



Brüssel, den 18.5.2016
COM(2016) 346 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Finnlands 2016

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Finnlands 2016

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Finnlands 2016

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Finnlands 2016

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. November 2015 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht⁵ an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2016 eingeleitet wurde. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 17./18. März 2016 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 26. November 2015 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht⁶ an, in dem sie Finnland als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei. Am selben Tag nahm die Kommission auch eine Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

³ COM(2016) 346 final.

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

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets⁷ an. Diese Empfehlung wurde am 18./19. Februar 2016 vom Europäischen Rat gebilligt und am 8. März 2016 vom Rat verabschiedet. Als Land, dessen Währung der Euro ist, und angesichts der engen Verflechtungen zwischen den Volkswirtschaften in der Wirtschafts- und Währungsunion sollte Finnland die vollständige und fristgerechte Umsetzung dieser Empfehlungen sicherstellen.

- (2) Der Länderbericht 2016 für Finnland⁸ wurde am 26. Februar 2016 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Finnlands bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen vom 14. Juli 2015 und bei der Verwirklichung der nationalen Ziele im Rahmen von Europa 2020 bewertet. Der Länderbericht enthielt außerdem die eingehende Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Am 8. März 2016 legte die Kommission die Ergebnisse der eingehenden Überprüfung vor.⁹ Die Kommission gelangt aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Finnland makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Es ist insbesondere notwendig, den seit mehreren Jahren zu verzeichnenden Rückgang der Kostenwettbewerbsfähigkeit anzugehen, der hauptsächlich darauf zurückzuführen ist, dass die Löhne während eines längeren Zeitraums schneller gestiegen sind als die Produktivität, was im Zeitraum von 2008 bis 2012 zu einer drastischen Verschlechterung der Leistungsbilanz geführt hat. In der Analyse wurde auch auf signifikante mittel- und langfristige Risiken für die Tragfähigkeit der ohnehin schon angespannten öffentlichen Finanzen verwiesen.
- (3) Am 14. April 2016 übermittelte Finnland sein nationales Reformprogramm 2016 und sein Stabilitätsprogramm 2016. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (4) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung seiner Partnerschaftsvereinbarung und der jeweiligen Programme und zur Unterbreitung von Änderungsvorschlägen auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen des Rates notwendig ist. In den Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der europäischen Struktur- und Investitionsfonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung¹⁰ hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.
- (5) Im Stabilitätsprogramm 2016 wird auf die signifikanten Haushaltsauswirkungen des außergewöhnlichen Flüchtlingszustroms verwiesen, und es werden ausreichend Belege für Umfang und Art der zusätzlichen Haushaltsbelastung geliefert. Der Kommission zufolge betragen die berücksichtigungsfähigen zusätzlichen Ausgaben im Jahr 2015 rund 0,05 % des BIP und werden gegenwärtig für 2016 auf 0,2 % des BIP geschätzt. Die Bestimmungen nach Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ermöglichen eine Berücksichtigung dieser zusätzlichen Ausgaben, da der Flüchtlingszustrom ein außergewöhnliches Ereignis

⁷ COM(2015) 692 final.

⁸ SWD(2016) 94 final.

⁹ COM(2016) 95 final.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

darstellt, das erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen Finnlands hat, deren Tragfähigkeit durch die Gewährung einer Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel nicht gefährdet würde. Um die betreffenden Kosten zu berücksichtigen, wurde die erforderliche Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel für 2015 somit nach unten korrigiert. Was 2016 anbelangt, wird im Frühjahr 2017 auf der Grundlage der von den finnischen Behörden bereitgestellten beobachteten Daten eine endgültige Bewertung vorgenommen, die auch die berücksichtigungsfähigen Werte umfassen wird.

