



Brussel, 5.6.2019
COM(2019) 526 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Finland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 van Finland

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Finland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 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 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 21 november 2018 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2019 voor coördinatie van het economisch beleid. Daarbij is ten volle rekening gehouden met de Europese pijler van sociale rechten, die op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie is afgekondigd. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 21 maart 2019 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 21 november 2018 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Finland niet 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 21 maart 2019 door de Europese Raad is bekrachtigd. Op 9 april 2019 heeft de Raad de aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone ("aanbeveling voor de eurozone") vastgesteld.

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

- (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 3 en 4 hieronder. Met name het economische investeringsbeleid richten op de gespecificeerde gebieden kan helpen om uitvoering te geven aan de tweede aanbeveling voor de eurozone met betrekking tot het ondersteunen van investeringen. Maatregelen om de schuldenlast van de huishoudens te beteugelen kunnen dan weer helpen om uitvoering te geven aan de vierde aanbeveling voor de eurozone met betrekking tot de vermindering van de particuliere schuldenlast.
- (3) Op 27 februari 2019 is het landverslag 2019 voor Finland gepubliceerd². Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Finland bij de tenuitvoerlegging van de op 13 juli 2018 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de aanbevelingen die in de jaren voordien werden goedgekeurd, en de vooruitgang die Finland met betrekking tot zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt.
- (4) Op 4 april 2019 heeft Finland zijn nationale hervormingsprogramma 2019 en zijn stabiliteitsprogramma 2019 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 voor 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 Raad³ kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de desbetreffende programma's te herzien, en wijzigingen daarop voorstellen, indien dit nodig is om de uitvoering van de betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft in richtsnoeren met betrekking tot de toepassing van de maatregelen die de effectiviteit van de ESI-fondsen koppelen aan gezonde economische governance⁴, nader aangegeven hoe zij van die bepaling zou gebruikmaken.
- (6) Finland valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact. In het stabiliteitsprogramma 2019, dat de vorige regering vlak vóór de algemene verkiezingen in april heeft ingediend en waarin wordt uitgegaan van ongewijzigd beleid, verwacht de regering in 2019 een nominaal saldo van -0,3 % van het bbp, tegenover 0,7 % van het bbp in 2018. De regering verwacht een verdere verbetering van het saldo in 2020 tot 0 % en vervolgens weer een verslechtering met een nominaal saldo van -0,1 % in 2021 en -0,3 % in 2022. Op basis van het herberekende structurele saldo⁵ zal de begrotingsdoelstelling op middellange termijn, vastgesteld op een structureel tekort van 0,5 % van het bbp, tijdens de gehele programmaperiode worden

² COM(2019) 1025 final.

³ 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).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Conjunctuurgezuiverd begrotingssaldo, ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen, herberekend door de Commissie volgens de algemeen aanvaarde methode.

overtroffen, rekening houdend met de marges in 2019 die verband houden met de uitvoering van de structurele hervormingen waarvoor een tijdelijke afwijking is verleend. De overheidsschuldquote bereikte in 2015 een hoogtepunt van 63,4 % en is dan teruggelopen tot 58,9 % in 2018. Volgens het stabiliteitsprogramma 2019 zal de schuldquote verder dalen en in 2021 uitkomen op 57,4 % van het bbp. De schuldquote zal naar verwachting in 2022 opnieuw aangroeien tot 57,7 % van het bbp. Het macro-economische scenario dat aan die begrotingsprognoses ten grondslag ligt, lijkt al bij al plausibel. De grootste risico's voor de begrotingsprognoses houden verband met de mogelijk hoger dan verwachte kosten van de vergrijzing en de hogere inflatie.

