



Brüssel, den 29.5.2013  
COM(2013) 376 final

Empfehlung für eine

**EMPFEHLUNG DES RATES**

**zum nationalen Reformprogramm Finnlands 2013**

**mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Finnlands für 2012 bis  
2017**

{SWD(2013) 376 final}

Empfehlung für eine

## **EMPFEHLUNG DES RATES**

### **zum nationalen Reformprogramm Finnlands 2013**

#### **mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Finnlands für 2012 bis 2017**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken<sup>1</sup>, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 2,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte<sup>2</sup>, insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission<sup>3</sup>,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments<sup>4</sup>,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 26. März 2010 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Europäischen Kommission zu, eine auf verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken gestützte neue Strategie für Wachstum und Beschäftigung („Europa 2020“) auf den Weg zu bringen, deren Schwerpunkt auf den Schlüsselbereichen liegt, in denen Maßnahmen notwendig sind, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.
- (2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) an und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten<sup>5</sup>, die

---

<sup>1</sup> ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

<sup>2</sup> ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

<sup>3</sup> COM(2013) 376 final.

<sup>4</sup> P7\_TA(2013)0052 und P7\_TA(2013)0053.

<sup>5</sup> Beschluss 2013/208/EU des Rates vom 22. April 2013.

zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, die integrierten Leitlinien bei ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen.

- (3) Am 29. Juni 2012 beschlossen die Staats- und Regierungschefs einen „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“, der einen kohärenten Rahmen für Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, der EU und des Euro-Währungsgebiets unter Nutzung aller verfügbaren Hebel, Instrumente und Politiken bildet. Sie beschlossen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, wobei insbesondere die feste Entschlossenheit bekundet wurde, die Ziele der Strategie Europa 2020 zu verwirklichen und die länderspezifischen Empfehlungen umzusetzen.
- (4) Am 6. Juli 2012 nahm der Rat eine Empfehlung zum Nationalen Reformprogramm Finnlands für 2012 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Finnlands für die Jahre 2011 bis 2015 ab.
- (5) Am 28. November 2012 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht<sup>6</sup> an, mit dem das Europäische Semester 2013 für wirtschaftspolitische Koordinierung eingeleitet wurde. Ebenfalls am 28. November 2012 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht<sup>7</sup> an, worin Finnland als einer der Mitgliedstaaten aufgeführt ist, für die eine eingehende Überprüfung durchgeführt werden sollte.
- (6) Am 14. März 2013 billigte der Europäische Rat die Prioritäten zur Sicherstellung von Finanzstabilität, Haushaltskonsolidierung und wachstumsfreundlichen Maßnahmen. Er betonte die Notwendigkeit, eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung in Angriff zu nehmen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft wiederherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und die sozialen Folgen der Krise zu bewältigen und die Verwaltungen zu modernisieren.
- (7) Am 10. April 2013 veröffentlichte die Kommission die Ergebnisse der für Finnland durchgeführten eingehenden Überprüfung<sup>8</sup> gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Die Analyse führt die Kommission zu dem Schluss, dass in Finnland makroökonomische Ungleichgewichte bestehen, die einer Überwachung und politischer Maßnahmen bedürfen. Insbesondere die erhebliche Verschlechterung der Leistungsbilanz und die schwache Exportleistung, die durch den Strukturwandel in der Industrie sowie durch Kosten- und Nicht-Kosten-Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit bedingt sind, verdienen weiterhin Aufmerksamkeit.
- (8) Am 18. April 2013 übermittelte Finnland sein Stabilitätsprogramm 2013 für den Zeitraum 2012 bis 2017 und sein nationales Reformprogramm 2013. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (9) Ausgehend von der Bewertung des Stabilitätsprogramms 2013 gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates ist der Rat der Auffassung, dass die öffentlichen Finanzen in Finnland insgesamt solide sind und Anstrengungen unternommen wurden, um die Einnahmen zu erhöhen und die Ausgaben zu begrenzen, damit das mittelfristige Haushaltsziel erreicht werden kann. Das den Haushaltsprojektionen des Programms zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist plausibel. Die Wachstumsprojektion für 2013 entspricht der Frühjahrsprognose der Kommission, während die Projektion für 2014 um 0,6 Prozentpunkte über der Prognose der

---

<sup>6</sup> COM(2012) 750 final.