- (6) Finnland unterliegt zurzeit der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Am 18. Mai 2016 veröffentlichte die Kommission einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV, da Finnlands gesamtstaatlicher Schuldenstand 2015 den Referenzwert von 60 % des BIP überschritt. Die Analyse ergab, dass das Schuldenstandskriterium als eingehalten bewertet werden sollte. In ihrem Stabilitätsprogramm 2016 plant die Regierung eine Verbesserung des Gesamtsaldos auf -2,5 % des BIP im Jahr 2016 und weiter auf -1,3 % im Jahr 2020. Die Regierung beabsichtigt, das mittelfristige Haushaltsziel – ein strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP – bis 2019 zu erreichen. Dem Stabilitätsprogramm zufolge wird die Schuldenquote im Jahr 2019 mit 67,4 % ihren Höchststand erreichen und 2020 auf 67,2 % sinken. Das diesen Projektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist plausibel. Die zur Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels bis 2019 erforderlichen Maßnahmen wurden nicht ausreichend spezifiziert. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2016 davon aus, dass 2016 das Risiko einer gewissen Abweichung vom empfohlenen Anpassungspfad besteht. Würden die Haushaltsauswirkungen des außergewöhnlich starken Flüchtlingszustroms von der Bewertung ausgenommen, so hätte dies keinen Einfluss auf die Schlussfolgerung für 2016. Unter Annahme einer unveränderten Politik besteht 2017 das Risiko einer erheblichen Abweichung von der empfohlenen Anpassung. Die Schuldenquote wird den Projektionen zufolge ihren Aufwärtstrend fortsetzen und 2017 bei 66,9 % liegen. Nach Auffassung des Rates, der sich auf seine Bewertung des Stabilitätsprogramms und die Frühjahrsprognose 2016 der Kommission stützt, besteht die Gefahr, dass Finnland die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht einhalten wird. Um die Erfüllung der Vorgaben zu gewährleisten, werden daher 2016 und 2017 weitere Maßnahmen notwendig sein.
- (7) Angesichts der alternden Bevölkerung und einer sinkenden Erwerbsbevölkerung dürften die Ausgaben für Renten, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege von 23,1 % im Jahr 2013 auf 26,9 % des BIP im Jahr 2030 ansteigen.¹¹ Finnland hat im Januar 2016 eine Rentenreform verabschiedet, mit der die Rentenansprüche ab 2017 an die Lebenserwartung gekoppelt werden. Die von den Kommunen erbrachten Sozial- und Gesundheitsleistungen machen 10 % des BIP aus. Wird das System nicht reformiert, ist mit einem Ausgabenanstieg für diese Leistungen von nominal 2,4 % jährlich zu rechnen, und auch der Anteil der Ausgaben am BIP würde sich erhöhen. Es wurden Grundzüge einer weitreichenden Verwaltungsreform und Umstrukturierung der Gesundheitsversorgung und der sozialen Dienste vereinbart. Zu den Hauptzielen der Reform zählen die langfristige Verringerung der

¹¹ The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060) European Economy 3, Mai 2015, Brüssel.

Tragfähigkeitslücke um 3 Mrd. EUR durch eine bessere Kostenkontrolle. Erreicht werden soll dies durch die Integration von Diensten, eine Bündelung der Arrangeure für Dienstleistungen und eine stärkere Digitalisierung. Die Einzelheiten sind noch auszuarbeiten, und die vor der Reform eingeführten Pläne für das Änderungsmanagement können wie geplant ab 2019 umgesetzt werden. Die Regierung hat angekündigt, Ende 2016 Maßnahmen zur Umsetzung der Reform vorzulegen, die angesichts des Umfangs und Zeitplans eine Herausforderung darstellen wird. Daher ist die rechtzeitige Annahme der Legislativvorschläge von zentraler Bedeutung.

