



Brussel, 2.6.2014  
COM(2014) 427 final

Aanbeveling voor een

**AANBEVELING VAN DE RAAD**

**over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Finland**

**en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2014 van Finland**

{SWD(2014) 427 final}

Aanbeveling voor een

## **AANBEVELING VAN DE RAAD**

**over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Finland**

**en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2014 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 beleid<sup>1</sup>, 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<sup>2</sup>, en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie<sup>3</sup>,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement<sup>4</sup>,

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 de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 maart 2010 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie; deze Europa 2020-strategie moet voor een betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en spitst zich toe op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) Op voorstel van de Commissie heeft de Raad 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 vastgesteld, die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal

<sup>1</sup> PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

<sup>2</sup> PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

<sup>3</sup> COM(2014) 427 final.

<sup>4</sup> P7\_TA(2014)0128 en P7\_TA(2014)0129.

economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

- (3) Op 29 juni 2012 hebben de staatshoofden en regeringsleiders besloten tot een Pact voor groei en banen, dat een samenhangend kader biedt voor actie op het niveau van de lidstaten, de EU en de eurozone, waarbij alle mogelijke hefboomen, instrumenten en beleidsvormen worden ingezet. Zij hebben bepaald welke maatregelen op het niveau van de lidstaten moeten worden genomen, en met name verklaard vastbesloten te zijn om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te verwezenlijken en de landenspecifieke aanbevelingen uit te voeren.
- (4) Op 9 juli 2013 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2013 van Finland aangenomen en een advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Finland voor de periode 2012-2016 uitgebracht. In overeenstemming met Verordening (EU) nr. 473/2013<sup>5</sup> heeft de Commissie op 15 november 2013 haar advies over het ontwerpbegrotingsplan van Finland voor 2014<sup>6</sup> gepresenteerd.
- (5) Op 13 november 2013 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse<sup>7</sup> en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2014 voor coördinatie van het economisch beleid. Op dezelfde dag heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag<sup>8</sup> aangenomen. Daarin werd Finland genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (6) Op 20 december 2013 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat moet worden gestreefd naar gedifferentieerde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie, normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, bevordering van groei en concurrentievermogen, aanpakken van de werkloosheid en van de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten.
- (7) Op 5 maart 2014 heeft de Commissie de uitkomsten gepubliceerd van de diepgaande evaluatie voor Finland<sup>9</sup> die zij op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 heeft uitgevoerd. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Finland macro-economische onevenwichtigheden blijft ondervinden die in het oog moeten worden gehouden en een beleidsoptreden vereisen. Met name de zwakke exportresultaten van de afgelopen jaren, die het gevolg zijn van herstructureringen in de industrie en van factoren die met het kosten- en het niet-kostenconcurrentievermogen verband houden, vragen om voortdurende aandacht.
- (8) Op 17 april 2014 heeft Finland zijn nationale hervormingsprogramma 2014 en zijn stabiliteitsprogramma 2014 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (9) De doelstelling van de in het stabiliteitsprogramma 2014 uitgestippelde begrotingsstrategie is om in 2015 naar de middellangetermijndoelstelling terug te keren, het structurele saldo gedurende de resterende programmaperiode boven deze

---

<sup>5</sup> PB L 140 van 27.5.2013, blz. 11,

<sup>6</sup> C(2013) 8012 final.

<sup>7</sup> COM(2013) 800 final.

<sup>8</sup> COM(2013) 790 final.

