AANBEVELING VAN DE RAAD

van 11 juli 2017

over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Finland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2017 van Finland

(2017/C 261/25)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid ([1]), en met name artikel 5, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden ([2]), en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op 16 november 2016 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2017 voor coördinatie van het economisch beleid. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 9-10 maart 2017 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 16 november 2016 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Finland heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen. Tevens heeft de Commissie op die datum een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen, die op 9-10 maart 2017 door de Europese Raad is bekrachtigd. Op 21 maart 2017 is de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone („aanbeveling voor de eurozone") ([3]) door de Raad aangenomen.

(2) Als lidstaat die de euro als munt heeft en in het licht van de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de Economische en Monetaire Unie, dient Finland ervoor te zorgen dat volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling voor de eurozone, zoals weergegeven in de aanbevelingen 1 en 2 hieronder.

(3) Op 22 februari 2017 is het landverslag 2017 voor Finland gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Finland bij de tenuitvoerlegging van de op 12 juli 2016 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de landspecifieke aanbevelingen die in eerdere jaren werden goedgekeurd, en de vooruitgang die Finland in de richting van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt. Het landverslag bevatte ook een op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerde diepgaande evaluatie, waarvan de resultaten ook op 22 februari 2017 werden gepubliceerd. Op basis van haar analyse concludeerde de Commissie dat Finland niet met macro-economische onevenwichtigheden wordt geconfronteerd.

([1]) PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
([2]) PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.
([3]) PB C 92 van 24.3.2017, blz. 1.

(4) Op 28 april 2017 heeft Finland zijn nationale hervormingsprogramma 2017 en zijn stabiliteitsprogramma 2017 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.

(5) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad ([1]) kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de betrokken programma's te evalueren en wijzigingen voor te stellen, wanneer dit nodig is om de uitvoering van betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft nadere gegevens verstrekt over de wijze waarop zij gebruik zal maken van die bepaling in richtsnoeren over de toepassing van de maatregelen die de doeltreffendheid van de ESI-fondsen koppelen aan gezond economisch bestuur.

(6) Finland valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en is onderworpen aan de schuldregel. In haar stabiliteitsprogramma 2017 gaat de regering uit van een verslechtering van het nominale saldo van - 1,9 % van het bbp in 2016 tot - 2,3 % in 2017, gevolgd door een gestage verbetering daarna tot - 0,2 % in 2020. De begrotingsdoelstelling op middellange termijn — een structureel tekort van 0,5 % van het bbp — wordt naar verwachting bereikt vanaf 2019. Op basis van het herberekende ([2]) structurele saldo zal de begrotingsdoelstelling op middellange termijn pas worden bereikt vanaf 2020. Volgens het stabiliteitsprogramma 2017 zou de overheidsschuldquote in 2017 pieken op 64,7 %, en daarna dalen tot 62,7 % in 2020. Het macro-economische scenario dat aan die begrotingsprognoses ten grondslag ligt, blijkt gunstig te zijn, vooral wat 2018 en 2019 betreft. Het scenario is gebaseerd op de verwachting dat de werkgelegenheid zal groeien met bijna 2 % per jaar in 2018-2019, hetgeen aanzienlijk meer is dan de jaarlijkse gemiddelde stijging van de laatste tien jaar (+ 0,2 %).

(7) Op 22 mei 2017 heeft de Commissie op grond van artikel 126, lid 3, VWEU een verslag opgesteld omdat de Finse overheidsschuld meer dan de referentiewaarde van 60 % van het bbp bedroeg. De conclusie van het verslag, na beoordeling van alle relevante factoren, was dat het schuldcriterium geacht moest worden te zijn vervuld.

