AANBEVELING VAN DE RAAD

van 12 juli 2011

over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Finland en met een advies van de Raad over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Finland, 2011-2014

(2011/C 216/02)

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 3,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op 26 maart 2010 hechtte de Europese Raad zijn goedkeuring aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie. Deze Europa 2020-strategie moet voor betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en zich toespitsen op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.

(2) De Raad heeft op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014) en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten [2] aangenomen, die samen de „geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

(3) Op 12 januari 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de eerste jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot een nieuwe cyclus van economische governance in de EU en het eerste Europees semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust.

(4) Op 25 maart 2011 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake begrotingsconsolidatie en structurele hervorming goedgekeurd (overeenkomstig de conclusies van de Raad van 15 februari en 7 maart 2011 en ten vervolge op de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie). Hij benadrukte dat voorrang moet worden gegeven aan het weer gezond en houdbaar maken van begrotingen, het terugdringen van de werkloosheid door hervormingen van de arbeidsmarkt en nieuwe inspanningen om de groei te stimuleren. Hij verzocht de lidstaten deze prioriteiten om te zetten in concrete maatregelen die in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's en in hun nationale hervormingsprogramma's zullen worden opgenomen.

(5) Op 25 maart 2011 verzocht de Europese Raad voorts de lidstaten die aan het Euro Plus-pact deelnemen hun toezeggingen tijdig te presenteren om te kunnen worden opgenomen in de stabiliteits- of convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's.

(6) Op 6 april 2011 heeft Finland zijn geactualiseerde stabiliteitsprogramma 2011 voor de periode 2011-2014 en zijn nationale hervormingsprogramma 2011 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.

(7) Op het dieptepunt van de wereldwijde economische crisis kende Finland een zeer steile daling van het bbp, aangezien de Finse economie traditioneel afhankelijk is van de uitvoerprestaties van zijn belangrijkste industrieën. In 2009 daalde het bbp met 8,2 % onder impuls van een uitzonderlijk sterke daling van de uitvoer (een volumedaling met 20 %) en de daarmee samenhangende negatieve vertrouwenseffecten op de investeringen. De werkloosheid steeg met ongeveer 2 procentpunt, van 6,4 % van de beroepsbevolking in 2008 tot 8,3 % in 2010. Het economisch herstel was sterk, met een bbp-groei van 3,1 % in 2010, ondersteund door zowel de binnenlandse vraag als een heropleving van de export. Na een korte terugval in 2009 keerden de vastgoedprijzen en de woningbouw snel tot boven de niveaus van voor de crisis terug, hetgeen aanleiding gaf tot enige bezorgdheid over buitensporige expansie van de vastgoedmarkt. Finland kwam uit de economische crisis met een tekort op de algemene overheidsbegroting van 2,5 % van het bbp in 2010 en een schuld van 48,5 % van het bbp.

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

[2] Gehandhaafd voor 2011 bij Besluit 2011/308/EU van de Raad van 19 mei 2011 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (PB L 138 van 26.5.2011, blz. 56).

(8) Op basis van de beoordeling van het geactualiseerde stabiliteitsprogramma ingevolge Verordening (EG) nr. 1466/97, is de Raad van oordeel dat het macro-economische scenario waar bij het stabiliteitsprogramma vanuit gegaan wordt plausibel is voor 2011-2012, maar iets te gunstig daarna. Voor 2011-2012 is het macro-economische scenario in overeenstemming met de voorjaarsprognoses van de diensten van de Commissie. Voor 2013-2015 wordt in het stabiliteitsprogramma uitgegaan van een groei van ongeveer 2 % van het bbp; dat is iets boven de verwachte potentiële groei van 1,5 %, waardoor deze aan een aantal neerwaartse risico's onderhevig kan zijn. Doel van de budgettaire strategie is, met het oog op de conjuncturele verbetering van de economie en bepaalde consolidatiemaatregelen waartoe reeds door de vorige regering is besloten, het tekort naar beneden te brengen tot 0,9 % van het bbp in 2011 en 0,7 % in 2012. Het geactualiseerde stabiliteitsprogramma voorziet echter niet in verdere budgettaire consolidatie gedurende 2013-2015. De risico's voor de budgettaire doelstellingen lijken in evenwicht. De meest opvallende risicofactor komt voort uit de wereldwijde macro-economische omgeving, die van oudsher een sterke invloed heeft op de exportafhankelijke Finse economie.

(9) Volgens het jongste geactualiseerde stabiliteitsprogramma zal de verwachte verbetering van de economische toestand niet gebruikt worden voor begrotingsconsolidatie op middellange termijn. Hoewel de middellangetermijndoelstelling (MTD), door de Finse autoriteiten vastgesteld op een structureel overschot van 0,5 % van het bbp, naar verwachting in 2011 zal worden bereikt, zal het structurele saldo de daaropvolgende jaren onder het streefcijfer zakken.