<sup>7</sup> COM(2012) 751 final.

<sup>8</sup> SWD(2013) 123 final.

Kommission liegt. Mit der im Programm beschriebenen Haushaltsstrategie wird darauf abgezielt, die Staatsfinanzen ins Gleichgewicht und die Schuldenquote bis 2015 auf einen Abwärtspfad zu bringen. Das Programm enthält eine Änderung des mittelfristigen Haushaltsziels von 0,5 % auf -0,5 %. Das neue mittelfristige Haushaltsziel entspricht den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Das Programm sieht vor, das mittelfristige Haushaltsziel 2014 zu erreichen und bis 2017 beizubehalten. Ausgehend von dem (neu berechneten) strukturellen Saldo, der sich auf die im Programm enthaltenen Informationen stützt, hat Finnland 2012 das zuvor gültige mittelfristige Haushaltsziel nicht erreicht und dürfte das neue mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2013 nicht erreichen. Dem Programm zufolge soll das (neu berechnete) strukturelle Defizit von -1 % des BIP (2012) auf -0,9 % des BIP (2013) verbessert werden. Zwischen 2014 und 2017 würde es zwischen -0,6 % und -0,7 % des BIP liegen. 2012 stiegen die Nettoausgaben Finnlands um 0,4 % und lagen damit weiterhin unter dem geltenden Referenzwert des Ausgabenrichtwerts. Aufgrund des negativen Wachstums des realen BIP im Jahr 2012 erscheint die geringe strukturelle Anpassung angemessen. In Bezug auf den (neu berechneten) strukturellen Haushaltssaldo Finnlands ist 2013 eine Verbesserung festzustellen, und die Nettoausgaben werden den Projektionen zufolge um lediglich 0,1 % des BIP vom Ausgabenrichtwert abweichen. In Anbetracht der großen negativen Produktionslücke Finnlands erscheint dies angemessen. Für 2014 wird eine weitere Verbesserung des (neu berechneten) strukturellen Haushaltssaldos Finnlands auf -0,6 % des BIP prognostiziert; er nähert sich damit dem mittelfristigen Haushaltsziel ausreichend an (der Frühjahrsprognose der Kommission zufolge würde Finnland das mittelfristige Haushaltsziel 2014 voll erfüllen). Insgesamt würde dies zur Einhaltung der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts führen. Der konsolidierte Bruttoschuldenstand des Gesamtstaats belief sich 2012 auf 53 % des BIP und wird dem Programm zufolge niedrig bleiben (unter 60 % des BIP während des Programmzeitraums). Dem Programm zufolge wird der Schuldenstand 2016 und 2017 sinken. Die langfristige Tragfähigkeit bleibt die wichtigste Herausforderung für die Haushaltspolitik. Die Tragfähigkeitslücke bei der Altersversorgung, den Gesundheitsleistungen und der langfristigen Pflege infolge der Bevölkerungsalterung wurde erkannt und muss fortlaufend beobachtet werden.

