



Bruxelles, den 18.5.2016
COM(2016) 346 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Finlands nationale reformprogram for 2016

og med Rådets udtalelse om Finlands stabilitetsprogram for 2016

DA

DA

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Finlands nationale reformprogram for 2016

og med Rådets udtalelse om Finlands stabilitetsprogram for 2016

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. 1466/1997 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker¹, 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 ubalancer², særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen³,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet⁴,

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 26. november 2015 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse⁵, som markerede starten på det europæiske semester 2016 om samordning af de økonomiske politikker. Den 17.-18. marts 2016 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 26. november 2015 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen⁶, hvori Finland blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Samme dag vedtog Kommissionen en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.

³ COM(2016) 346 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 og P8_TA(2016)0060.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

politik i euroområdet⁷. Den 18.-19. februar 2016 tilsluttede Det Europæiske Råd sig denne henstilling, og den 8. marts 2016 blev den vedtaget af Rådet. 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 disse henstillinger.

- (2) Den 26. februar 2016 blev landerapporten for Finland 2016⁸ offentliggjort. Den indeholdt en analyse af Finlands fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som blev vedtaget af Rådet den 14. juli 2015, og opfyldelsen af Finlands nationale Europa 2020-mål. Rapporten indeholdt desuden en dybdegående undersøgelse efter artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011. Den 8. marts 2016 fremlagde Kommissionen resultaterne af den dybdegående undersøgelse⁹. Kommissionen konkluderer af sin analyse, at Finland er berørt af makroøkonomiske ubalancer. Særlig er det vigtigt at imødegå det tab af omkostningskonkurrenceevne, som gennem en årrække er akkumuleret, og som hovedsagelig skyldes, at lønstigningerne har været højere end produktivitetsstigningerne i en længere periode, hvilket har ført til en væsentlig forværring af betalingsbalancens løbende poster mellem 2008 og 2012. I analysen peges der også på betydelige risici for holdbarheden i de allerede belastede offentlige finanser på mellemlang og lang sigt.
- (3) Den 14. april 2016 fremlagde Finland sit nationale reformprogram for 2016 og sit stabilitetsprogram for 2016. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (4) Der er taget hensyn til de relevante landespecifikke henstillinger i forbindelse med programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i forordning (EU) nr. 1303/2013 kan Kommissionen for at støtte gennemførelsen af relevante rådshenstillinger anmode en medlemsstat om at evaluere og foreslå ændringer i sin partnerskabsaftale og sine relevante programmer. Kommissionen har redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende denne bestemmelse, i retningslinjer for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter de europæiske struktur- og investeringsfondes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring¹⁰.
- (5) I stabilitetsprogrammet for 2016 angives det, at den budgetmæssige virkning af den ekstraordinære tilstrømning af flygtninge er betydelige, og der gives tilstrækkelig dokumentation for omfanget og arten af de ekstraudgifter, der budgetteres med. Ifølge Kommissionen andrager disse ekstraudgifter 0,05 % af BNP i 2016 og anslås på nuværende tidspunkt at udgøre 0,2 % 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 krævede tilpasning hen imod den mellemfristede budgetmålsætning for 2015 reduceret for at tage højde for disse udgifter. For så vidt angår 2016 vil der i foråret 2017 blive foretaget en

⁷ COM(2015) 692 final.

⁸ SWD(2016) 94 final.

⁹ COM(2016) 95 final.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

endelig vurdering, herunder vedrørende de nævnte ekstraudgifter, på grundlag af de oplysninger, som de finske myndigheder har forelagt.

