



Brussel, 13 juni 2016
(OR. en)

9229/16

ECOFIN 469
UEM 215
SOC 333
EMPL 229
COMPET 303
ENV 348
EDUC 204
RECH 195
ENER 211
JAI 459

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Nr. Comdoc.:	9143/16 ECOFIN 434 UEM 184 SOC 298 EMPL 194 COMPET 271 ENV 315 EDUC 171 RECH 163 ENER 176 JAI 421 - COM(2016) 346 final
Betreft:	Aanbeveling voor een AANBEVELING VAN DE RAAD over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Finland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2016 van Finland

Voor de delegaties gaat hierbij de bovengenoemde ontwerpaanbeveling van de Raad, die is gebaseerd op Commissievoorstel COM(2016) 346 final, en door verschillende comités van de Raad is herzien en goedgekeurd.

AANBEVELING VAN de Raad

van...

**over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Finland en met een advies van de Raad
over het stabiliteitsprogramma 2016 van Finland**

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 beleid¹, 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 onevenwichtigheden², 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,

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 november 2015 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2016 voor coördinatie van het economisch beleid. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 17-18 maart 2016 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 26 november 2015 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook 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. Deze aanbeveling is op 18-19 februari 2016 door de Europese Raad bekrachtigd en op 8 maart 2016 door de Raad goedgekeurd³. Als land dat de euro als munt heeft en in het licht van de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën in de economische en monetaire unie, dient Finland ervoor te zorgen dat aan deze aanbeveling volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven.
- (2) Op 26 februari 2016 is het landverslag 2016 voor Finland gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Finland bij de tenuitvoerlegging van de op 14 juli 2015 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede de vooruitgang die Finland richting de nationale Europa 2020-streefcijfers heeft geboekt. Het landverslag bevatte ook een op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerde diepgaande evaluatie. Op 8 maart 2016 heeft de Commissie de resultaten van de diepgaande evaluatie gepresenteerd. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Finland met macro-economische onevenwichtigheden wordt geconfronteerd. Het is met name van essentieel belang om iets te doen aan het verlies aan kostenconcurrentievermogen dat over meerdere jaren is opgebouwd en dat hoofdzakelijk te wijten is aan het feit dat de loongroei lange tijd groter was dan de productiviteitsgroei, waardoor de lopende rekening tussen 2008 en 2012 drastisch is verslechterd. Uit de analyse kwamen ook aanzienlijke risico's op middellange en lange termijn naar voren voor de houdbaarheid van de al onder druk staande overheidsfinanciën.

³ PB C 96 van 11.3.2016, blz. 1.

- (3) Op 14 april 2016 heeft Finland zijn nationale hervormingsprogramma 2016 en zijn stabiliteitsprogramma 2016 ingediend. Op grond van de onderlinge verbanden tussen beide programma's zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.
- (4) Relevante landspecifieke aanbevelingen zijn verwerkt in de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen voor de periode 2014-2020. Zoals bepaald in artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad⁴ kan de Commissie een lidstaat verzoeken de partnerschapsovereenkomst en de relevante programma's te evalueren en wijzigingen voor te stellen wanneer dat noodzakelijk is om de uitvoering van de relevante aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft nadere bijzonderheden over de toepassing van deze bepaling verstrekt in de richtsnoeren inzake de toepassing van maatregelen om de doeltreffendheid van de Europese structuur- en investeringsfondsen te koppelen aan gezond economisch bestuur.
- (5) In het stabiliteitsprogramma 2016 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 de Commissie bedroegen de in aanmerking komende extra uitgaven in 2015 0,05 % van het bbp en worden deze voor 2016 momenteel op 0,2 % van het bbp geschat. 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 uitzonderlijke 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 2015 naar beneden bijgesteld om rekening te houden met die kosten. Wat 2016 betreft, zal in het voorjaar van 2017 een definitieve beoordeling, met inbegrip van de in aanmerking komende bedragen, worden gemaakt op grond van de feitelijk waargenomen gegevens die de Finse autoriteiten zullen verstrekken.