- (7) Op 13 juli 2018 heeft de Raad Finland aanbevolen de begrotingsdoelstelling op middellange termijn in 2019 te halen, rekening houdend met de marges die verband houden met de uitvoering van de structurele hervormingen waarvoor een tijdelijke afwijking is verleend. Dit is in overeenstemming met een maximale nominale groeivoet van de netto primaire overheidsuitgaven⁶ van 2,9 % in 2019, wat overeenkomt met een toegestane verslechtering van het structurele saldo met 0,2 % van het bbp. Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie zal Finland in 2019 zijn begrotingsdoelstelling op middellange termijn halen, rekening houdend met de toegestane marge in verband met de clause inzake structurele hervormingen.
- (8) Aangezien de verwachte outputgap van Finland 0,8 % van het bbp bedraagt, mag het nominale stijgingspercentage van de netto primaire overheidsuitgaven in 2020 niet hoger uitkomen dan 1,9 % om te stroken met de structurele aanpassing van 0,5 % van het bbp die uit de gezamenlijk overeengekomen aanpassingsmatrix van vereisten in het kader van het stabiliteits- en groeipact resulteert. Volgens de voorjaarsprognoses 2019 van de Commissie op basis van ongewijzigd beleid bestaat het risico dat Finland hier in 2020 enigszins van afwijkt. Al met al is de Raad van oordeel dat Finland in 2019 naar verwachting aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen en klaar moet zijn om verdere maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact in 2020 worden nageleefd.
- (9) Als gevolg van de vergrijzing en de krimpende beroepsbevolking zullen de uitgaven voor pensioenen, gezondheidszorg en in het bijzonder sociale zorg (langdurige zorg) de komende decennia naar verwachting toenemen. Volgens het verslag inzake de houdbaarheid van de begroting 2018 zou er door de verwachte stijging van de kosten door de vergrijzing een fiscale consolidatie van 2 % van het bbp nodig zijn om de schuldquote op lange termijn te stabiliseren. Een hervorming van de regionale overheids-, gezondheids- en sociale diensten, bedoeld om deze uitdagingen aan te pakken en voor gelijke toegang en kortere wachttijden te zorgen, werd op 7 maart 2019 verworpen door het Finse parlement. Het aandeel zelfverklaarde onvervulde medische behoeften ligt in Finland nog steeds boven het EU-gemiddelde. Vooral mensen die niet tot de beroepsbevolking behoren, vinden door de lange wachtlijsten moeilijk de nodige medische zorg.
- (10) Door de afname van de bevolking in de werkende leeftijd en het toenemende aantal vacatures, ontstaat er krapte op de Finse arbeidsmarkt. Tegelijk liggen de activiteits-

⁶ De netto primaire overheidsuitgaven omvatten de totale overheidsuitgaven zonder rente-uitgaven, uitgaven in het kader van programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit fondsen van de Unie worden gefinancierd en niet-discretionaire veranderingen in de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen. Nationaal gefinancierde bruto-investeringen in vaste activa worden gespreid over een periode van vier jaar. Discretionaire inkomstenmaatregelen of inkomstenverhogingen die bij wet worden vastgesteld, tellen mee en eenmalige maatregelen aan zowel de inkomsten- als uitgavenzijde tellen niet mee.

en werkgelegenheidsgraad in Finland lager dan in andere Noordse landen en was er in 2018 nog steeds een structurele werkloosheid van 7 %. Dit komt deels door inactiviteits- en werkloosheidsvallen die nog steeds een betere inzet van de beroepsbevolking verhinderen. Een van de voornaamste obstakels waardoor mensen niet opnieuw aan het werk gaan, is het complexe uitkeringsstelsel met een combinatie van verschillende soorten toelagen. Voordelen worden in snel tempo gekort naarmate het inkomen toeneemt, waardoor het risico ontstaat dat het wellicht onvoldoende opbrengt om weer aan de slag te gaan. Onzekerheid over de omvang van de uitkeringen en de tijd die het kost om deze uitkeringen opnieuw toe te kennen, maakt kortstondig werk of deeltijdwerk minder aantrekkelijk. Het experiment met het basisinkomen, waarvan de eerste resultaten in februari 2019 zijn bekendgemaakt, biedt informatie om het socialezekerheidsstelsel zo te herzien dat uitkeringen en inkomsten doeltreffender worden gecombineerd.