- (8) Zur Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit Finnlands muss die Funktionsweise des Arbeitsmarkts in verschiedener Hinsicht verbessert werden. Seit dem Ende 2013 zentral vereinbarten Tarifabschluss fielen die Lohnsteigerungen auf aggregierter Ebene moderat aus. Im Einklang mit dem vereinbarten Abschluss verlangsamte sich der jährliche Anstieg der ausgehandelten Löhne von 1,3 % im letzten Quartal 2013 auf 0,5 % im vierten Quartal 2015. Im Juni 2015 beschlossen die Sozialpartner, die Vereinbarung bis 2016 zu verlängern. Das Arbeitsproduktivitätswachstum hat sich jedoch noch nicht erholt, sodass die nominalen Lohnstückkosten – wenn auch langsamer – steigen dürften. Es wurden Verhandlungen zur Wiederherstellung der Kostenwettbewerbsfähigkeit geführt. Am 29. Februar 2016 vereinbarten die Sozialpartner einen Pakt für Wettbewerbsfähigkeit. Dieser Pakt muss vor der Umsetzung in sektorspezifische Vereinbarungen überführt werden. Der Pakt für Wettbewerbsfähigkeit wird durch Maßnahmen ergänzt, die von den Sozialpartnern vereinbart wurden und für mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt sorgen und ein neues Modell für das Lohnwachstum schaffen sollen, das die Löhne in verschiedenen Sektoren an die Löhne in denjenigen Sektoren koppelt, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Bei der Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist der Rolle der Sozialpartner in vollem Umfang Rechnung zu tragen.
- (9) Angesichts der schrumpfenden Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter muss die Erwerbsbeteiligung erhöht werden. Dies erfordert kontinuierliche Anstrengungen zur Eingliederung von älteren Arbeitnehmern, jungen Menschen, Langzeitarbeitslosen und gering qualifizierten Arbeitskräften in den Arbeitsmarkt. Die Beschäftigungsquote ist von einem Höchststand vor der Krise von 70,6 % im Jahr 2008 um mehr als zwei Prozentpunkte auf 68,5 % im Jahr 2015 zurückgegangen, während die Arbeitslosigkeit von 6,4 % auf 9,4 % nach oben kletterte. Bei den älteren Menschen hat sich die Beschäftigungsquote allmählich verbessert, doch es bestehen nach wie vor Möglichkeiten für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben durch verlängerte Arbeitslosenleistungen für ältere Arbeitnehmer bis zum Renteneintritt, die – wenn sie nicht begrenzt werden – die positiven Auswirkungen der im Jahr 2016 erlassenen Rentenreform gefährden könnten. Die Auswirkungen der Rentenreform werden 2019 bewertet. Im Zeitraum von 2008 bis 2014 hat sich die Langzeitarbeitslosigkeit deutlich von 1,2 % auf 1,9 % der gesamten Erwerbsbevölkerung erhöht, obwohl viele Langzeitarbeitslose schließlich aus der Erwerbsbevölkerung ausgeschieden sind. Die Jugendarbeitslosigkeit ist 2015 auf 22,4 % angestiegen. Geringqualifizierte sind am stärksten von der schwachen Leistung des Arbeitsmarktes betroffen. Eine Kürzung der Mittel für eine aktive Arbeitsmarktpolitik zu einem Zeitpunkt, zu dem der Bedarf an solchen Maßnahmen wächst, könnte die Chancen der oben aufgeführten Gruppen auf eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt verringern. Was die Arbeitsmarktaktivierung angeht, kann das komplexe System von Leistungen, das verschiedene Arten der finanziellen Unterstützung umfasst, signifikante Nichterwerbstätigkeits- und Niedriglohnfallen