- (6) Finland er i øjeblikket underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten. Eftersom Finlands offentlige bruttogæld overskred referenceværdien på 60 % af BNP i 2015, offentliggjorde Kommissionen den 18. maj 2016 en rapport i henhold til artikel 126, stk. 3, i TEUF. I analysen konkluderes det, at gældskriteriet bør anses for opfyldt. I sit stabilitetsprogram for 2016 forventer regeringen en forbedring af den offentlige saldo til -2,5 % af BNP i 2016 og til -1,3 % af BNP i 2020. Regeringen forventer at nå sit mellemfristede budgetmål – et strukturelt underskud på 0,5 % af BNP – senest i 2019. Ifølge stabilitetsprogrammet vil den offentlige gældskvote toppe med 67,4 % i 2019 for derefter at falde til 67,2 % i 2020. Det makroøkonomiske scenarie, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne, er realistisk. De foranstaltninger, der er nødvendige for at nå det mellemfristede budgetmål i 2019, er ikke tilstrækkeligt præciseret. På basis af Kommissionens forårsprognose 2016 er der risiko for en vis afvigelse fra den anbefalede finanspolitiske tilpasning i 2016. Det ville ikke ændre noget ved konklusionen vedrørende 2016, hvis man så bort fra den budgetmæssige virkning af den ekstraordinære tilstrømning af flygtninge. Under antagelse af uændret politik er der risiko for en betydelig afvigelse fra den anbefalede tilpasning i 2017. Stigningen i den offentlige gældskvote forventes at fortsætte, og kvoten forventes at nå op på 66,9 % i 2017. På grundlag af vurderingen af stabilitetsprogrammet og under hensyntagen til Kommissionens forårsprognose 2016 er Rådet af den opfattelse, at der er risiko for, at Finland ikke vil være i overensstemmelse med bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten. Derfor vil der være behov for yderligere foranstaltninger for at sikre overensstemmelse i 2016 og 2017.
- (7) På grund af befolkningens aldring og en faldende arbejdsstyrke forventes udgifterne til pension, sundhed og langtidspleje at stige fra 23,1 % af BNP i 2013 til 26,9 % af BNP i 2030¹¹. I januar 2016 vedtog Finland en pensionsreform, som fra og med 2017 knytter pensionssystemet til den forventede levetid. Social- og sundhedstjenesterne, som ydes af kommunerne, udgør 10 % af BNP. Hvis systemet ikke reformeres, forventes udgifterne at vokse med 2,4 % om året i nominelle tal og stige som andel af BNP. De store linjer i en omfattende forvaltningsreform og omstrukturering af social- og sundhedstjenesterne er nu aftalt. Reformen har bl.a. til hovedmål at mindske det langsigtede holdbarhedsgab med 3 mia. EUR gennem bedre udgiftskontrol. Det skal nås gennem integration af tjenester, større tjenesteudbydere samt digitalisering. Endnu mangler detaljerne at komme på plads, og de forandringsledelsesplaner, der blev iværksat før reformen, kan gennemføres fra 2019 som planlagt. Regeringen har bebudet, at foranstaltningerne til gennemførelse af reformen vil blive fremlagt ultimo 2016. Reformens størrelse og stramme tidsfrister indebærer, at implementeringen af den vil blive en udfordring. Derfor er det vigtigt, at lovforslagene vedtages rettidigt.
- (8) For at genoprette Finlands omkostningskonkurrenceevne skal flere forhold på arbejdsmarkedet fungere bedre. De samlede lønstigninger har været beskedne, siden den centrale overenskomst blev indgået i 2013. I henhold til overenskomsten skete der en opbremsning af den årlige stigning i den overenskomstmæssige løn fra 1,3 % i

¹¹ Rapporten om befolkningsaldringen fra 2015: Økonomiske og budgetmæssige fremskrivninger for de 28 EU-medlemsstater (2013-2060), kapitel 3. maj 2015. Bruxelles.

fjerde kvartal 2013 til 0,5 % i fjerde kvartal 2015. I juni 2015 besluttede arbejdsmarkedets parter at forlænge overenskomsten til 2016. Væksten i arbejdsproduktiviteten er dog endnu ikke tilbage på sit tidligere niveau, og derfor forventes enhedslønomkostningerne at stige, om end langsommere. Der har været ført forhandlinger om at genoprette omkostningskonkurrenceevnen. Den 29. februar 2016 indgik arbejdsmarkedets parter en konkurrenceevnepagt. Aftalen skal nu udmøntes i sektoraftaler, inden den kan gennemføres. Konkurrenceevnepagten vil blive suppleret med foranstaltninger, som arbejdsmarkedets parter aftaler for at sikre større fleksibilitet på arbejdsmarkedet og en ny model for lønstigninger, hvor lønningerne i konkurrenceudsatte sektorer er udslagsgivende for lønningerne i andre sektorer. Det er vigtigt at gennemføre arbejdsmarkedsforanstaltningerne på en måde, som fuldt ud tager hensyn til den rolle, som arbejdsmarkedets parter spiller.

