EMPFEHLUNG DES RATES

vom 12. Juli 2011

zum nationalen Reformprogramm Finnlands 2011 und zur Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Finnlands für 2011-2014

(2011/C 216/02)

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 [1], insbesondere auf Artikel 5 Absatz 3,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

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 nahm der Europäische Rat den Vorschlag der Kommission für eine neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie („Europa 2020“) an; diese Strategie stützt sich auf eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Schlüsselbereichen, in denen Maßnahmen ergriffen werden müssen, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen.

(2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten [2] an, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, bei der Ausgestaltung ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik den integrierten Leitlinien Rechnung zu tragen.

(3) Am 12. Januar 2011 nahm die Kommission den ersten Jahreswachstumsbericht an, mit dem ein neuer Zyklus wirtschaftspolitischer Steuerung in der EU und gleichzeitig das erste Europäische Semester einer in der Strategie Europa 2020 verankerten integrierten Ex-ante-Politikkoordinierung eingeleitet wurden.

(4) Am 25. März 2011 billigte der Europäische Rat (im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates vom 15. Februar und 7. März 2011 und im Anschluss an den Jahreswachstumsbericht der Kommission) die Prioritäten für Haushaltskonsolidierung und Strukturreform. Er betonte die Notwendigkeit, der Wiederherstellung solider Staatshaushalte und der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, dem Abbau der Arbeitslosigkeit durch Reformen des Arbeitsmarkts sowie neuen Anstrengungen zur Steigerung des Wachstums Priorität einzuräumen. Er forderte die Mitgliedstaaten auf, diese Prioritäten in konkrete Maßnahmen umzusetzen und sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufzunehmen.

(5) Am 25. März 2011 ersuchte der Europäische Rat die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten außerdem, ihre Verpflichtungen so zeitig vorzulegen, dass sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufgenommen werden können.

(6) Am 6. April 2011 legte Finnland sein aktualisiertes Stabilitätsprogramm für 2011 vor, das den Zeitraum von 2011 bis 2014 abdeckt, und sein nationales Reformprogramm 2011. Um die Querverbindungen zwischen den beiden Programmen zu berücksichtigen, wurden sie gleichzeitig bewertet.

(7) Da sich die finnische Wirtschaft traditionell vor allem auf die Exportleistung ihrer wichtigsten Industrien stützt, hatte Finnland bei Erreichen des Talbodens der weltweiten Wirtschaftskrise einen sehr starken Rückgang seines BIP zu verzeichnen. Im Jahr 2009 schrumpfte das BIP um 8,2 %, was insbesondere auf den außergewöhnlich starken Rückgang der Exporte (Volumenrückgang um 20 %) und die Auswirkungen des damit verbundenen Vertrauensverlusts auf die Investitionen zurückzuführen war. Die Arbeitslosenquote stieg um knapp 2 Prozentpunkte von 6,4 % der Erwerbsbevölkerung im Jahr 2008 auf 8,3 % im Jahr 2010. Dank einer starken Inlandsnachfrage und eines wieder erstarkenden Exportsektors war 2010 mit einer Zunahme des BIP um 3,1 % ein kräftiger Wirtschaftsaufschwung zu verzeichnen. Nach einem kurzen Rückgang im Jahr 2009 stiegen die Immobilienpreise und das Wohnungsbauvolumen schnell wieder über das Vorkrisenniveau, was jedoch Anlass zur Sorge hinsichtlich einer unverhältnismäßigen Expansion des Immobilienmarkts gab. Finnland wies bei Ende der Krise im Jahr 2010 ein gesamtstaatliches Defizit von 2,5 % des BIP und einen Schuldenstand von 48,5 % des BIP auf.

[1] ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

[2] Für 2011 aufrechterhalten durch den Beschluss 2011/308/EU vom 19. Mai 2011 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L 138 vom 26.5.2011, S. 56).