⁴ 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 plattelandontwikkeling 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).

- (6) Finland valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact. Op 18 mei 2016 heeft de Commissie op grond van artikel 126, lid 3, VWEU een verslag opgesteld omdat de Finse overheidsschuld in 2015 meer dan de referentiewaarde van 60 % van het bbp bedroeg. De conclusie van de analyse was dat het schuld criterium geacht moest worden vervuld te zijn. In haar stabiliteitsprogramma 2016 gaat de regering uit van een verbetering van het nominale saldo tot -2,5 % van het bbp in 2016 en verder tot -1,3 % in 2020. Volgens haar planning zal zij de begrotingsdoelstelling op middellange termijn – een structureel tekort van 0,5 % van het bbp – in 2019 bereiken. Volgens het stabiliteitsprogramma zou de overheidsschuldquote in 2019 pieken op 67,4 %, en daarna dalen tot 67,2 % in 2020. Het macro-economische scenario dat aan deze begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel. De maatregelen die nodig zijn om in 2019 de geplande begrotingsdoelstellingen op middellange termijn te behalen, zijn niet voldoende gespecificeerd. Op basis van de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie bestaat het risico dat in 2016 enigszins van de aanbevolen begrotingsaanpassing zal worden afgeweken. De conclusie voor 2016 zou niet veranderen indien de budgettaire gevolgen van de uitzonderlijke toevloed van vluchtelingen van de evaluatie werden uitgesloten. Bij ongewijzigd beleid bestaat het gevaar dat in 2017 aanzienlijk zal worden afgeweken van de aanbevolen aanpassing. Naar verwachting zal de overheidsschuldquote blijven stijgen en in 2017 op 66,9 % uitkomen. Op basis van zijn beoordeling van het stabiliteitsprogramma en rekening houdend met de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie is de Raad van oordeel dat het risico bestaat dat Finland niet aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen. Daarom zullen verdere maatregelen nodig zijn om de naleving in 2016 en 2017 te garanderen.

- (7) Als gevolg van de vergrijzing en de krimpende beroepsbevolking zullen de uitgaven voor pensioenen, gezondheidszorg en langdurige zorg naar verwachting stijgen van 23,1 % van het bbp in 2013 tot 26,9 % in 2030. In januari 2016 heeft Finland een pensioenhervorming doorgevoerd waardoor de officiële pensioenleeftijd vanaf 2027 aan veranderingen in de levensverwachting zal worden gekoppeld. De door de gemeenten verstrekte sociale diensten en gezondheidszorg vormen 10 % van het bbp. Als het stelsel niet wordt hervormd, wordt verwacht dat die uitgaven jaarlijks in nominale termen 2,4 % zullen groeien en een groter percentage van het bbp zullen uitmaken. Er is een akkoord over de grote lijnen van een vergaande administratieve hervorming en herstructurering van de gezondheidszorg en de sociale diensten. Een van de belangrijkste doelstellingen van die hervorming is om het houdbaarheidstekort op lange termijn met 3 miljard EUR te verminderen door een betere beheersing van de kosten. Dit zal worden bereikt door de integratie van diensten, schaalvergroting van de dienstenbemiddelaars en digitalisering. Alle details moeten nog worden uitgewerkt en de plannen voor veranderingsmanagement moeten nog worden opgesteld voor de hervorming vanaf 2019 zoals gepland kan worden uitgevoerd. De regering heeft aangekondigd dat de maatregelen om de hervorming uit te voeren eind 2016 zullen worden gepresenteerd. Vanwege de omvang en het strakke tijdschema van de hervorming zal de uitvoering ervan een uitdaging zijn. Het is daarom belangrijk dat de wetgevingsvoorstellen op tijd worden aangenomen.
- (8) Om het concurrentievermogen van Finland te herstellen, moet de werking van de arbeidsmarkt in verschillende opzichten worden verbeterd. Op geaggregeerd niveau zijn de loonstijgingen bescheiden geweest sinds eind 2013 een akkoord werd bereikt over de centraal gesloten loonovereenkomst. In het kader van die overeenkomst vertraagde de jaarlijkse stijging van de lonen van 1,3 % in het laatste kwartaal van 2013 tot 0,5 % in het vierde kwartaal van 2015. In juni 2015 beslisten de sociale partners om de overeenkomst tot 2016 te verlengen. De groei van de arbeidsproductiviteit is evenwel nog niet hersteld en daarom wordt verwacht dat de nominale loonkosten per eenheid product zullen stijgen, zij het in een trager tempo. Er hebben onderhandelingen plaatsgevonden om het kostenconcurrentievermogen te herstellen. Op 29 februari 2016 hebben de sociale partners overeenstemming bereikt over een competitiviteitspact. Die overeenkomst moet in sectorale overeenkomsten worden weergegeven voordat ze kan worden uitgevoerd. Het competitiviteitspact zal worden aangevuld met maatregelen die de sociale partners zijn overeengekomen om te zorgen voor meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt en met een nieuw model voor loongroei door de lonen van andere sectoren te koppelen aan die van sectoren waar concurrentie van buitenaf heerst. Het is belangrijk dat de arbeidsmarktmaatregelen zo worden uitgevoerd dat de rol van de sociale partners ten volle wordt gerespecteerd.