- (11) Investerings in actieve insluiting, met name gericht op groepen die het verst van de arbeidsmarkt staan, zijn noodzakelijk om de participatiegraad te verhogen nu de activiteits- en werkgelegenheidsgraad weer het niveau van voor de crisis nadert. Uitgebreide hervormingen om de arbeidsmarktparticipatie te bevorderen, zouden sommige groepen op de arbeidsmarkt betere kansen bieden. Het gaat om mensen met een migratieachtergrond, vrouwen in de vruchtbare leeftijd, laaggeschoolde mannen, mensen met verminderde arbeidscapaciteit en personen met een beperking. Sommige diensten voor werklozen en inactieven zijn verspreid over afzonderlijke overheidsdiensten en aanbieders. Om deze groepen op de arbeidsmarkt te helpen en te houden, zijn op maat gesneden en geïntegreerde diensten en beleidsmaatregelen voor activering en re-integratie nodig. Het feit dat vrouwen vaak lange tijd zorgtaken vervullen, draagt bij aan de arbeidsparticipatiekloof en de loonkloof tussen mannen en vrouwen. De regering heeft een proces op gang gebracht om het verlof om gezinsredenen te hervormen, maar heeft dat niet voltooid.
- (12) In tijden van demografische en technologische veranderingen is het cruciaal dat het arbeidsaanbod wordt gewaarborgd om duurzame en inclusieve groei in Finland te bevorderen. Investerings in vaardigheden, in het bijzonder vaardigheden die van belang zijn voor de arbeidsmarkt, kunnen helpen de uitdagingen als gevolg van de structurele verandering in de economie het hoofd te bieden. Gezien de technologische veranderingen moet de beroepsbevolking permanent worden opgeleid en bijgeschoold door middel van flexibele leermethoden, onder meer door de nadruk te leggen op volwassenenonderwijs en -opleiding. Dit zou de beroepsmobiliteit moeten vergroten, de discrepantie tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden moeten verminderen en moeten helpen om aan de toekomstige behoeften van de arbeidsmarkt tegemoet te komen.
- (13) Finland dreigt het voor 2020 gestelde streefcijfer van 50 % voor de recycling van stedelijk afval niet te halen. Het stedelijke afval wordt steeds meer verbrand (60 % in 2017 tegenover 55 % in 2016).
- (14) Hoewel de overheidsuitgaven voor onderzoek en ontwikkeling zich nu stabiliseren, kende Finland sinds 2009 de scherpste daling van alle EU-lidstaten in particuliere investeringen in onderzoek en ontwikkeling. Ondanks een verbetering van de macro-economische situatie in de afgelopen jaren heeft het niveau van de particuliere investeringen in onderzoek en ontwikkeling zich nog niet hersteld. Intensievere investeringen in onderzoek en ontwikkeling zijn cruciaal om structurele veranderingen teweeg te brengen ten gunste van kennisintensieve sectoren van de economie en ter versterking van het groeipotentieel op lange termijn. Bovendien blijft de

samenwerking tussen instellingen voor hoger onderwijs en het bedrijfsleven een van de grootste knelpunten bij de bevordering van innovatie en het op de markt brengen ervan.

