



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 2.6.2014
COM(2014) 427 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Finnlands 2014

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Finnlands 2014

{SWD(2014) 427 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Finnlands 2014

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Finnlands 2014

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 Wirtschaftspolitiken¹, 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 Ungleichgewichte², insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission³,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments⁴,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 26. März 2010 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission zu, eine auf eine 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 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, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden.

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

³ COM(2014) 427 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 und P7_TA(2014)0129.

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 9. Juli 2013 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm Finnlands für 2013 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Finnlands für die Jahre 2012 bis 2016 ab. Am 15. November 2013 legte die Kommission im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 473/2013⁵ ihre Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Finnlands⁶ für 2014 vor.
- (5) Am 13. November 2013 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht⁷ an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2014 eingeleitet wurde. Am selben Tag nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht⁸ an, worin Finnland als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, für die eine eingehende Überprüfung durchgeführt werden sollte.
- (6) Am 20. Dezember 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 5. März 2014 veröffentlichte die Kommission die Ergebnisse ihrer eingehenden Überprüfung für Finnland⁹ gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Aufgrund ihrer Analyse gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass in Finnland nach wie vor makroökonomische Ungleichgewichte bestehen, die Überwachung und politische Maßnahmen erfordern. Insbesondere die in den letzten Jahren schwache Exportleistung, die durch den Strukturwandel in der Industrie sowie durch Kosten- und Nicht-Kosten-Wettbewerbsfähigkeitsfaktoren bedingt ist, verdient weiterhin Aufmerksamkeit.
- (8) Am 17. April 2014 übermittelte Finnland sein nationales Reformprogramm 2014 sowie sein Stabilitätsprogramm 2014. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (9) Nach der im Stabilitätsprogramm 2014 skizzierten Haushaltsstrategie wird für 2015 die Rückkehr zum mittelfristigen Haushaltsziel angestrebt; der strukturelle Saldo soll über den restlichen Programmzeitraum hinweg oberhalb dieses Ziels gehalten

⁵ ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 11.

⁶ C(2013) 8012 final.

⁷ COM(2013) 800 final.

⁸ COM(2013) 790 final.

⁹ SWD(2014) 89 final.

werden und der gesamtstaatliche Haushalt ab 2017 ausgeglichen sein. Finnlands mittelfristiges Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von 0,5 % des BIP entspricht den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. 2013 erreichte Finnland sein mittelfristiges Ziel und plant, es 2014 annähernd zu erreichen und gleichzeitig auch den Ausgabenrichtwert einzuhalten. Gleichwohl beabsichtigt Finnland, 2015 über dem mittelfristigen Haushaltsziel zu liegen, und erfüllt nach wie vor den Ausgabenrichtwert. Dies entspricht insgesamt den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Gleichzeitig tendiert der Bruttoschuldenstand nach oben und dürfte 2015 vor allem aufgrund schwacher makroökonomischer Aussichten zeitweise die Schwelle von 60 % des BIP übersteigen. Das den Haushaltsprojektionen des Programms zugrunde liegende makroökonomische Szenario, das nicht unabhängig erstellt wurde, ist plausibel, fällt allerdings hinsichtlich des Wirtschaftswachstums in den Jahren 2014 und 2015 etwas optimistischer aus als die Frühjahrsprognose der Kommission. Die Frühjahrsprognose der Kommission 2014 projiziert für 2014 eine Verschlechterung des strukturellen Saldos um 0,3 % des BIP, die eine Abweichung vom mittelfristigen Ziel nach sich zieht, und für 2015 eine Verbesserung um 0,6 % des BIP, während der Ausgabenrichtwert dieser Prognose zufolge in beiden Jahren eingehalten wird. Nach Auffassung des Rates, der sich auf seine Bewertung des Stabilitätsprogramms und die Prognose der Kommission gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 stützt, dürfte Finnland die in seinem Programm genannten Ziele, die weitgehend mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt im Einklang stehen, erreichen.