(8) In het stabiliteitsprogramma 2017 wordt aangegeven dat de gevolgen voor de begroting van de uitzonderlijke toevloed van vluchtelingen aanzienlijk zijn en er wordt afdoende bewijs geleverd voor de omvang en de aard van die extra kosten voor de begroting. Volgens het stabiliteitsprogramma 2017 bedroegen de kosten 0,34 % van het bbp in 2016. Volgens de Commissie bedroegen de in aanmerking komende extra uitgaven in 2016 0,17 % van het bbp. Op grond van de bepalingen van artikel 5, lid 1, en artikel 6, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 worden deze extra uitgaven toegestaan, voor zover de instroom van vluchtelingen een buitengewone gebeurtenis is, de gevolgen ervan voor de Finse overheidsfinanciën aanzienlijk zijn en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën niet in gevaar wordt gebracht wanneer een tijdelijke afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn wordt toegestaan. Daarom is de vereiste aanpassing in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn voor 2016 naar beneden bijgesteld om rekening te houden met deze kosten. Volgens het stabiliteitsprogramma 2017 kan worden verwacht dat de kosten met betrekking tot de uitzonderlijke instroom van vluchtelingen met 0,15 % van het bbp dalen in 2017. De Commissie zal in het voorjaar van 2018 een definitieve beoordeling van 2017 maken, met inbegrip van de in aanmerking komende bedragen, op basis van de waargenomen gegevens die de Finse autoriteiten zullen verstrekken.

(9) In zijn ontwerpbegrotingsplan 2017 heeft Finland verzocht om gebruik te maken van de flexibiliteit in het kader van het preventieve deel overeenkomstig het „Gemeenschappelijk overeengekomen standpunt over flexibiliteit binnen het stabiliteits- en groeipact" dat de Raad Ecofin in februari 2016 heeft goedgekeurd. Finland verzoekt hierom met het oog op de geplande uitvoering van grote structurele hervormingen met een positief effect op de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën (verzoek om flexibiliteit ten belope van 0,5 % van het bbp) en wegens de nationale uitgaven voor projecten die door de Unie worden gecofinancierd uit de ESI-fondsen (verzoek om flexibiliteit ten belope van 0,1 % van het bbp).

(10) Het verzoek om flexibiliteit voor structurele hervormingen heeft betrekking op hervormingen in de arbeidsmarkt, met name het pact voor concurrentievermogen en de pensioenhervorming. Voor meer dan 90 % van de werknemers worden de lonen volgens het pact gedurende twaalf maanden bevroren en wordt de jaarlijkse arbeidstijd permanent met 24 uur verlengd zonder compensatie. Voorts zullen werknemers permanent een groter aandeel betalen in de bijdragen voor de sociale zekerheid. Om de loonstop en de hogere kosten voor werknemers te compenseren, heeft de overheid de belastingen op inkomen uit arbeid permanent verlaagd vanaf 2017. De pensioenhervorming zal resulteren in een verhoging van de laagste wettelijke pensioenleeftijd van 63 tot 65 jaar tegen 2027; daarna zal de

([1]) Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

([2]) Conjunctuurgezuiverd begrotingssaldo, ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen, herberekend door de Commissie volgens de algemeen aanvaarde methode.

pensioenleeftijd worden gekoppeld aan de levensverwachting. Beide hervormingen zijn in 2017 in werking getreden. Ten gevolge van het pact voor concurrentievermogen zou de verbetering van het kostenconcurrentievermogen kunnen leiden tot meer werkgelegenheid en een verhoging van het reële bbp met 1,5 %-2 % zoals aangegeven in het ontwerpbegrotingsplan 2017. Gelet op de aard van de maatregel bestaat er onzekerheid betreffende de ramingen voor de werkgelegenheid of het bbp, maar deze lijken in het algemeen aannemelijk. Daarom zullen deze hervormingen een positieve weerslag hebben op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Voorts wijzen de resultaten van de gedetailleerde beoordeling van de geraamde output gap voor 2017, die verricht is op basis van de voorjaarsprognose 2017 van de Commissie, erop dat Finland in 2017 aan de minimumbenchmark voldoet. Als bijkomende garantie dat de tekortreferentiewaarde van 3 % van het bbp in acht wordt genomen, heeft de regering publiekelijk toegezegd dat zij, indien nodig, in 2017 aanvullende maatregelen zal nemen om ervoor te zorgen dat wordt voldaan aan de begrotingsregels, onder meer wat betreft de inachtneming van de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde van 3 % van het bbp. Op die basis kan worden geoordeeld dat Finland in aanmerking komt voor de gevraagde tijdelijke afwijking met 0,5 % van het bbp in 2017, mits het de overeengekomen hervormingen adequaat implementeert, hetgeen zal worden gemonitord in het kader van het Europees Semester.