- (9) Gezien de krimpende beroepsbevolking is het van belang dat de arbeidsparticipatie wordt vergroot. Dit betekent dat aanhoudende inspanningen nodig zijn om oudere werknemers, jongeren, langdurig werklozen en laaggeschoolden op de arbeidsmarkt te integreren. De arbeidsparticipatie is met meer dan twee procentpunten gedaald, van 70,6 %, het hoogste niveau van vóór de crisis, in 2008 tot 68,5 % in 2015, terwijl de werkloosheid is gestegen van 6,4 % tot 9,4 %. De arbeidsparticipatie van ouderen is geleidelijk verbeterd, maar sommige mogelijkheden voor vervroegd uittreden blijven bestaan in de vorm van verlengde werkloosheidsuitkeringen voor oudere werknemers tot hun pensionering (de "werkloosheidstunnel"). Indien die mogelijkheden niet worden ingeperkt, kunnen ze de positieve gevolgen van de in 2016 doorgevoerde pensioenhervorming in gevaar brengen. De gevolgen van de veranderingen van de parameters van de werkloosheidstunnel in het kader de vorige pensioenhervorming zullen in 2019 worden geëvalueerd. De langdurige werkloosheid is tussen 2008 en 2014 aanzienlijk gestegen, van 1,2 % naar 1,9 % van de totale beroepsbevolking, ondanks het feit dat veel langdurig werklozen uiteindelijk geen deel meer uitmaken van de beroepsbevolking. De jeugdwerkloosheid is in 2015 gestegen tot 22,4 %. Laaggeschoolden worden het zwaarst getroffen door de zwak presterende arbeidsmarkt. Bezuinigingen op het budget voor een actief arbeidsmarktbeleid in een tijd waarin er steeds meer behoefte is aan dergelijke maatregelen zou de kansen van de hierboven vermelde groepen om weer aan het werk te gaan, kunnen beperken. Wat betreft de activering van werklozen kan het complexe uitkeringsstelsel met verschillende soorten vergoedingen resulteren in aanzienlijke inactiviteits- en lagelonnenvallen. In het licht van de bezuinigingen op de begrotingsmiddelen voor een actief arbeidsmarktbeleid is het bijzonder belangrijk om die vallen aan te pakken en het aanvaarden van werk met positieve prikkels te stimuleren, zoals het verruimen van de mogelijkheid om werk en uitkeringen te combineren. De komst van een relatief groot aantal migranten en vluchtelingen naar Finland in 2015 kan een gelegenheid zijn om het hoofd te bieden aan de gevolgen van de vergrijzing, maar alleen als zij succesvol geïntegreerd worden op de arbeidsmarkt en in het onderwijs. Er bestaan afstemmingsproblemen op de arbeidsmarkt, die deels het gevolg zijn van de structurele veranderingen in de economie, omdat nieuwe banen worden gecreëerd in andere regio's en sectoren dan die waar banen verloren zijn gegaan. Er is behoefte aan maatregelen voor meer betaalbare woningen in de regio Helsinki en aan doeltreffende beleidsinitiatieven om mensen te helpen hun vaardigheden bij te werken en een baan te vinden.