- (9) På grund af den erhvervsaktive befolknings stadig mindre størrelse er det vigtigt at øge arbejdsmarkedsdeltagelsen. Det kræver en løbende indsats at integrere ældre arbejdstagere, unge, langtidsledige og lavtuddannede på arbejdsmarkedet. Beskæftigelsesfrekvensen er faldet med over to procentpoint, fra sit højeste niveau på 70,6 % før krisen i 2008 til 68,5 % i 2015, mens arbejdsløsheden er steget fra 6,4 % til 9,4 %. Ældres erhvervsfrekvens er steget gradvist, men ældre arbejdstagere har stadig mulighed for tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet i form af forlænget arbejdsløshedsunderstøttelse frem til pensioneringen, og hvis denne mulighed ikke begrænses, kan den bringe den positive virkning af pensionsreformen fra 2016 i fare. Virkningen af pensionsreformen vil blive vurderet i 2019. Langtidsledigheden steg betragteligt mellem 2008 og 2014, fra 1,2 % til 1,9 % af den samlede arbejdsstyrke, selv om mange af de langtidsledige i sidste ende forlod arbejdsstyrken. Ungdomsledigheden steg til 22,4 % i 2015. De lavtuddannede rammes hårdest af de dårlige arbejdsmarkedsresultater. Nedskæringer af budgettet for aktiv arbejdsmarkedspolitik på et tidspunkt, hvor efterspørgslen efter sådanne foranstaltninger stiger, kan skade mulighederne for, at ovennævnte grupper kan vende tilbage til arbejdsmarkedet. Med hensyn til aktivering kan det komplekse sociale sikringssystem med dets forskellige former for ydelser medføre en væsentlig grad af inaktivitet og lavtlønsfælder. I betragtning af nedskæringerne af budgettet for aktiv arbejdsmarkedspolitik er det særligt vigtigt at afhjælpe disse fælder og indføre positive incitamenter til at tage arbejde, f.eks. ved at forbedre mulighederne for at kombinere arbejde og understøttelse. Den forholdsvis høje tilstrømning af migranter og flygtninge til Finland i 2015 kan tjene til at afbøde virkningerne af befolkningens aldring, men kun såfremt det lykkes at integrere dem på arbejdsmarkedet og i uddannelsessystemet. Der er et misforhold mellem udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet, og det skyldes delvist de strukturelle ændringer i økonomien, idet jobskabelsen sker i andre geografiske områder og erhverv end jobtabene. Der er behov for foranstaltninger, der kan skaffe flere boliger til overkommelige priser i Helsingforsområdet, og effektive politikker, der kan hjælpe folk med at holde deres kvalifikationer ajour og finde arbejde.
- (10) Erhvervs klimaet i Finland er mindst lige så godt som i andre højtudviklede økonomier. Manglende konkurrence, især mellem udbydere af tjenester rettet mod hjemmemarkedet, f.eks. detailtjenester og transporttjenester, forringer den samlede finske økonomis konkurrenceevne. Erhvervs livet har peget på unødigt strenge reguleringsmæssige krav som hindringer for markedsadgang og vækst på nogle markeder. Der skal gøres op med disse unødigt strenge krav, så iværksætterier og investeringer kan fremmes. I detailsektoren vil reformen af planlægningsbestemmelserne betyde mere fleksible regler for varehuses størrelse og

beliggenhed. Omstruktureringen af sektoren for handelsbare varer fortsætter, og det vil være gavnligt for sektoren at udvikle nye markeder, varer og tjenester, især dem der har høj merværdi. Strukturelle ændringer kunne fremmes af politikker, der støtter forretningsudvidelse, internationalisering og innovation. Der blev vedtaget lovændringer i efteråret 2015, men de fleste forventes først implementeret mellem 2016 og 2018. Regeringen har bebudet, at der vil blive gennemført yderligere strukturreformer for at øge konkurrencen på markedet.

- (11) Som led i det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Finlands økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2016. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet og det nationale reformprogram samt de foranstaltninger, der er truffet som opfølgning på de henstillinger, der er blevet rettet til Finland i de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Finland, men også til deres overensstemmelse med EU-regler og -retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i EU ved på EU-plan at give input til kommende nationale beslutninger. Henstillingerne som led i det europæiske semester afspejles i henstilling 1-3 nedenfor.
- (12) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået stabilitetsprogrammet, og dets holdning¹² afspejles især i henstilling 1 nedenfor.
- (13) På baggrund af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram og stabilitetsprogrammet. Dets henstillinger efter artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 er afspejlet i henstilling 2 og 3 nedenfor,

HENSTILLER, at Finland i 2016 og 2017 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. Opnå en årlig finanspolitisk tilpasning på mindst 0,5 % af BNP i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2016 og 0,6 % i 2017. Anvende ekstraordinære gevinster til at fremskynde nedbringelsen af den offentlige gældskvote. Sikre rettidig vedtagelse og gennemførelse af forvaltningsreformen for at øge produktiviteten og omkostningseffektiviteten af social- og sundhedstjenesterne.
2. Sikre, at lønfastsættelsessystemet styrker lokale lønforhandlinger og fjerner stivheder, under hensyntagen til den rolle, som arbejdsmarkedets parter spiller, så systemet bidrager til konkurrenceevnen og til en tilgang, der i højre grad er orienteret mod eksporterhvervene. Øge incitamentet til at tage arbejde og sikre målrettede og tilstrækkelige aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger, herunder for mennesker med migrantbaggrund. Mindske regionale skævheder og misforhold mellem efterspurgte og udbudte kvalifikationer.
3. Fortsætte bestræbelserne på at øge konkurrencen i servicesektoren, herunder på detailområdet. Fremme iværksætterier og investeringer, herunder ved at lette de administrative og reguleringsmæssige byrder, for at skabe vækst i produktion med høj merværdi.

¹² I henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne
Formand