(8) Auf der Grundlage der Bewertung des aktualisierten Stabilitätsprogramms gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ist der Rat der Ansicht, dass das dem Stabilitätsprogramm zugrunde liegende makroökonomische Szenario für die Jahre 2011-2012 plausibel, danach aber etwas zu optimistisch ist. Hinsichtlich der Jahre 2011-2012 steht das makroökonomische Szenario im Einklang mit der Frühjahrsprognose der Kommission. Für den Zeitraum 2013-2015 wird in dem Stabilitätsprogramm ein Wachstum von ca. 2 % des BIP projiziert, was leicht über dem geschätzten Potenzialwachstum von 1,5 % liegt und daher mit Abwärtsrisiken verbunden sein könnte. Ziel der Haushaltsstrategie ist es, das Defizit entsprechend der zyklischen Verbesserung der Wirtschaft und angesichts einiger bereits von der Vorgängerregierung beschlossener Konsolidierungsmaßnahmen auf 0,9 % des BIP im Jahr 2011 und 0,7 % im Jahr 2012 zu senken. Für den Zeitraum von 2013 bis 2015 sieht das aktualisierte Stabilitätsprogramm jedoch keine weitere Haushaltskonsolidierung vor. Die Risiken für die Haushaltsziele scheinen ausgeglichen. Die wichtigsten Risikofaktoren ergeben sich aus dem weltweiten makroökonomischen Umfeld mit seinen traditionell starken Auswirkungen auf die exportabhängige finnische Wirtschaft.

(9) In dem aktualisierten Stabilitätsprogramm ist nicht vorgesehen, die prognostizierte Verbesserung der Wirtschaftslage mittelfristig für eine Haushaltskonsolidierung zu nutzen. Wenngleich das von den finnischen Behörden vorgegebene mittelfristige Haushaltsziel — ein struktureller Überschuss von 0,5 % des BIP — der Prognose zufolge 2011 erreicht werden soll, wird das Ziel für den strukturellen Haushaltssaldo in den Folgejahren voraussichtlich verfehlt.

(10) Nach der jüngsten Bewertung der Kommission erscheinen die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen als mittel. Während die finnischen Regierungen den Maßnahmen zur Begrenzung der Auswirkungen der Bevölkerungsalterung bereits seit einiger Zeit eine hohe Priorität einräumen, steht das Land unmittelbar vor einem starken demografischem Wandel, und seine öffentlichen Finanzen weisen noch immer eine deutliche Tragfähigkeitslücke auf. Diese Herausforderung hat Auswirkungen auf viele politische Bereiche. Die Bevölkerungsalterung wird zu einem erheblichen Anstieg der Nachfrage nach Dienstleistungen für ältere Menschen führen, die in Finnland überwiegend von lokalen Gebietskörperschaften erbracht werden. Verschiedenen Studien zufolge hat sich die Produktivität der öffentlichen Dienste in den letzten Jahren jedoch nur wenig verbessert. Die finnischen Behörden haben daher bereits einige Reformen zur Umgestaltung der öffentlichen Dienste und zur Förderung der Produktivität sowohl auf zentraler als auch auf lokaler staatlicher Ebene vorgenommen. Die relativ hohen Investitionen in die Informationstechnik im öffentlichen Sektor haben sich bisher noch nicht in Produktivitätssteigerungen niedergeschlagen, weshalb die Investitionen von strukturellen und administrativen Änderungen begleitet werden sollten. Insgesamt besteht weiterer Spielraum für Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität und zur Senkung der Kosten im öffentlichen Dienst.