(11) Wat betreft het verzoek om flexibiliteit voor extra investeringen blijkt de informatie van het stabiliteitsprogramma 2017 te bevestigen dat de tijdelijke afwijking van Finland van het aanpassingstraject in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn in 2017 daadwerkelijk wordt gebruikt om de investeringen te verhogen. Bijgevolg, en mede rekening houdend met de bovenstaande gegevens betreffende de minimumbenchmark en het feit dat het land blijkens de gedetailleerde beoordeling van de geraamde output gap af te rekenen heeft met economisch slechte tijden, kan momenteel worden geoordeeld dat Finland in aanmerking komt voor een tijdelijke afwijking van 0,1 % van het bbp in 2017 om rekening te houden met de nationale investeringsuitgaven in door de Unie medegefinancierde projecten. De Commissie zal een ex-postbeoordeling verrichten om het daadwerkelijke bedrag van de nationale uitgaven voor investeringsprojecten met cofinanciering en van de daarmee samenhangende marge na te gaan.

(12) Op 12 juli 2016 heeft de Raad Finland aanbevolen in 2017 een jaarlijkse begrotingsaanpassing van ten minste 0,6 % van het bbp te realiseren in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn. De voorjaarsprognose 2017 van de Commissie laat ruimte voor een tijdelijke extra afwijking met 0,6 % van het bbp in 2017 krachtens de structurele en investeringsclausules, terwijl gezorgd wordt voor een voortdurende naleving van de minimumbenchmark (namelijk een structureel tekort van 1,1 % van het bbp). Op die basis zou het structurele saldo in 2017 met 0,5 % van het bbp mogen verslechteren. Op basis van de voorjaarsprognose 2017 van de Commissie zou Finland voldoen aan de vereisten van het preventieve deel. Indien de huidige geactualiseerde raming van de vermindering van de budgettaire impact in 2017 ten gevolge van de uitzonderlijke toestroom van vluchtelingen in aanmerking zou worden genomen, zou de conclusie van de algemene beoordeling niet veranderen. Voor 2018 zou Finland zijn begrotingsdoelstelling op middellange termijn moeten halen, rekening houdend met de marge voor buitengewone gebeurtenissen (toegekend voor 2016) alsmede met de marges voor implementering van structurele hervormingen en investeringen (toegekend voor 2017) ([1]). Op basis van de voorjaarsprognose 2017 van de Commissie is dit in overeenstemming met een maximale nominale groeivoet van netto overheidsuitgaven ([2]) van 1,6 %, hetgeen neerkomt op een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,1 % van het bbp. Bij ongewijzigd beleid zou Finland in 2018 voldoen aan de vereisten van het preventieve deel. Indien de huidige geactualiseerde raming van de vermindering van de budgettaire impact in 2017 ten gevolge van de uitzonderlijke toestroom van vluchtelingen in aanmerking werd genomen, zou de conclusie van de algemene beoordeling niet veranderen. Tegelijkertijd wordt prima facie verwacht dat Finland in 2017 en 2018 niet zal voldoen aan de schuldreductiebenchmark. Al met al is de Raad van oordeel dat Finland bereid moet zijn verdere maatregelen te nemen om naleving te garanderen.

