desuden en dybdegående undersøgelse efter artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011, hvis resultater også blev offentliggjort den 22. februar 2017. Kommissionen konkluderede på baggrund af sin analyse, at Finland ikke er berørt af makroøkonomiske ubalancer.

([1]) EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.
([2]) EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.
([3]) EUT C 92 af 24.3.2017, s. 1.

(4) Den 28. april 2017 forelagde Finland sit nationale reformprogram for 2017 og sit stabilitetsprogram for 2017. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.

(5) Der er taget hensyn til relevante landespecifikke henstillinger i forbindelse med programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene) for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 ([1]) kan Kommissionen, hvis det er nødvendigt for at støtte gennemførelsen af relevante henstillinger fra Rådet, anmode en medlemsstat om at evaluere og foreslå ændringer i sin partnerskabsaftale og relevante programmer. Kommissionen har redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende den nævnte bestemmelse, i retningslinjer for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter ESI-fondenes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring.

(6) Finland er i øjeblikket underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten og omfattet af gældsreglen. I sit stabilitetsprogram for 2017 forventer regeringen en forværring af den samlede saldo fra - 1,9 % af BNP i 2016 til - 2,3 % i 2017 fulgt af en støt forbedring til - 0,2 % af BNP i 2020. Den mellemfristede budgetmålsætning, dvs. et strukturelt underskud på 0,5 % af BNP, forventes at blive opfyldt fra 2019 og frem. På grundlag af den genberegnede ([2]) strukturelle saldo vil den mellemfristede budgetmålsætning dog først blive opfyldt i 2020. Ifølge stabilitetsprogrammet for 2017 vil den offentlige gældskvote toppe med 64,7 % i 2017 for derefter at falde til 62,7 % i 2020. Det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne, forekommer gunstigt, navnlig for så vidt angår 2018 og 2019. Scenariet bygger på en forventning om, at beskæftigelsen øges med næsten 2 % om året i 2018-2019, hvilket ligger betydeligt over den årlige gennemsnitlige stigning de seneste 10 år (+ 0,2 %).

(7) Den 22. maj 2017 offentliggjorde Kommissionen en rapport i henhold til artikel 126, stk. 3, i TEUF, eftersom Finlands offentlige gæld overskred referenceværdien på 60 % af BNP. I rapporten blev det efter vurderingen af alle relevante faktorer konkluderet, at gældskriteriet skal anses for overholdt.

(8) I stabilitetsprogrammet for 2017 angives det, at den budgetmæssige virkning af den ekstraordinære tilstrømning af flygtninge er betydelig, og der gives tilstrækkelig dokumentation for omfanget og arten af de ekstra omkostninger, der budgetteres med. Ifølge stabilitetsprogrammet for 2017 lå omkostningerne på 0,34 % af BNP i 2016. Ifølge Kommissionen andrager disse ekstraudgifter 0,17 % af BNP i 2016. Disse ekstraudgifter kan høre ind under bestemmelserne i artikel 5, stk. 1, og artikel 6, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1466/97, idet tilstrømningen af flygtninge er en usædvanlig begivenhed, dens virkning for Finlands offentlige finanser er betydelig, og holdbarheden bringes sandsynligvis ikke i fare ved en sådan midlertidig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning. Derfor er den påkrævede tilpasning i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2016 justeret for at tage hensyn til disse udgifter. Ifølge stabilitetsprogrammet for 2017 forventes de omkostninger, der er en konsekvens af den usædvanligt store tilstrømning af flygtninge, at falde med 0,15 % af BNP i 2017. På grundlag af oplysningerne fra de finske myndigheder vil Kommissionen i foråret 2018 foretage en endelig vurdering med hensyn til 2017, herunder af, hvilke beløb der kan tages hensyn til.

(9) Finland anmodede i sit udkast til budgetplan for 2017 om at gøre brug af fleksibiliteten under den forebyggende del i henhold til »den fælles holdning til fleksibilitet i stabilitets- og vækstpagten«, der blev godkendt af Økofinrådet i februar 2016 i lyset af den planlagte gennemførelse af store strukturreformer med positiv indvirkning på de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt (anmodning om fleksibilitet på 0,5 % af BNP) og nationale udgifter til projekter, der samfinansieres af Unionen inden for rammerne af ESI-fondene (anmodning om fleksibilitet på 0,1 % af BNP).