(10) Volgens de laatste evaluatie van de Commissie zijn de risico's met betrekking tot de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën middelgroot. Het nemen van maatregelen om de effecten van de vergrijzing tegen te gaan, is een van de prioriteiten van de opeenvolgende Finse regeringen. Niettemin staat het land voor een sterke en onmiddellijke demografische verschuiving en bestaat wat de overheidsfinanciën betreft nog steeds een opvallend houdbaarheidstekort. Deze uitdaging heeft gevolgen voor veel beleidsterreinen. De vergrijzing zal leiden tot een aanzienlijke stijging van de vraag naar met de vergrijzing samenhangende diensten, die in Finland hoofdzakelijk door lokale overheden worden verzorgd. Volgens diverse studies was de productiviteitsverbetering in de overheidsdiensten de afgelopen jaren laag. De Finse autoriteiten hebben reeds verschillende hervormingen doorgevoerd om de overheidsdiensten te herstructureren en de productiviteit bij zowel de centrale als de lokale overheid te verhogen. De relatief grote investeringen in informatietechnologie in de overheidssector hebben nog niet tot verbeteringen van de productiviteit geleid, hetgeen impliceert dat de investeringen door structurele en administratieve veranderingen moeten worden begeleid. In het algemeen is er nog ruimte voor aanvullende maatregelen om de productiviteit te verhogen en kosten te besparen in de overheidsdienstverlening.

(11) De huidige stijging van de langdurige werkloosheid is een reden tot bezorgdheid. Tussen 2005 en 2008 is de langdurige werkloosheid aanzienlijk gedaald, maar in 2009 weer gaan stijgen. Eind maart 2011 bedroeg het aantal langdurig werklozen 57 400, een stijging met 12 400 ten opzichte van het voorgaande jaar. Veel van de langdurig werklozen behoren op dit moment tot de leeftijdsgroep 55-64. Als gevolg van pensioneringspatronen zal de grootste stijging van de werkloosheid in de leeftijdsgroep 45-54 vallen. Hoewel het langdurigewerkloosheidspercentage in Finland onder het EU-gemiddelde ligt, moet het probleem worden bekeken in de context van de waarborging van het arbeidsaanbod in de toekomst en de sociale inclusie. De ervaring leert dat langdurige werkloosheid vooral het risico op armoede en sociale uitsluiting vergroot. Hoewel de Finse autoriteiten de stijging van de langdurige werkloosheid als een dringend probleem erkennen, is tot dusver geen alomvattende strategie opgesteld om die te bestrijden. Finland heeft tijdens de crisis zijn maatregelen voor een actief arbeidsmarktbeleid (AAMB) efficiënt uitgebreid om de jeugdwerkloosheid te bestrijden. Hoewel een en ander heeft bijgedragen tot een vermindering van de jeugdwerkloosheid gedurende 2010-2011, blijft die nog steeds boven het EU-gemiddelde, en kunnen nieuwe maatregelen gerechtvaardigd zijn. Op dezelfde wijze zou versterking en betere targeting van de AAMB-maatregelen ertoe bijdragen de negatieve trend in de langdurige werkloosheid te keren.

(12) Met het oog op demografische veranderingen is het verhogen van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers belangrijk voor de overheidsfinanciën en cruciaal om in de toekomst aan de vraag naar arbeidskrachten te voldoen. Het Finse pensioenstelsel is in 2005 hervormd en in 2009 zijn de pensioenuitkeringen aan een levensverwachtingscoëfficiënt gekoppeld. De wettelijke pensioenleeftijd is momenteel echter niet aan de levensverwachting gekoppeld. Gezien de voortdurende stijging van de levensverwachting, zou een dergelijke koppeling niet alleen het arbeidsaanbod bevorderen, maar ook tot de waarborging van toereikende pensioenen bijdragen. De regelingen voor vervroegde pensionering zijn de jongste jaren verminderd, maar er is nog enige ruimte voor verdere maatregelen om de arbeidsprikkels bij ouderen te vergroten. Zo werkt de uitgebreide werkloosheidsuitkering voor ouderen globaal op dezelfde wijze als het afgeschafte werkloosheidspensioen. Ondanks de verbeteringen in het afgelopen decennium zijn de arbeidsparticipatie van oudere werknemers en de effectieve pensioenleeftijd laag. Invaliditeit is zeer vaak de oorzaak van vervroegde pensionering. De verhoging van de effectieve pensioenleeftijd vereist maatregelen die ook rekening houden met de kwaliteit van het beroepsleven, met inbegrip van het welzijn en de gezondheid van werknemers. Dit is belangrijk met name in het licht van het grote aantal invaliditeitsgepensioneerden. Sinds 2009 heeft Finland ongeveer 21 miljoen EUR uitgegeven aan projecten om de werkomgeving te verbeteren. De impact van deze initiatieven verdient te worden gewaardeerd. De deelname aan permanente educatie is van oudsher zeer hoog in Finland en zal belangrijk blijven gezien de opkomende nieuwe eisen inzake vaardigheden en de demografische veranderingen.