bewirken. Angesichts der Kürzungen der Haushaltsmittel für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen ist es besonders wichtig, diese Schwachstellen anzugehen und positive Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit einzuführen, etwa verbesserte Möglichkeiten, eine Erwerbstätigkeit und den Bezug von Leistungen miteinander zu kombinieren. Die Ankunft einer vergleichsweise großen Zahl von Migranten und Flüchtlingen in Finnland im Jahr 2015 könnte dabei helfen, die Auswirkungen der Alterung der Bevölkerung zu begrenzen, allerdings nur, wenn diese Menschen erfolgreich in den Arbeitsmarkt und in das Bildungswesen eingegliedert werden können. Auf dem Arbeitsmarkt bestehen Schwierigkeiten, das Angebot auf den Bedarf abzustimmen, was unter anderem auf den Strukturwandel in der Wirtschaft zurückzuführen ist, im Zuge dessen neue Arbeitsplätze in anderen geografischen Gebieten und Industriezweigen entstehen, als denen, in denen Arbeitsplätze verloren gegangen sind. Es sind Maßnahmen erforderlich, um das Angebot an bezahlbarem Wohnraum im Raum Helsinki zu erhöhen, sowie wirksame Strategien, die den Menschen helfen, ihre Kompetenzen auf den neuesten Stand zu bringen und einen Arbeitsplatz zu finden.

- (10) Das wirtschaftliche Umfeld in Finnland ist genauso gut wie oder besser als in anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften. Allerdings beeinträchtigt der mangelnde Wettbewerb, insbesondere im Bereich der in erster Linie für den einheimischen Markt bestimmten Dienstleistungen wie Einzelhandels- und Verkehrsdienstleistungen, die allgemeine Wettbewerbsfähigkeit der finnischen Wirtschaft. Den Unternehmen zufolge hindern auf einigen Märkten überzogene regulatorische Auflagen den Markteintritt und das Wachstum. Diese übermäßigen Anforderungen müssen abgebaut werden, um das Unternehmertum und Investitionen zu fördern. Im Einzelhandelssektor wird die Reform der Planungsvorschriften dafür sorgen, dass die Regeln für die Größe und Lage von Geschäften flexibler ausgestaltet werden können. Der Sektor der handelbaren Güter durchläuft nach wie vor eine Umstrukturierung und würde von der Erschließung neuer Märkte und der Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen, insbesondere von solchen mit hohem Mehrwert, profitieren. Der Strukturwandel könnte durch Maßnahmen zur Förderung der Unternehmensexpansion, Internationalisierung und Innovation vorangebracht werden. Im August 2015 wurden geänderte Rechtsvorschriften verabschiedet, doch die meisten davon werden voraussichtlich erst im Zeitraum 2016 bis 2018 umgesetzt. Die Regierung hat weitere Strukturreformen zur Förderung des Marktwettbewerbs angekündigt.
- (11) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Finnlands umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2016 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an Finnland gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Finnland berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der EU 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 3 wider.

- (12) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm geprüft; seine Stellungnahme¹² ist insbesondere in Empfehlung 1 eingeflossen.
- (13) Vor dem Hintergrund 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 und 3 wider –

EMPFIEHLT, dass Finnland 2016 und 2017

1. eine jährliche Haushaltskorrektur von mindestens 0,5 % des BIP in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel für 2016 und von 0,6 % für 2017 erreicht; unerwartete Mehreinnahmen nutzt, um den Abbau des gesamtstaatlichen Schuldenstands zu beschleunigen; die rechtzeitige Annahme und Umsetzung der Verwaltungsreform für eine höhere Kosteneffizienz der Sozial- und Gesundheitsdienste gewährleistet;
2. sicherstellt, dass das System zur Lohnfindung verbesserte lokale Lohnverhandlungen und eine Beseitigung starrer Strukturen gewährleistet, wobei die Rolle der Sozialpartner zu achten ist, und einen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit und zu einem stärker ausfuhrorientierten Ansatz leistet; Anreize für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit stärkt und ausreichende aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, auch für Menschen mit Migrationshintergrund, auf den Weg bringt; Maßnahmen ergreift, um regionale Unterschiede und das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage zu verringern;
3. weiter an einer Stärkung des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor, einschließlich im Einzelhandel, arbeitet; Unternehmertum und Investitionen fördert, auch durch die Verringerung der Belastung durch Bürokratie und Rechtsvorschriften, um das Wachstum der Produktion mit hoher Wertschöpfung voranzubringen.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

¹² Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.