(10) Anmodningen om fleksibilitet i forbindelse med strukturreformer vedrører reformer af arbejdsmarkedet, navnlig konkurrenceevnepagten og pensionsreformen. Pagten betyder, at over 90 % af lønmodtagerne får fastfrosset deres lønninger i 12 måneder, og den årlige arbejdstid sættes permanent op med 24 timer uden kompensation. Desuden vil lønmodtagerne varigt skulle betale en større andel af udgifterne til sociale ordninger. For at kompensere for fastfrysningen af lønningerne og lønmodtagernes øgede omkostningsbyrde sænkede regeringen skatten på lønindkomst permanent fra 2017. Med pensionsreformen hæves den laveste lovbestemte pensionsalder fra 63 til 65

([1]) 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).

([2]) Den konjunkturkorrigerede saldo, eksklusive engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger, der er genberegnet af Kommissionen efter den metode, der er aftalt i fællesskab.

i 2027; derefter vil pensionsalderen blive knyttet til den forventede levetid. Begge reformer trådte i kraft i 2017. Som et resultat af konkurrenceevnepagten kan en forbedret omkostningskonkurrenceevne føre til højere beskæftigelse og en stigning i realt BNP på ca. 1,5-2 %, jf. udkast til budgetplan for 2017. På grund af foranstaltningens art er der usikkerhedsmomenter ved skønnene over beskæftigelsen og BNP, men de ser i det store og hele ud til at være realistiske. Derfor vil disse reformer have en positiv indvirkning på de offentlige finansers holdbarhed. Desuden viser resultaterne af den detaljerede vurdering af det skønnede produktionsgab for 2017, der er foretaget på grundlag af Kommissionens forårsprognose 2017, at Finland vil opfylde minimumsbenchmarket for 2017. For at give yderligere sikkerhed for at holde sig inden for referenceværdien på 3 % af BNP har regeringen offentligt lovet at træffe supplerende foranstaltninger i 2017, hvis det skulle blive nødvendigt for at sikre overholdelsen af de finanspolitiske regler, herunder den i traktaten omhandlede referenceværdi på 3 % af BNP. På dette grundlag kan Finland på nuværende tidspunkt anses for at være berettiget til at anvende den midlertidige afvigelse på 0,5 % af BNP i 2017, som landet har anmodet om, forudsat at landet på hensigtsmæssig vis gennemfører de aftalte reformer, som vil blive overvåget inden for rammerne af det europæiske semester.

(11) For så vidt angår anmodningen om fleksibilitet med henblik på yderligere investeringer synes oplysningerne i stabilitetsprogrammet for 2017 at bekræfte, at Finlands midlertidige afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2017 anvendes effektivt til at øge investeringerne. Derfor, og under hensyntagen til ovennævnte elementer vedrørende minimumsbenchmarket og til, at den detaljerede vurdering af det skønnede produktionsgab bekræfter, at Finland gennemlever dårlige økonomiske tider, kan Finland på nuværende tidspunkt anses for at være berettiget til at anvende den midlertidige afvigelse på 0,1 % af BNP i 2017 for at tage højde for nationale investeringsudgifter til projekter, som Unionen samfinansierer. Kommissionen vil foretage en efterfølgende vurdering med henblik på at kontrollere det faktiske omfang af de nationale udgifter til medfinansierede investeringsprojekter og den dertil knyttede tilladte afvigelse.

(12) Den 12. juli 2016 henstillede Rådet, at Finland gennemfører en årlig finanspolitisk tilpasning på mindst 0,6 % af BNP hen imod den mellemfristede budgetmålsætning i 2017. Kommissionens forårsprognose 2017 viser, at der skulle være mulighed for en yderligere midlertidig afvigelse på 0,6 % af BNP i 2017 inden for rammerne af klausulen om strukturelle reformer og investeringer, samtidig med at minimumsbenchmarket fortsat overholdes (dvs. et strukturelt underskud på 1,1 % af BNP). På dette grundlag kan der i 2017 tillades en forringelse af den strukturelle saldo med 0,5 % af BNP. På grundlag af Kommissionens forårsprognose 2017 ser Finland ud til at opfylde kravene i den forebyggende del. Hvis der blev taget hensyn til den nuværende ajourførte vurdering af den mindskede budgetmæssige virkning i 2017 som konsekvens af den usædvanligt store tilstrømning af flygtninge, ville det ikke ændre ved konklusionen i den overordnede vurdering. I 2018 bør Finland nå sin mellemfristede budgetmålsætning, når der tages hensyn til de afvigelser, der er tilladt for 2016 i forbindelse med usædvanlige begivenheder og dem, der er tilladt for 2017 i forbindelse med gennemførelsen af strukturreformerne og investeringerne ([1]). Ifølge Kommissionens forårsprognose 2017 svarer dette til en maksimal nominel vækst i de primære offentlige nettoudgifter ([2]) på 1,6 %, hvilket svarer til en årlig strukturel tilpasning på 0,1 % af BNP. Med en uændret politik ser Finland ud til at opfylde kravene i den forebyggende del i 2018. Hvis der blev taget hensyn til den nuværende ajourførte vurdering af den mindskede budgetmæssige virkning i 2017 som konsekvens af den usædvanligt store tilstrømning af flygtninge, ville det ikke ændre ved konklusionen i den overordnede vurdering. Finland forventes dog som udgangspunkt ikke at opfylde gældskriteriet, hverken i 2017 eller 2018. Rådet er af den generelle opfattelse, at Finland skal være parat til at træffe yderligere foranstaltninger for at sikre overensstemmelse.