<sup>9</sup> SWD(2014) 89 final.

doelstelling te houden en de overheidsfinanciën vanaf 2017 in evenwicht te brengen. Finlands middellangetermijndoelstelling van een structureel tekort van 0,5 % van het bbp sluit aan bij de eisen van het stabiliteits- en groeipact. Finland heeft zijn middellangetermijndoelstelling in 2013 gehaald en is van plan er in 2014 dichtbij te blijven en in 2014 tevens aan de uitgavenbenchmark te voldoen. Volgens de plannen zal Finland in 2015 boven zijn middellangetermijndoelstelling uitkomen en in dat jaar de uitgavenbenchmark opnieuw in acht nemen. Over het algemeen strookt dit in grote lijnen met de eisen van het stabiliteits- en groeipact. De bruto schuldquote vertoont tegelijkertijd een stijgende lijn en zal in 2015, voornamelijk als gevolg van de zwakke economische vooruitzichten, naar verwachting boven de drempel van 60 % van het bbp uitkomen. Het aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario, dat niet door een onafhankelijke instantie is opgesteld, is aannemelijk, hoewel het iets optimistischer is dan de voorjaarsprognoses van de Commissie ten aanzien van de economische groei in 2014 en 2015. In de voorjaarsprognoses 2014 van de Commissie wordt een verslechtering van het structurele saldo met 0,3 % van het bbp in 2014 voorspeld, wat een afwijking van de middellangetermijndoelstelling inhoudt, en een verbetering met 0,6 % van het bbp in 2015, terwijl in beide jaren aan de uitgavenbenchmark wordt voldaan. In het licht van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het programma en de prognoses van de Commissie is de Raad van oordeel dat mag worden verwacht dat Finland de doelstellingen van zijn programma, die in grote lijnen met de eisen van het stabiliteits- en groeipact overeenkomen, zal verwezenlijken.

- (10) Wat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn betreft, loopt Finland een hoog risico. Dit komt door de gevolgen van de vergrijzing voor de begroting. Finland heeft dit gevaar ingezien en in 2013 een structureel beleidsprogramma opgesteld dat erop gericht is de kloof te dichten en de groei een nieuwe impuls te geven. Een andere belangrijke stap is het overheidsuitgavenlimiterings- en begrotingsplan 2015-2018 van maart 2014, dat in aanpassingsmaatregelen, structurele hervormingen en investeringen in groei voorziet. De aanpassingsmaatregelen aan de inkomstenzijde hebben hoofdzakelijk betrekking op belastingverhogingen op inkomsten en producten.
- (11) De doeltreffendheid van de publieke dienstverlening heeft geen gelijke tred gehouden met productiviteitsontwikkelingen in de private sector. Finland bereidt administratieve hervormingen voor op het gebied van de gemeentelijke structuur, de gezondheidszorg en sociale dienstverlening. De gemeentelijke hervorming is gebaseerd op een vrijwillige fusie van gemeenten, met financiële prikkels van de centrale overheid. Het resultaat van de vrijwillige fusies is tot op heden nog ongewis. Vijf regionale aanbieders moeten diensten verlenen op het gebied van sociaal welzijn en gezondheidszorg, waarin ook een rol is weggelegd voor de gemeenten. Nadere gegevens zijn tot op heden niet bekend en er staat een wetsvoorstel op de rol voor de herfst van 2014. Begin 2017 zouden de nieuwe structuren een feit moeten zijn. Met de wet van juli 2013 inzake de ondersteuning van de functionele capaciteit van ouderen, waarin sterkere nadruk is gelegd op preventie, revalidatie en zelfstandig wonen, zou de behoefte aan institutionele zorg moeten afnemen en zouden de toekomstige kosten van langdurige zorg moeten worden ingedamd.
- (12) De belangrijkste arbeidsmarktuitdaging voor Finland blijft het arbeidsaanbod op lange termijn, aangezien het aantal mensen dat de arbeidsmarkt verlaat hoger is dan het aantal dat toetreedt. Het verlengen van loopbanen en het verbeteren van het