(13) Grotere concurrentie, met name in de dienstensector, wordt steeds belangrijker voor het stimuleren van de productiviteit en het verbeteren van de potentiële economische groei. De afgelegen ligging en de lage bevolkingsdichtheid van Finland verzwakken de concurrentie tussen de ondernemingen, hetgeen resulteert in een relatief lage productiviteitsgroei in de niet-verhandelbare sectoren. De bestaande ondernemingsstructuren, met name in de voedingsindustrie of de groothandel en de detailhandel, zijn soms in hoge mate geconcentreerd. Dit zou kunnen bijdragen tot betrekkelijk hoge consumentenprijzen, hoewel lange vervoersafstanden ook een rol zouden kunnen spelen. De kleinhandelsprijzen behoren tot de hoogste in de EU. De concurrentie in de kleinhandel wordt, ondanks enige recente versoepeling, nog steeds gedeeltelijk gehinderd door regelgeving en door belemmeringen voor buitenlandse en binnenlandse ondernemingen die tot de markt toetreden en uit de markt uittreden.

(14) In specifieke toezeggingen ingevolge het Euro Plus-pact is in Finlands stabiliteits- en nationale hervormingsprogramma niet expliciet voorzien, maar deze zullen naar verwachting worden voorgelegd zodra de nieuwe regering is gevormd.

(15) De Commissie heeft het stabiliteitsprogramma en het nationale hervormingsprogramma onderzocht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Finland, maar ook of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algemene economische governance van de EU te versterken. De Commissie is van mening dat de consolidatiemaatregelen voor de middellange termijn moeten worden gespecificeerd en dat verdere actie nodig is om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren, onder meer door het stimuleren van de productiviteit van de overheidssector. Bovendien is verdere actie nodig om de prikkels om te werken te vergroten, de effectieve leeftijd voor uittreding uit de arbeidsmarkt te verhogen en de productiviteit en de concurrentie in de markten van de dienstensector te verbeteren.

(16) In het licht van deze beoordeling, en rekening houdende met de aanbeveling van de Raad van 2 juni 2010 op grond van artikel 126, lid 7, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft de Raad de actualisering 2011 van het stabiliteitsprogramma van Finland onderzocht. Zijn advies [1] daarover is met name in de onderstaande aanbevelingen (1) en (2) weergegeven. Rekening houdende met de conclusies van de Europese Raad van 25 maart 2011, heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma van Finland onderzocht,

BEVEELT AAN dat Finland in de periode 2011-2012 actie onderneemt om:

1. De begrotingsconsolidatie voort te zetten, meevallers aan de inkomstenzijde te gebruiken om het tekort te verminderen en aanvullende maatregelen te nemen om de budgettaire situatie boven de middellangetermijndoelstelling te houden, in het bijzonder door te voldoen aan de doelstelling voor de uitgaven op de middellange termijn.

2. Verdere maatregelen te nemen om productiviteitsverhogingen en kostenbesparingen in de overheidsdienstverlening, met inbegrip van structurele veranderingen, tot stand te brengen, om in te spelen op de uitdagingen die voortvloeien uit de vergrijzing.

3. De actieve arbeidsmarktmaatregelen beter op de langdurig werklozen en jongeren af te stemmen.

4. Maatregelen te nemen om de inzetbaarheid van oudere werknemers en hun deelname aan permanente educatie te verbeteren. In overleg met de sociale partners en overeenkomstig nationale praktijken, oudere werknemers aan te moedigen om op de arbeidsmarkt te blijven, door maatregelen om vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt te doen afnemen en de effectieve pensioenleeftijd te verhogen. In het licht van het bestaande systeem van koppeling van pensioenrechten aan de levensverwachting een koppeling tussen de wettelijke pensioenleeftijd en de levensverwachting te overwegen.

5. Verdere maatregelen te treffen om de dienstensector verder open te stellen, door het regelgevingskader te herontwerpen en beperkingen weg te nemen teneinde nieuwe toetreding tot de markten van de dienstensector, met name in de detailhandel, te vergemakkelijken.

Gedaan te Brussel, 12 juli 2011.

Voor de Raad

De voorzitter

J. VINCENT-ROSTOWSKI

[1] Uit hoofde van artikel 5, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.