(13) På grund af befolkningens aldring og en faldende arbejdsstyrke forventes udgifterne til pension, sundhed og langtidspleje at stige fra 23 % af BNP i 2013 til 27 % af BNP i 2030. I januar 2017 trådte en pensionsreform i kraft, som vil hæve den laveste lovbestemte pensionsalder fra 63 til 65 i 2027 og knytte den lovbestemte pensionsalder til ændringer i den forventede levetid. Omkostningerne til social- og sundhedstjenesterne, som på nuværende tidspunkt afholdes af kommunerne, udgør 10 % af BNP. Hvis systemet ikke reformeres, forventes udgifterne i de kommende år at vokse med 4,4 % om året i nominelle tal og stige som andel af BNP. Reformen har bl.a. til hovedmål at mindske det langsigtede holdbarhedsgab i de offentlige finanser gennem bedre omkostningskontrol. Det skal nås gennem

([1]) Finland må afvige fra sin mellemfristede budgetmålsætning i 2018, fordi midlertidige afvigelser fremføres i en periode på tre år.
([2]) De offentlige nettoudgifter består af de samlede offentlige udgifter minus renteudgifter, udgifter til Unionens programmer, som fuldt ud modsvares af EU-midler, og ikkediskretionære ændringer i udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse. Nationalt finansierede faste bruttoinvesteringer udjævnes over en fireårsperiode. Diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden eller lovbestemte indtægtsforøgelser er medregnet. Engangsforanstaltninger på både udgifts- og indtægtssiden er modregnet.

integration af tjenester, større enheder som tjenesteudbydere samt digitalisering. Den første gruppe af forslag vedrørende reformer af social- og sundhedstjenesterne blev forelagt parlamentet i marts 2017. Disse love etablerer lovrammen for de 18 ny amter, som overtager ansvaret for social- og sundhedstjenesterne fra kommunerne fra 2019. De lovforslag, der vedrører de mest kontroversielle dele af reformen, navnlig patienternes frie valg af tjenesteydere, blev forelagt parlamentet i begyndelsen af maj 2017 og skal vedtages, så de kan gennemføres fra 2019 som planlagt.

(14) Lønstigningerne har været beskedne de seneste år. Den gennemsnitlige årlige stigning i den overenskomstmæssige løn var på 0,7 % i 2014-2016. På grund af den svage vækst i arbejdsproduktiviteten er der kun gradvist sket en forbedring af omkostningseffektiviteten. I 2016 undertegnede arbejdsmarkedets parter konkurrenceevnepagten, der har til formål at forbedre Finlands omkostningseffektivitet trinvist i 2017. Konkurrenceevnepagten betyder, at over 90 % af lønmodtagerne får fastfrosset deres lønninger i 12 måneder, og at den årlige arbejdstid sættes permanent op med 24 timer uden kompensation. Desuden vil lønmodtagerne varigt skulle betale en større andel af udgifterne til sociale ordninger. Disse foranstaltninger forventes at understøtte øget eksport og beskæftigelse i de kommende år. De kommende overenskomstforhandlinger i anden halvdel af 2017 vil blive afgørende for at sikre de forventede positive effekter, eftersom konkurrenceevnepagten ikke fuldt ud lukker efterslæbet i omkostningskonkurrenceevnen i forhold til sammenlignelige økonomier.