- (10) Het ondernemingsklimaat in Finland is even goed als of beter dan in andere ontwikkelde economieën. Een gebrek aan concurrentie, met name bij diensten die in de eerste plaats gericht zijn op de binnenlandse markt, zoals retail- en vervoerdiensten, heeft echter een negatieve invloed op het algemene concurrentievermogen van de Finse economie. Volgens bedrijven wordt de toegang tot en de groei op sommige markten door buitensporige regelgeving belemmerd. Die buitensporige voorschriften moeten worden aangepakt om ondernemerschap en investeringen te bevorderen. In de retailsector zullen er door de hervorming van de planologische voorschriften flexibelere regels komen wat betreft de grootte en de ligging van winkels. De verhandelbare sector wordt nog steeds geherstructureerd en zou gebaat zijn met de ontwikkeling van nieuwe markten, producten en diensten, met name met een hoge toegevoegde waarde. Structurele veranderingen kunnen worden gefaciliteerd door een beleid dat bedrijfsuitbreiding, internationalisering en innovatie ondersteunt. In het najaar van 2015 zijn wetswijzigingen aangenomen, maar de meeste daarvan zullen naar verwachting pas tussen 2016 en 2018 worden uitgevoerd. De regering heeft aangekondigd dat er verdere structurele hervormingen zullen worden doorgevoerd om de concurrentie op de markt te vergroten.
- (11) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Finland verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het land-verslag 2016. Voorts heeft de Commissie zowel het stabiliteitsprogramma als het nationale hervormingsprogramma 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 EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de EU te versterken door middel van een inbreng op EU-niveau in toekomstige nationale besluiten. De aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 3 weergegeven.
- (12) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma onderzocht en zijn advies⁵ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.
- (13) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma en het stabiliteitsprogramma onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 2 en 3 weergegeven,

⁵ Uit hoofde van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

BEVEELT AAN dat Finland in 2016 en 2017 de volgende actie onderneemt:

1. Een jaarlijkse budgettaire aanpassing in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn realiseren van ten minste 0,5 % van het bbp in 2016 en van 0,6 % in 2017. Eventuele meevallers gebruiken om de schuldquote van de overheid sneller terug te dringen. Ervoor zorgen dat de administratieve hervorming tijdig wordt goedgekeurd en uitgevoerd met het oog op een betere kosteneffectiviteit van sociale diensten en gezondheidszorg.
2. Met inachtneming van de rol van de sociale partners, ervoor zorgen dat binnen het loonvormingssysteem de lokale loononderhandelingen worden bevorderd en starheden worden geëlimineerd, ten gunste van het concurrentievermogen en een meer door de exportindustrie aangestuurde benadering. Het aanvaarden van werk sterker stimuleren en zorgen voor gerichte en voldoende actieve arbeidsmarktmaatregelen, ook voor personen met een migratieachtergrond. Maatregelen nemen om de regionale mismatches en discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden tegen te gaan.
3. De inspanningen voortzetten om de concurrentie in de dienstensector, met inbegrip van de detailhandel, te vergroten. Ondernemerschap en investeringen bevorderen, onder meer door de administratieve rompslomp en de regeldruk te verminderen, teneinde de groei van de productie met een hoge toegevoegde waarde te stimuleren.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*