(13) Als gevolg van de vergrijzing en de krimpende beroepsbevolking zullen de uitgaven voor pensioenen, gezondheidszorg en langdurige zorg naar verwachting stijgen van 23 % van het bbp in 2013 tot 27 % in 2030. In januari 2017 is een pensioenhervorming in werking getreden waardoor de laagste wettelijke pensioenleeftijd tegen 2027 opgetrokken wordt van 63 tot 65 jaar en de wettelijke pensioenleeftijd zal worden gekoppeld aan veranderingen in de levensverwachting. De kosten voor sociale diensten en gezondheidszorg, die nu door de gemeenten worden verstrekt, bedragen 10 % van het bbp. Als het stelsel niet wordt hervormd, zullen die uitgaven jaarlijks in nominale termen met 4,4 % groeien en een groter percentage van het bbp uitmaken. Een van de belangrijkste doelstellingen van de hervormingen is het houdbaarheidstekort op lange termijn in de overheidsfinanciën te verminderen door een betere beheersing van de kosten. Dit zal worden bereikt door de

([1]) Finland mag in 2018 van zijn begrotingsdoelstelling op middellange termijn afwijken omdat tijdelijke afwijkingen worden overgedragen voor een periode van drie jaar.

([2]) De netto-overheidsuitgaven omvatten de totale overheidsuitgaven zonder rekening te houden met rente-uitgaven, uitgaven in het kader van programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit fondsen van Unie worden gefinancierd en niet-discretionaire veranderingen in de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen. Nationaal gefinancierde bruto-investeringen in vaste activa worden afgevlakt over een periode van vier jaar. Discretionaire inkomstenmaatregelen of bij wet geregelde inkomstenstijgingen zijn meegerekend. Eenmalige maatregelen aan zowel de inkomsten- als de uitgavenzijde zijn niet meegenomen.

integratie van diensten, schaalvergroting van de dienstverleners en digitalisering. De eerste reeks wetsvoorstellen voor de hervorming van de sociale diensten en de gezondheidszorg werd in maart 2017 bij het parlement ingediend. Met deze wetten wordt het kader geschapen waarin de 18 nieuwe gebieden vanaf 2019 de verantwoordelijkheid voor de sociale diensten en gezondheidszorg van de gemeenten zullen overnemen. De wetgevingsvoorstellen voor de meest omstreden onderdelen van de hervorming, die met name betrekking hebben op de vrijheid van de patiënt om zijn dienstverlener te kiezen, zijn begin mei 2017 bij het parlement ingediend en moeten worden aangenomen om vanaf 2019 in werking te kunnen treden zoals gepland.

(14) De loonstijgingen zijn de laatste jaren bescheiden geweest. De gemiddelde jaarlijkse stijging bij loononderhandelingen bedroeg 0,7 % in 2014-2016. Ten gevolge van de zwakke groei van de arbeidsproductiviteit is het kostenconcurrentievermogen slechts geleidelijk verbeterd. In 2016 hebben de sociale partners het pact voor concurrentievermogen ondertekend om Finlands kostenconcurrentievermogen stap voor stap te verbeteren. Voor meer dan 90 % van de werknemers worden de lonen volgens het pact voor concurrentievermogen gedurende twaalf maanden bevroren en wordt de jaarlijkse arbeidstijd permanent met 24 uur verlengd zonder compensatie. Voorts zullen werknemers permanent een groter aandeel betalen in de bijdragen voor de sociale zekerheid. Deze maatregelen zullen naar verwachting bijdragen tot een toename van de uitvoer en de werkgelegenheid in de komende jaren. De aanstaande loononderhandelingen in de tweede helft van 2017 zullen van cruciaal belang zijn om deze verwachte positieve gevolgen veilig te stellen aangezien de kostenconcurrentiekloof met vergelijkbare economieën niet volledig is weggewerkt door het pact voor concurrentievermogen.

(15) De situatie op de arbeidsmarkt begon in 2016 geleidelijk te verbeteren maar er blijven nog problemen. De werkgelegenheid in de be- en verwerkende industrie is tussen 2008 en 2015 met 21 % afgenomen. In andere sectoren, zoals de bouw, het vastgoed en de gezondheidszorg, vertoont de arbeidsmarkt tekenen van tekorten. Hieruit blijkt de noodzaak van gerichte actieve arbeidsmarktmaatregelen en permanente investering in volwasseneneducatie en beroepsopleiding om arbeidsmobiliteit in de hand te werken. Het percentage vacatures ten opzichte van het aantal banen was in 2016 bijna even hoog als in 2007 terwijl het werkloosheidscijfer twee procentpunten hoger lag. Dit kan wijzen op discrepanties tussen vraag en aanbod van arbeidskrachten, lage aantrekkelijkheid van bepaalde vacatures of beperkte stimulansen om aan het werk te gaan. Er zijn volgehouden inspanningen nodig om te zorgen voor betere arbeidsmarktresultaten voor inactieven, met name de leeftijdsgroep tussen 25 en 39 jaar, langdurig werklozen en migranten. Om te zorgen voor betere resultaten in de samenleving en op de arbeidsmarkt voor personen met een migratieachtergrond zijn ook verdere investeringen in educatie noodzakelijk.