(15) Der skete en gradvis bedring af situationen på arbejdsmarkedet fra og med 2016, men der er fortsat udfordringer. Beskæftigelsen i fremstillingssektoren faldt med 21 % mellem 2008 og 2015. Andre sektorer som bygge- og anlæg, fast ejendom og sundhed udviser tegn på mangel på arbejdskraft. Det understreger behovet for målrettede aktive beskæftigelsespolitikker og fortsatte investeringer i voksenuddannelse og erhvervsuddannelse, der muliggør erhvervsmæssig mobilitet. Forholdet mellem ledige job og beskæftigelsen var i 2016 næsten lige så højt som i 2007, mens arbejdsløshedsprocenten lå to procentpoint højere. Dette afspejler muligvis, at der er et misforhold mellem udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet, at visse ledige jobs er lidet attraktive, eller at incitamentet til at tage arbejde er begrænset. Der er behov for en fortsat indsats for at sørge for, at de ikkeerhvervsaktive, særlig i aldersgruppen 25-39 år, de langtidsledige og migranterne opnår bedre resultater på arbejdsmarkedet. At sørge for, at personer med migrantbaggrund opnår bedre resultater på arbejdsmarkedet, kræver desuden fortsatte investeringer i at uddanne dem.

(16) Med hensyn til aktivering kan det komplekse sociale sikringssystem med dets forskellige former for ydelser medføre en væsentlig grad af inaktivitet og lavtlønsfælder samt administrative problemer med genoptjening af ret til ydelser. Det vil være afgørende at fjerne sådanne fælder. Med henblik på at øge incitamenterne til at acceptere jobtilbud er arbejdsløses forpligtelse til at acceptere jobtilbud og deltage i aktiveringsordninger blevet strammet. Desuden er varigheden af indtægtsbestemt arbejdsløshedsunderstøttelse blevet afkortet. Der er indført positive incitamenter. F. eks. tillades det, at arbejdsløshedsunderstøttelsens grundbeløb anvendes som mobilitets- og løntilskud for at aktivere jobsøgende. Yderligere øgede incitamenter til at tage arbejde kan suppleres med fjernelsen af bureaukratiske hindringer for at tage et job eller blive iværksætter.

(17) Manglende omkostningskonkurrenceevne hæmmer eksportresultaterne og kan gøre Finland mindre attraktivt for udenlandske investorer. Der sker strukturelle ændringer, men tempoet er faldet noget i den senere tid. Der er sket fremskridt med at åbne for konkurrence inden for servicesektorerne, f.eks. detailhandel og transport, og der er fremlagt forslag om at øge konkurrencen i andre indenlandske servicesektorer. I internationale sammenligninger er Finland blandt de førende lande i verden med hensyn til erhvervsklimaet og med hensyn til, hvor attraktivt det er at investere i landet, men de eksisterende udefra kommende investeringer i Finland ligger under gennemsnittet i EU, økonomiens størrelse taget i betragtning.

(18) Som led i det europæiske semester 2017 har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Finlands økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2017. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet for 2017, det nationale reformprogram for 2017 og de foranstaltninger, der er truffet som opfølgning på de henstillinger, der er blevet rettet til Finland i de foregående år. Den har ikke blot taget hensyn til relevansen af programmerne og de opfølgende foranstaltninger for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Finland, men også til i hvor høj grad de er i overensstemmelse med EU's regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke EU's samlede økonomiske styring, ved at der på EU-plan ydes bidrag til kommende nationale beslutninger.

(19) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået stabilitetsprogrammet for 2017, og dets holdning ([1]) afspejles især i henstilling 1 nedenfor,

HENSTILLER, at Finland i 2017 og 2018 iværksætter tiltag med henblik på at:

1. Føre en finanspolitik, der er i overensstemmelse med bestemmelserne under den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten, hvilket indebærer opfyldelsen af den mellemfristende budgetmålsætning i 2018 under hensyntagen til de midlertidige afvigelser, der er tilladt i forbindelse med usædvanlige begivenheder, gennemførelsen af strukturreformerne og investeringerne. Sikre rettidig vedtagelse og gennemførelse af forvaltningsreformen for at øge omkostningseffektiviteten af social- og sundhedstjenesterne.
2. Fremme yderligere tilpasning af lønningerne til produktivitetsudviklingen, idet der tages fuldt hensyn til den rolle, som arbejdsmarkedets parter spiller. Træffe målrettede aktive arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, der sætter ind over for arbejdsløshed og sociale problemer, skaber incitamenter til at tage arbejde og fremmer iværksætteri.
3. Fortsat forbedre regelrammen og lette den administrative byrde med henblik på at øge konkurrencen inden for servicesektoren og fremme investeringerne.

Udfærdiget i Bruxelles, den 11. juli 2017.

På Rådets vegne

T. TÕNISTE

Formand

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