(11) Der derzeitige Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit gibt Anlass zur Sorge. Nach einem deutlichen Rückgang im Zeitraum von 2005 bis 2008 steigt die Langzeitarbeitslosigkeit seit 2009 wieder an. Ende März 2011 waren 57 400 Langzeitarbeitslose gemeldet, was einem Anstieg um 12 400 gegenüber dem Vorjahr entspricht. Viele Langzeitarbeitslose gehören derzeit der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen an. Angesichts der Ruhestandsregelungen wird die Arbeitslosigkeit am stärksten in der Altersgruppe der 45- bis 54-Jährigen zunehmen. Wenngleich die Langzeitarbeitslosenquote in Finnland unter dem EU-Durchschnitt liegt, sollte diese Frage vor dem Hintergrund gesehen werden, dass das künftige Angebot an Arbeitskräften und die soziale Inklusion gesichert werden müssen. Denn erfahrungsgemäß erhöht insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit das Armutsrisiko sowie das Risiko der sozialen Ausgrenzung. Auch wenn die finnischen Behörden die Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit als vordringliches Problem anerkennen, haben sie bisher noch keine umfassende Strategie zu ihrer Bekämpfung erarbeitet. Während der Krise weitete Finnland seine aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit wirksam aus. Wenngleich diese Maßnahmen dazu beitrugen, die Jugendarbeitslosigkeit im Zeitraum von 2010 bis 2011 zu verringern, liegt sie noch immer über dem EU-Durchschnitt, weshalb weitere Maßnahmen erforderlich sein könnten. Ebenso würde eine Verstärkung und eine gezieltere Ausrichtung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen dazu beitragen, den negativen Trend im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit umzukehren.

(12) Angesichts des demografischen Wandels ist eine Erhöhung der Beschäftigungsquote älterer Arbeitsnehmer wichtig für die öffentlichen Finanzen und entscheidend für die Deckung des künftigen Arbeitskräftebedarfs. Das finnische Rentensystem wurde 2005 reformiert, und die Rentenleistungen wurden 2009 an einen Lebenserwartungskoeffizienten gekoppelt. Das gesetzliche Renteneintrittsalter ist derzeit jedoch nicht an die Lebenserwartung gebunden. Angesichts des kontinuierlichen Anstiegs der Lebenserwartung würde eine solche Kopplung nicht nur das Arbeitskräfteangebot erhöhen, sondern auch dazu beitragen, die Angemessenheit der Renten zu sichern. Auch wenn die Möglichkeiten zum Eintritt in den Vorruhestand in den letzten Jahren eingeschränkt wurden, besteht weiterer Spielraum für eine Erhöhung der Arbeitsanreize für ältere Arbeitnehmer. Beispielsweise beruhen die verlängerten Arbeitslosenleistungen für ältere Arbeitnehmer weitgehend auf dem gleichen Funktionsprinzip wie die frühere Arbeitslosenrente. Trotz einiger Verbesserungen während der letzten zehn Jahre weist Finnland eine zu niedrige Beschäftigungsquote bei älteren Arbeitnehmern sowie ein zu niedriges tatsächliches Renteneintrittsalter auf. Ein sehr häufiger Grund für den Eintritt in den Vorruhestand ist Berufsunfähigkeit. Zur Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters sollten daher Maßnahmen getroffen werden, die auch der Qualität des Arbeitslebens Rechnung tragen, einschließlich der Gesundheit und des Wohlbefindens der Arbeitnehmer. Dies ist insbesondere angesichts der großen Zahl der Menschen von Bedeutung, die eine Berufsunfähigkeitsrente in Anspruch nehmen. Seit 2009 hat Finnland ca.21 Mio. EUR für Projekte zur Verbesserung des Arbeitsumfelds ausgegeben. Die Wirkung dieser Initiativen verdient es, geprüft zu werden. Die Teilnahme am lebenslangen Lernen ist in Finnland traditionell sehr hoch und wird angesichts der neuen Anforderungen an die Qualifikationen und des demografischen Wandels auch weiterhin wichtig bleiben.

(13) Ein stärkerer Wettbewerbs insbesondere im Dienstleistungssektor wird für die Steigerung der Produktivität und des Potenzialwachstums immer bedeutender. Die Randlage Finnlands und seine geringe Bevölkerungsdichte schwächen den Wettbewerb zwischen den Unternehmen und führen zu einem relativ geringen Produktivitätszuwachs in den Wirtschaftszweigen für nicht handelbare Güter. Die vorhandenen Unternehmensstrukturen sind teilweise stark konzentriert, insbesondere in der Lebensmittelindustrie sowie im Groß- und Einzelhandel. Dies ist möglicherweise ein Grund für das hohe Verbraucherpreisniveau, wenngleich auch die langen Transportwege eine Rolle spielen könnten. Die Einzelhandelspreise in Finnland zählen zu den höchsten in der EU. Der Wettbewerb im Einzelhandel wird teilweise noch immer durch die Regulierung behindert, wenngleich diese in letzter Zeit etwas gelockert wurde, und durch Barrieren für den Marktein- und -austritt in- und ausländischer Unternehmen erschwert.