(16) Wat betreft de activering van werklozen kan het complexe uitkeringsstelsel met de verschillende soorten toelagen resulteren in aanzienlijke inactiviteits- en lagelonenvallen of bureaucratische problemen bij het opnieuw toekennen van uitkeringen. Deze vallen moeten absoluut worden aangepakt. Om werklozen meer te stimuleren om in te gaan op werkaanbiedingen, worden hun strengere verplichtingen opgelegd om de aanbieding te aanvaarden en deel te nemen aan activeringsregelingen. Voorts is de duur van inkomensgerelateerde werkloosheidsuitkeringen ingekort. Er zijn positieve stimuli ingevoerd zoals de mogelijkheid om gebruik te maken van basiswerkloosheidsuitkeringen als mobiliteits- en loonsubsidie waarmee werkzoekenden worden geactiveerd. Deze sterkere prikkels om aan het werk te gaan zouden kunnen worden aangevuld met de afschaffing van bestaande bureaucratische belemmeringen om een baan te aanvaarden of ondernemer te worden.

(17) Niet-kostengerelateerde aspecten van het concurrentievermogen zetten een rem op de uitvoerprestaties van Finland en maken het land mogelijk minder aantrekkelijk voor buitenlandse investeerders. De structurele veranderingen die zich voltrekken, zijn de jongste tijd vertraagd. Er zijn vorderingen geboekt om dienstensectoren zoals de detailhandel en het vervoer voor concurrentie open te stellen en er zijn voorstellen gedaan om de concurrentie in andere binnenlandse dienstensectoren te verhogen. Hoewel Finland in internationale vergelijkingen gerangschikt wordt bij 's werelds leidende landen wat ondernemingsklimaat en investeringen betreft, liggen de totale inkomende buitenlandse investeringen onder het gemiddelde van de Unie, ten opzichte van de omvang van de economie.

(18) In de context van het Europees Semester 2017 heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Finland verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landverslag 2017. Voorts heeft zij zowel het stabiliteitsprogramma 2017 als het nationale hervormingsprogramma 2017 doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Finland zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Finland, maar is zij ook nagegaan of de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten.

(19) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2017 onderzocht en zijn advies [1] daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Finland in 2017 en 2018 de volgende actie onderneemt:

1. Zijn begrotingsbeleid voortzetten in overeenstemming met de vereisten van het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact, hetgeen inhoudt dat het zijn begrotingsdoelstelling op middellange termijn haalt in 2018, rekening houdend met de marges met betrekking tot buitengewone gebeurtenissen, de tenuitvoerlegging van de structurele hervormingen en de investeringen waarvoor een tijdelijke afwijking wordt verleend. Ervoor zorgen dat de administratieve hervorming tijdig wordt goedgekeurd en uitgevoerd met het oog op een betere kosteneffectiviteit van sociale diensten en gezondheidszorg.
2. De verdere aanpassing van de lonen aan de ontwikkeling van de productiviteit bevorderen, met volledige inachtneming van de rol van de sociale partners. Gerichte maatregelen voor een actief arbeidsmarktbeleid nemen om werkgelegenheids- en sociale problemen aan te pakken, stimuli geven voor het aanvaarden van werk en ter bevordering van ondernemerschap.
3. Het regelgevingskader verder verbeteren en de administratieve lasten verminderen om de concurrentie in de dienstensector te vergroten en investeringen te bevorderen.

Gedaan te Brussel, 11 juli 2017.

Voor de Raad

De voorzitter

T. TÕNISTE

[1] Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.