- (15) Omdat de bevolking verspreid leeft, kunnen vervoersknelpunten mensen ervan weerhouden te verhuizen voor een nieuwe baan. Strategische investeringen in de vervoersinfrastructuur zouden de arbeidsmobiliteit ten goede komen en zo de werking van de arbeidsmarkten versterken. Aangezien transportkosten, in vergelijking met andere EU-lidstaten, in Finland een relatief groot effect hebben op de uiteindelijke prijs van producten, zouden onderlinge verbindingen op het gebied van infrastructuur de toegang tot buitenlandse markten kunnen verbeteren.
- (16) Strategische investeringen in het koolstofvrij maken van energie-intensieve industrieën en de vervoerssector zouden bijdragen tot de verwezenlijking van economische doelstellingen en klimaatdoelstellingen voor de lange termijn. Finland is koploper op het gebied van innovatie in schone energie en particuliere uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling op dit gebied. Om zijn doelstellingen op het gebied van koolstofneutraliteit te verwezenlijken, zou Finland er baat bij hebben om, zoals toegezegd, tegen 2021 verder te investeren in sommige van zijn programma's voor schone energie. Afgezien van de ambitieuze doelstellingen van Finland om het aandeel van biobrandstoffen te verhogen, is elektrificatie een kostenefficiënte optie voor het koolstofvrij maken van de vervoerssector, aangezien er veel vooruitgang is geboekt met het koolstofarm maken van de elektriciteitsopwekking.
- (17) Door de lage rentevoeten en de verbeterde economische vooruitzichten is het totale leningvolume toegenomen, met name door kredietverlening via woningcorporaties (die een welbepaalde vorm van woningbezit bieden). Tegelijk neemt het aantal consumentenkredieten snel toe en worden steeds meer van deze leningen verstrekt door buitenlandse banken, andere financiële instellingen dan kredietinstellingen, en bedrijven die kleine leningen verstrekken, alsmede in de vorm van peer-to-peerleningen. De schuldenlast van de huishoudens is daardoor nog steeds historisch hoog (67 % van het bbp in 2017). De rente over de schuld is voornamelijk variabel, hetgeen een risico inhoudt als de rentevoeten op middellange termijn stijgen. De financiële toezichthoudende autoriteit van Finland heeft een aantal maatregelen vastgesteld om de stijging van de schuldenlast van de huishoudens onder controle te houden. Met name vanwege de aanhoudend lage rentevoeten en het nog steeds relatief sterke consumentenvertrouwen wordt op korte termijn echter geen actieve schuldafbouw verwacht.
- (18) In dit stadium beschikt Finland niet over een alomvattend kredietregister (met zowel positieve als negatieve informatie over debiteuren) dat de grote banken bestrijkt. Bij gebrek hieraan hebben banken geen duidelijk overzicht van de totale schuldenlast van huishoudens. In het afgelopen jaar zijn voorbereidende werkzaamheden voor de oprichting van een dergelijk register verricht.
- (19) De programmering van EU-middelen voor de periode 2021-2027 kan helpen een aantal lacunes aan te pakken die in de aanbevelingen in kaart zijn gebracht, met name op de gebieden die in bijlage D bij het landenverslag worden vermeld⁷. Hierdoor zou Finland deze middelen optimaal kunnen gebruiken voor de geïdentificeerde sectoren, rekening houdend met regionale verschillen.

⁷

COM(2019) 1025 final.

- (20) In de context van het Europees Semester 2019 heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Finland verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landverslag 2019. Voorts heeft de Commissie zowel het stabiliteitsprogramma 2019 als het nationale hervormingsprogramma 2019 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 begrotings- 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.
- (21) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2019 onderzocht en zijn advies daarover⁸ is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.
- (22) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma 2019 en het stabiliteitsprogramma 2019 onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 4 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Finland in 2019 en 2020 de volgende actie onderneemt:

1. Ervoor zorgen dat de nominale groei van de netto primaire overheidsuitgaven in 2020 niet meer dan 1,9 % bedraagt, hetgeen overeenstemt met een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,5 % van het bbp. De kosteneffectiviteit van en de gelijke toegang tot sociale voorzieningen en gezondheidszorg verbeteren.
2. Zorgen voor sterkere prikkels om aan het werk te gaan, en zorgen voor betere vaardigheden en actieve inclusie, met name door middel van goed geïntegreerde diensten voor werklozen en inactieven.
3. Het economisch investeringsbeleid toespitsen op onderzoek en innovatie, de omschakeling naar een koolstofarme economie, de energietransitie en duurzaam vervoer, rekening houdend met regionale diversiteit.
4. De schuldenlast van de huishoudens sterker monitoren en een kredietregistersysteem opzetten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter

⁸ Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.