(14) Das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm Finnlands enthalten keine spezifischen Verpflichtungen im Rahmen des Euro-Plus-Pakts, die aber vorgelegt werden sollen, sobald die neue Regierung gebildet ist.

(15) Die Kommission hat das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm geprüft und dabei nicht nur deren Bedeutung für eine tragfähige Haushalts- sowie Wirtschafts- und Sozialpolitik in Finnland berücksichtigt, sondern auch die Einhaltung der EU-Vorschriften und -Richtungsvorgaben, da es notwendig ist, die wirtschaftspolitische Steuerung der EU insgesamt zu stärken. Sie ist der Ansicht, dass mittelfristige Konsolidierungsmaßnahmen präzisiert werden und weitere Maßnahmen getroffen werden sollten, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern, z.B. durch eine Steigerung der Produktivität im öffentlichen Sektor. Zudem sollten weitere Maßnahmen getroffen werden, um die Arbeitsanreize zu verstärken und das tatsächliche Alter bei Austritt aus dem Berufsleben zu erhöhen und um die Produktivität und den Wettbewerb auf den Dienstleistungsmärkten zu steigern.

(16) Angesichts dieser Bewertung und unter Berücksichtigung der Empfehlung des Rates vom 2. Juni 2010 nach Artikel 126 Absatz 7 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hat der Rat die Stabilitätsprogrammaktualisierung Finnlands 2011 geprüft, wobei insbesondere seine Empfehlungen unter den Nummern 1 und 2 auf seiner Stellungnahme [1] beruhen. Zudem hat der Rat unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25. März 2011 das nationale Reformprogramm Finnlands geprüft —

EMPFIEHLT, dass Finnland im Zeitraum 2011-2012 folgende Maßnahmen ergreift:

1. Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung und Nutzung möglicher Mehreinnahmen zur Senkung des Defizits und gleichzeitig Ergreifen weitere Maßnahmen, damit die Haushaltsposition auch weiterhin über dem mittelfristigen Ziel bleibt, insbesondere durch Einhaltung der mittelfristigen Ausgabenbenchmark.

2. Treffen weiterer Maßnahmen, um z.B. durch strukturelle Änderungen Produktivitätssteigerungen und Kostensenkungen im öffentlichen Dienst zu erzielen und so den mit der Bevölkerungsalterung verbundenen Herausforderungen zu begegnen.

3. Stärkere Ausrichtung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf Langzeitarbeitslose und junge Menschen.

4. Ergreifen von Maßnahmen, um die Chancen älterer Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt und ihre Teilnahme am lebenslangen Lernen zu erhöhen. Unternehmen weiterer Schritte in Abstimmung mit den Sozialpartnern und gemäß den nationalen Praktiken, um ältere Arbeitnehmer zu ermutigen, im Arbeitsmarkt zu bleiben, durch Maßnahmen, mit denen ein frühes Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt verringert und das tatsächliche Renteneintrittsalter erhöht wird. Inbetrachtziehen einer Koppelung des gesetzlichen Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung, mit Blick auf das bereits bestehende System der Koppelung der Rentenleistungen an die Lebenserwartung.

5. Ergreifen weiterer Maßnahmen, um den Dienstleistungssektor noch stärker zu öffnen, und dazu den Regulierungsrahmen umgestalten und Beschränkungen beseitigen, um den Eintritt in Dienstleistungsmärkte insbesondere im Einzelhandel zu erleichtern.

Geschehen zu Brüssel am 12. Juli 2011.

Im Namen des Rates
Der Präsident
J. VINCENT-ROSTOWSKI

[1] Gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.