- (10) Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Finnland wird durch die Auswirkungen, die die Kosten der Bevölkerungsalterung auf den Haushalt haben, stark gefährdet. Finnland hat die Tragfähigkeitslücke erkannt und 2013 ein strukturpolitisches Programm zur Schließung dieser Lücke und zur Neubelebung des Wirtschaftswachstums vorgelegt. Einen weiteren wichtigen Schritt stellen die mehrjährigen Ausgabenplafonds für die zentralstaatlichen Ausgaben und die im März 2014 veröffentlichte gesamtstaatliche Finanzplanung für die Jahre 2015-2018 dar, die Anpassungsmaßnahmen, Strukturreformen und wachstumsfördernde Investitionen vorsieht. Anpassungsmaßnahmen auf der Einnahmenseite betreffen in erster Linie Anhebungen der Einkommen- und Gütersteuern.
- (11) Die Effizienz öffentlicher Dienstleistungen hat mit der Produktivitätsentwicklung in der Privatwirtschaft nicht Schritt gehalten. Finnland bereitet Verwaltungsreformen auf kommunaler Ebene sowie bei den Gesundheits- und Sozialdiensten vor. Die Kommunalreform basiert auf einer freiwilligen Fusion von Gemeinden, die durch finanzielle Anreize des Staates gefördert wird. Das Ergebnis dieser freiwilligen Fusionen ist noch ungewiss. Die Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen sollen von fünf regionalen Anbietern erbracht werden, während die Kommunen sich auch weiterhin an deren Erbringung beteiligen. Einzelheiten hierzu sind noch nicht bekannt, eine Gesetzesvorlage soll im Herbst 2014 vorliegen. Anfang 2017 sollten die neuen Strukturen errichtet sein. Durch das Gesetz zur Förderung des Funktionserhalts bei älteren Menschen vom Juli 2013 wird mehr Gewicht auf Prävention, Rehabilitation und selbständige Lebensführung gelegt, was dazu beitragen dürfte, den Bedarf an stationärer Betreuung zu verringern und die künftigen Kosten der Langzeitpflege einzudämmen.
- (12) Die wichtigste Herausforderung für den finnischen Arbeitsmarkt ist nach wie vor das langfristige Angebot an Arbeitskräften, da mehr Menschen aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden als ins Erwerbsleben eintreten. Eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit

und eine Verbesserung des Arbeitskräfteangebots sind erforderlich, um dem künftigen Bedarf gerecht zu werden. Das strukturpolitische Programm der Regierung von 2013 enthält Maßnahmen zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit und zur Verbesserung des Arbeitskräfteangebots sowie zur Erhöhung der Anreize, eine Stelle anzunehmen. Finnland wirkt zwar darauf hin, dass weniger Menschen frühzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheiden, es gibt aber noch einige Schlupflöcher wie den sogenannten Arbeitslosigkeitstunnel, der es älteren Arbeitslosen ermöglicht, unter bestimmten Bedingungen bis zum Ruhestand weiterhin Arbeitslosenunterstützung zu beziehen. Der vor kurzem eingeführte Lebenserwartungskoeffizient und die Verdreifachung der Zuwachsrates bei der Berechnung der Ansprüche scheinen sich nur begrenzt auf die Verrentungsmodalitäten auszuwirken. Da die Lebenserwartung rascher als erwartet steigt, die Menschen aber nicht länger erwerbstätig sind, besteht die Gefahr, dass die Renten künftig weniger angemessen sind. Finnland strebt an, das tatsächliche Renteneintrittsalter bis 2025 auf mindestens 62,4 Jahre zu erhöhen. Ob dieses Ziel ohne neue Maßnahmen wie eine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters und verstärkte Anstrengungen zur Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer erreicht werden kann, ist fraglich. Die Sozialpartner arbeiten an ihrem Vorschlag für die Rentenreform, die von der neuen Regierung nach den Parlamentswahlen im Frühjahr 2015 umgesetzt werden und Anfang 2017 in Kraft treten soll. Finnland hat bedeutende und ehrgeizige Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit ergriffen. Eine dauerhafte Verbesserung der beschäftigungsrelevanten Fähigkeiten der Zielgruppen und deren Aussichten auf dem Arbeitsmarkt braucht Zeit.

- (13) Finnland hat Maßnahmen zur Verbesserung des allgemeinen Wettbewerbsklimas ergriffen, und bei der Umsetzung des Programms zur Förderung eines gesunden Wettbewerbs sind einige Fortschritte erzielt worden. Nach der Fusionierung der für Wettbewerb und Verbraucher zuständigen Behörden wird gerade damit begonnen, die neue Struktur umzusetzen. Mit dem Wettbewerbsgesetz wird nunmehr durch einen Schwellenwert das Erlangen einer beherrschenden Stellung im Verbrauchsgüter-Einzelhandel erschwert, und die finnische Wettbewerbs- und Verbraucherbehörde erhielt spezielle Befugnisse, um unter bestimmten Bedingungen gegen wirtschaftliche Tätigkeiten öffentlicher Stellen vorzugehen, die den Wettbewerb am Markt verzerren. Der finnische Einzelhandelsmarkt ist stark konzentriert; in den einschlägigen Rechtsvorschriften gibt es einige Faktoren, die den Wettbewerb potenziell schwächen und die Stellung der beiden Marktführer stärken. Als Beispiele sind unter anderem städteplanerische Auflagen zu nennen, die sowohl für große Handelsunternehmen als auch für kleine Geschäfte ausgesprochen streng sind. Die derzeit laufende Überprüfung der Vorschriften zur Bodennutzung und Raumplanung bietet Gelegenheit, sie eher im Sinne eines gesunden Wettbewerbs zu gestalten. Der finnische Einzelhandel, in dem es auch Wettbewerbshindernisse gibt, die sich aus der Regulierung großer Einzelhandelsflächen ergeben, gehört immer noch zu den am stärksten regulierten Bereichen in den Mitgliedstaaten.
- (14) Die Neubelebung des Wachstums und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit stellen die wichtigste Herausforderung für die finnische Wirtschaft dar. Finnland steht auf den Ranglisten der internationalen Wettbewerbsfähigkeit weit vorn, hat aber gleichzeitig im Zeitraum 2007-2012 in der EU am schnellsten Exportmarktanteile eingebüßt. Die FuE-Intensität der Unternehmen tendiert nach unten und die nationale Vorgabe für die FuE-Ausgaben scheint immer noch außer Reichweite. Kritisch ist insbesondere die Frage, wie effizient das finnische Forschungs- und Innovationssystem einschlägige Investitionen in neue innovative Waren und