- (10) Das Produktivitätswachstum der öffentlichen Dienstleistungen entspricht nicht dem Produktivitätswachstum der Gesamtwirtschaft und die Belastung aufgrund der Bevölkerungsalterung nimmt zu. Zwar wurden die Grundsätze für eine Kommunalreform festgelegt, aber die Fusion von Gemeinden bleibt freiwillig, obwohl der Zentralstaat finanzielle Anreize bietet. Es wird davon ausgegangen, dass die laufende Reform der Sozial- und Gesundheitsdienste nicht zu einer deutlichen Verringerung der aktuellen Zahl der Bezirke der Gesundheitsversorgung führen wird.
- (11) Es wurden Maßnahmen zum Abbau der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit eingeführt, z. B. die Jugendgarantie, das zeitlich befristete Programm zur Förderung von Kompetenzen für junge Erwachsene und das Pilotprogramm für Langzeitarbeitslose. Diese Maßnahmen wurden 2013 durch eine zusätzliche finanzielle Unterstützung für den Ausbau des Lehrstellenangebots als Teil der Jugendgarantie ergänzt; angesichts eines erwarteten Anstiegs der Arbeitslosenquote sind sie sinnvoll. Bei ihrer Umsetzung müssen jetzt die Erhöhung des Qualifikationsniveaus und die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen der Zielgruppen eindeutig im Mittelpunkt stehen. Im Hinblick auf tragfähige öffentliche Finanzen und die Deckung des künftigen Arbeitskräftebedarfs ist es wichtig, die Erwerbstätigenquote bei älteren Arbeitnehmern zu erhöhen. Die Erwerbsbevölkerung

in Finnland nimmt ab. Einige Maßnahmen betreffend den Vorruhestand wurden vereinbart, z. B. der spätere Beginn der Altersteilzeit, die Abschaffung der Möglichkeit des Rentenantritts bei gekürzten Ansprüchen und die Anhebung des Renteneintrittsalters im Anschluss an eine Phase der Arbeitslosigkeit. Allerdings ist die Lebenserwartung schneller gestiegen als bei der Rentenreform von 2005 erwartet, so dass sich das derzeitige Spektrum des gesetzlichen Renteneintrittsalters letztlich als zu niedrig angesetzt und die Renten als unzulänglich erweisen könnten. In ihrem Programm verpflichtete sich die Regierung, das effektive Renteneintrittsalter bis 2025 auf 62,4 Jahre anzuheben, was angesichts der Lebenserwartung und der demografischen Herausforderungen noch immer niedrig ist. Diese Aktionslinien sind kurzfristig und vordringlich umzusetzen.

- (12) Im Dienstleistungssektor in Finnland bestehen noch immer restriktive regulatorische Hindernisse; die Marktkonzentration ist in wichtigen Bereichen wie dem Einzelhandel stark ausgeprägt. Die geplanten Änderungen des Wettbewerbsgesetzes in Bezug auf die beherrschende Stellung von Akteuren des Lebensmittelhandels, die Ziele des Programms zur Förderung eines gesunden Wettbewerbs durch eine stärkere Aufsicht in diesem Sektor und die Beseitigung unnötiger Wettbewerbsbeschränkungen in den geltenden Rechtsvorschriften, etwa Raumordnungs- und Baugesetze, könnten zur Bewältigung der aktuellen Probleme beitragen. Auch die Fusion der Wettbewerbs- und der Verbraucherbehörde sowie eine Anhebung ihrer Mittel und die Erweiterung ihrer Befugnisse auf die Wettbewerbsneutralität zwischen öffentlichen und privaten Akteuren sollten die Wirksamkeit und den Nutzen der Wettbewerbspolitik allgemein erhöhen. In Finnland sind im Wettbewerbsrecht generell niedrige Geldbußen vorgesehen, und die für 2013 geplante Erhebung sollte eine Grundlage für weitere Reformen bieten, damit die abschreckende Wirkung der Geldbußen verschärft werden kann.
- (13) Das Produktivitätswachstum in Finnland bleibt nach wie vor hinter dem Anstieg der Löhne und Gehälter zurück, während die internationale Wettbewerbsfähigkeit zurückgegangen ist, wie an den sinkenden Marktanteilen der finnischen Exporte zu erkennen ist. Während weiterhin viel in Forschung, Entwicklung und Innovation investiert wird, ist die wirksame Umsetzung der Forschungstätigkeiten in Innovationen und neue Wachstumsunternehmen, die wachstumsstarke Exportmärkte durchdringen und die internationale Wettbewerbsfähigkeit verbessern können, noch immer ein kritischer Punkt. Kurzfristig sollte Finnland in jüngster Zeit verabschiedete politische Maßnahmen zur Verbesserung des Forschungs- und Innovationssystems, wie etwa den neuen Aktionsplan, tatsächlich umsetzen und gegebenenfalls weitere auf vorliegenden Beurteilungen und dem derzeit in Arbeit befindlichen Perspektivenbericht basierende Reformen vorschlagen. Wie festgestellt wurde, zählen die Preise für Energie und Arbeit zu den Inputpreisen, die die Kosten der finnischen Produzenten in die Höhe treiben. Die Lohnzuwächse in den letzten Jahren waren, bedingt durch die dreiseitige Tarifvereinbarung, die 2013 ausläuft, mäßig. Die Tatsache, dass die Sozialpartner noch keine neue Vereinbarung geschlossen haben, gibt daher Anlass zur Sorge.
- (14) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Finnlands umfassend analysiert. Sie hat das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm bewertet und eine eingehende Überprüfung vorgelegt. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Finnland berücksichtigt, sondern auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien, angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt durch auf EU-

Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 5 wider.

- (15) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm Finnlands geprüft; seine Stellungnahme<sup>9</sup> hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.
- (16) Angesichts der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm und das Stabilitätsprogramm Finnlands geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 3, 4 und 5 wider.
- (17) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission auch die Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets insgesamt analysiert. Der Rat hat auf dieser Grundlage länderspezifische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten gerichtet, deren Währung der Euro ist. Finnland sollte die vollständige und rechtzeitige Umsetzung dieser Empfehlungen ebenfalls gewährleisten –

EMPFEHLT, dass Finnland im Zeitraum 2013-2014

1. eine wachstumsfreundliche Haushaltspolitik verfolgt und wie vorgesehen eine solide Haushaltsposition beibehält, wodurch die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels während des Programmzeitraums gewährleistet wird; weiterhin jährlich den Umfang der auf die Bevölkerungsalterung zurückzuführenden Tragfähigkeitslücke bewertet und die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben an die langfristigen Ziele und Erfordernisse anpasst; die Kosteneffizienz und Tragfähigkeit der langfristigen Pflege sicherstellt und mehr Gewicht auf Prävention, Rehabilitation und selbständige Lebensführung legt;
2. die laufenden Verwaltungsreformen betreffend die Kommunalstruktur wirksam umsetzt, um Produktivitätsgewinne und Kosteneinsparungen bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, einschließlich Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen, zu erzielen;
3. weitere Maßnahmen zur Steigerung der Erwerbstätigenquote bei älteren Arbeitnehmern ergreift, unter anderem durch Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und Einschränkung von Vorruhestandsregelungen, und das gesetzliche Mindestalter für den Renteneintritt mit der höheren Lebenserwartung in Einklang bringt; die laufenden Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen junger Menschen und Langzeitarbeitsloser umsetzt und genau überwacht und dabei besonders auf die Verbesserung des Qualifikationsniveaus abhebt;
4. weiterhin für mehr Wettbewerb auf dem Produkt- und Dienstleistungsmarkt, insbesondere im Einzelhandelssektor, sorgt, indem es sicherstellt, dass das neue Programm zur Förderung eines gesunden Wettbewerbs wirksam umgesetzt wird;
5. seine Kapazitäten für die Bereitstellung innovativer Produkte, Dienstleistungen und die Entstehung von Wachstumsunternehmen in einem sich rasch verändernden Umfeld verbessert und die Diversifizierung der Industrie hin zu weniger energieintensiven Branchen fortsetzt; unter den derzeitigen Gegebenheiten mit einem geringen Wachstum die Angleichung der Reallöhne an die Produktivitätsentwicklung

---

<sup>9</sup> Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

unter uneingeschränkter Achtung der Rolle der Sozialpartner und in  
Übereinstimmung mit den nationalen Gepflogenheiten unterstützt.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*