arbeidsaanbod is noodzakelijk om in de toekomst aan de vraag naar arbeid te kunnen voldoen. Het structurele beleidsprogramma 2013 van de overheid bevat maatregelen om loopbanen te verlengen en het arbeidsaanbod te verbeteren, en verhoogt daarnaast de prikkels om een baan te aanvaarden. Finland vermindert de vervroegde uittreding, maar sommige mogelijkheden blijven bestaan, zoals de zogenoemde "werkloosheidstunnel", waarin oudere werklozen onder bepaalde voorwaarden recht houden op een werkloosheidsuitkering totdat zij met pensioen gaan. De onlangs ingevoerde levensverwachtingscoëfficiënt en de verdrievoudiging van het opbouwpercentage lijken een beperkt effect te hebben op de pensioenpraktijk. Bovendien bestaat het risico dat doordat de levensverwachting sneller stijgt dan voorzien en mensen niet langer werken, de toereikendheid van het pensioen zal afnemen. Finland heeft zich ten doel gesteld de effectieve pensioenleeftijd in 2025 te verhogen naar ten minste 62,4 jaar. Het is de vraag of de doelstelling kan worden bereikt zonder nieuwe maatregelen te nemen, zoals het verhogen van de wettelijke pensioenleeftijd en het intensiveren van de inspanningen om de inzetbaarheid van oudere werknemers te verbeteren. De sociale partners werken aan een voorstel voor een pensioenhervorming die na de verkiezingen in het voorjaar van 2015 door de nieuwe regering geïmplementeerd zou moeten worden en begin 2017 in werking zou moeten treden. Finland heeft ambitieuze en belangrijke maatregelen genomen om de jeugdwerkloosheid en de langdurige werkloosheid te bestrijden. Een blijvende verbetering van de jobgerichte vaardigheden van de doelgroepen en hun vooruitzichten op de arbeidsmarkt heeft tijd nodig.

- (13) Finland heeft maatregelen genomen om het algehele concurrentieklimaat te verbeteren en er is enige vooruitgang geboekt bij het implementeren van het programma inzake gezonde mededinging. De mededingings- en de consumentenautoriteit zijn gefuseerd en de nieuwe structuur bevindt zich in de eerste implementatiefase. In het kader van de mededingingswet is een bovengrens gesteld aan dominante posities in de detailhandel in consumentengoederen, en de Finse autoriteit voor mededinging en consumentenzaken heeft specifieke bevoegdheden gekregen om onder bepaalde voorwaarden in te grijpen bij economische activiteiten van overheidsinstanties die de concurrentie op de markt verstoren. De detailhandel in Finland is uiterst geconcentreerd en bepaalde elementen in de desbetreffende wetgeving kunnen een efficiënte mededinging belemmeren en versterken de positie van de twee leiders in de detailhandel. De eisen op het gebied van stedelijke planning zijn daar een voorbeeld van: deze zijn erg strikt, zowel voor grote commerciële vestigingen als voor kleine eenheden. Op dit moment wordt de regelgeving voor ruimtelijke ordening aan een evaluatie onderworpen, wat de mogelijkheid zou bieden om deze meer in dienst te stellen van een "gezonde" mededinging. Finland heeft van alle lidstaten een van de sterkst gereguleerde detailhandelssectoren, waarin de mededinging onder meer wordt belemmerd door de regulering van grote detailhandelslocaties.
- (14) Het is een belangrijke uitdaging voor de Finse economie om de groei en het concurrentievermogen te herstellen. Finland prijkt erg hoog op de ranglijsten van het internationale concurrentievermogen, maar was tussen 2007 en 2012 niettemin het land in de EU dat zijn exportmarktaandeel het snelst zag dalen. De intensiteit van de onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten van het bedrijfsleven vertoont een neerwaartse lijn en de nationale doelstelling voor O&O-uitgaven lijkt steeds verder uit het zicht te geraken. De doeltreffendheid waarmee in het Finse onderzoek- en innovatiesysteem O&O-investeringen worden omgezet in nieuwe innovatieve producten en diensten, is een kritiek punt. Op dit moment zijn de investeringen