Dienstleistungen umwandelt. Derzeit reichen die Investitionen nicht aus, um mit dem FuE-Potenzial neue Erzeugnisse zu entwickeln. Eine begrenzte Zahl großer Exportfirmen mit einer schmalen Produktpalette und die rückläufige Ausführneigung kleiner finnischer Unternehmen beeinträchtigen die Handelsleistung und das Potenzialwachstum. Durch weitere, eigens für kleinere Unternehmen konzipierte Internationalisierungsmaßnahmen ließe sich das Exportpotenzial fördern. Finnland hat Reformen zum Ausbau der Kapazitäten für die Herstellung innovativer Produkte und zur stärkeren Diversifizierung der Industrie eingeleitet und dabei unter anderem Forschungseinrichtungen und Forschungsfinanzierung umfassend reformiert. Das strukturpolitische Programm von 2013, die Ausgabenplafonds für die staatlichen Ausgaben und die Finanzplanung für die Jahre 2015-2018 vom März 2014 enthalten nicht nur Anpassungsmaßnahmen und Strukturreformen, sondern auch Wachstums- und Innovationsinitiativen. Darüber hinaus würde vor allem Finnland von einer Diversifizierung der Energieversorgung profitieren, die von einer einzigen Gasquelle abhängt.

- (15) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Finnlands umfassend analysiert. Sie hat das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine nachhaltige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Finnland berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 5 wider.
- (16) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm Finnlands geprüft; seine Stellungnahme¹⁰ hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.
- (17) Angesichts der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm und das Stabilitätsprogramm geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 2, 4 und 5 wider.
- (18) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission auch eine Analyse der Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets insgesamt vorgenommen. Auf dieser Grundlage hat der Rat spezifische Empfehlungen für die Mitgliedstaaten abgegeben, deren Währung der Euro ist. Auch Finnland sollte für eine vollständige und frühzeitige Umsetzung dieser Empfehlungen sorgen –

EMPFIEHLT, dass Finnland im Zeitraum von 2014 bis 2015

- 1. angesichts der sich abzeichnenden Lücke gegenüber dem mittelfristigen Haushaltsziel die haushaltspolitischen Maßnahmen für 2014 intensiviert; 2015 und danach das mittelfristige Haushaltsziel wie geplant einhält und dafür sorgt, dass das Schuldenstandskriterium bei einer wachstumsfreundlichen Finanzpolitik erfüllt wird; rasch die im strukturpolitischen Programm, den Ausgabenplafonds für die staatlichen Ausgaben und die Finanzplanung für die Jahre 2015-2018 festgelegten Reformen umsetzt, damit sich die Tragfähigkeitslücke der öffentlichen Finanzen verkleinert und bessere Wachstumsvoraussetzungen herrschen;

¹⁰ Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

2. für eine effektive Umsetzung der laufenden Verwaltungsreformen auf kommunaler Ebene sowie bei den Gesundheits- und Sozialdiensten sorgt, damit öffentliche Dienstleistungen kostenwirksamer erbracht werden;
3. das gesamte Arbeitskräftepotenzial am Arbeitsmarkt ausschöpft und dabei auch Beschäftigungsquote und Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer steigert, Frühverrentungsmöglichkeiten abbaut und das gesetzliche Renteneintrittsalter an die veränderte Lebenserwartung anpasst; die Aussichten junger Menschen und Langzeitarbeitsloser am Arbeitsmarkt aufhellt, wobei besonderes Augenmerk auf die Berufsbildung und gezielte Aktivierungsmaßnahmen zu legen ist;
4. weiterhin für mehr Wettbewerb auf dem Produkt- und Dienstleistungsmarkt, insbesondere im Einzelhandel, sorgt, indem das neue Programm zur Förderung eines gesunden Wettbewerbs auch tatsächlich wirksam umgesetzt wird und dabei die Bodennutzungs- und Bebauungsvorschriften im Sinne eines gesunden Wettbewerbs geändert werden;
5. weiterhin seine Kapazitäten für die Herstellung innovativer Produkte und Dienstleistungen ausbaut, wachstumsstarke Unternehmen in einem sich rasch wandelnden Umfeld fördert und die Industrie, insbesondere durch verstärkte Anreize, in Finnland zu investieren, diversifiziert und den Zugang kleinerer Unternehmen zu den Exportmärkten weiter erleichtert; die Entwicklung der grenzüberschreitenden Gasleitung nach Estland beschleunigt.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Für den Rat
Der Präsident*