onvoldoende om het O&O-potentieel in nieuwe producten om te zetten. Door het geringe aantal grote exportbedrijven en hun beperkte scala aan producten en door de geringe exportgerichtheid van kleine Finse bedrijven worden de handelsresultaten en de potentiële groei gedrukt. Het exportpotentieel zou een impuls kunnen krijgen door meer steun op maat te bieden voor de internationalisering van kleine bedrijven. Finland is hervormingen gestart die gericht zijn op het vermogen om met innovatieve producten te komen, en op de bevordering van de diversificatie in het bedrijfsleven, inclusief een brede hervorming van de financiering van onderzoeksinstituten en onderzoek. Het structurele beleidsprogramma 2013 en het overheidsuitgavenlimiterings- en begrotingsplan 2015-2018 van maart 2014 bevatten niet alleen aanpassingsmaatregelen en structurele hervormingen, maar ook initiatieven om groei en innovatie te bevorderen. Finland zou ook kunnen profiteren van een diversificatie van zijn energievoorziening, in het bijzonder gezien de afhankelijkheid van het land van één gasbron.

- (15) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Finland verricht. Zij heeft zowel het stabiliteitsprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht. 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 algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. Haar aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 5 weergegeven.
- (16) In het licht van deze beoordeling, heeft de Raad het stabiliteitsprogramma van Finland onderzocht. Zijn advies<sup>10</sup> daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.
- (17) In het licht van de diepgaande evaluatie van de Commissie en deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma en het stabiliteitsprogramma van Finland onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn met name in de onderstaande aanbevelingen 2, 4 en 5 weergegeven,
- (18) In de context van het Europees semester heeft de Commissie tevens een analyse van het economische beleid van de eurozone als geheel verricht. Op basis hiervan heeft de Raad specifieke aanbevelingen gericht tot de lidstaten die de euro als munt hebben. Finland dient er ook op toe te zien dat aan deze aanbevelingen volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven,

BEVEELT AAN dat Finland in de periode 2014-2015 actie zou moeten ondernemen om:

1. De begrotingsmaatregelen voor 2014 te versterken in het licht van de opdoemende kloof ten opzichte van de middellangetermijndoelstelling. In 2015 en daarna de middellangetermijndoelstelling volgens plan in acht te nemen en te waarborgen dat aan het schuld criterium wordt voldaan, terwijl een groeivriendelijk begrotingsbeleid wordt nagestreefd. De hervormingen van het structurele beleidsprogramma en het overheidsuitgavenlimiterings- en begrotingsplan 2015-2018 snel te implementeren om de fiscale houdbaarheidskloof te verkleinen en de groeivoorwaarden te versterken.

---

<sup>10</sup> Uit hoofde van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

2. Een effectieve tenuitvoerlegging van de lopende administratieve hervormingen op het gebied van de gemeentelijke structuur en de sociale dienstverlening en de gezondheidszorg te waarborgen om de publieke dienstverlening kosteneffectiever te maken.
3. Het volledige arbeidspotentieel op de arbeidsmarkt beter te benutten, onder meer door de arbeidsparticipatie en de inzetbaarheid van oudere werknemers te verbeteren, de mogelijkheden om vroegtijdig uit het arbeidsproces te treden, te beperken en de wettelijke pensioenleeftijd aan te passen aan veranderingen in de levensverwachting. De arbeidsmarktvooruitzichten van jongeren en langdurig werklozen te verbeteren, met specifieke nadruk op het beroepsonderwijs en gerichte activeringsmaatregelen.
4. De inspanningen voort te zetten om de concurrentie op de product- en dienstenmarkten, en in het bijzonder in de detailhandel, aan te wakkeren door het programma ter bevordering van een gezonde mededinging uit te voeren, met inbegrip van de wijzigingen in de ruimtelijke-ordeningswet om ervoor te zorgen dat deze wet een gezonde mededinging in de hand werkt.
5. Een impuls te blijven geven aan het vermogen van Finland om innovatieve producten, diensten en snelgroeiende ondernemingen te creëren in een snel veranderende omgeving, en de bevordering van de diversificatie in het bedrijfsleven voort te zetten, in het bijzonder door het aantrekkelijker te maken om in Finland te investeren, en kleinere bedrijven in verdere mate te faciliteren om exportmarkten te betreden. Meer vaart te zetten achter de ontwikkeling van een gasnetverbinding met Estland.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad  
De voorzitter*