



Brüssel, den 5.6.2019
COM(2019) 526 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

**zum nationalen Reformprogramm Finnlands 2019 mit einer Stellungnahme des Rates
zum Stabilitätsprogramm Finnlands 2019**

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Finnlands 2019 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Finnlands 2019

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,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments,

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 21. November 2018 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht an, mit dem das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung 2019 eingeleitet wurde. Dabei wurde der europäischen Säule sozialer Rechte, die am 17. November 2017 vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission proklamiert wurde, gebührend Rechnung getragen. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 21. März 2019 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 21. November 2018 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 auch den Warnmechanismus-Bericht an, in dem sie Finnland nicht 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 Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets an, die am 21. März 2019 vom Europäischen Rat gebilligt wurde. Am 9. April 2019 nahm der Rat die Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets (im Folgenden „Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet“) an.

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

- (2) Angesichts der engen Verflechtungen zwischen den Volkswirtschaften in der Wirtschafts- und Währungsunion sollte Finnland als Mitgliedstaat, dessen Währung der Euro ist, die vollständige und fristgerechte Umsetzung der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet, die in den Empfehlungen 3 und 4 ihren Niederschlag findet, sicherstellen. Insbesondere wird eine gezielte Ausrichtung der investitionsbezogenen Wirtschaftspolitik auf die spezifizierten Bereiche dazu beitragen, die zweite Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet im Hinblick auf die Investitionsförderung anzugehen, und mit Maßnahmen zur Eindämmung der Verschuldung der privaten Haushalte wird die vierte Empfehlung zum Euro-Währungsgebiet im Hinblick auf den Abbau der privaten Verschuldung angegangen.
- (3) Der Länderbericht 2019 für Finnland² wurde am 27. Februar 2019 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Finnlands bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 13. Juli 2018, bei der Umsetzung der Empfehlungen der Vorjahre und bei der Verwirklichung der nationalen Ziele im Rahmen von Europa 2020 bewertet.
- (4) Am 4. April 2019 übermittelte Finnland sein nationales Reformprogramm 2019 und sein Stabilitätsprogramm 2019. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (5) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds („ESI-Fonds“) für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates³ 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 ESI-Fonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung⁴ hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.
- (6) Finnland unterliegt derzeit der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. In seinem Stabilitätsprogramm 2019, das auf der Annahme einer unveränderten Politik beruht und von der Vorgängerregierung kurz vor den Parlamentswahlen im April vorgelegt wurde, veranschlagt Finnland für das Jahr 2019 einen Gesamtsaldo von -0,3 % des BIP, was gegenüber den 0,7 % des BIP des Jahres 2018 einen Rückgang bedeutet. Nach Einschätzung der Regierung wird sich der Saldo im Jahr 2020 auf 0 % verbessern, um sich anschließend wieder zu verschlechtern, 2021 auf -0,1 % und 2022 auf -0,3 %. Auf der Grundlage des neu berechneten strukturellen Saldos⁵ soll das mittelfristige Haushaltsziel – ein strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP – im gesamten Programmzeitraum weiter

² SWD(2019) 1025 final.

³ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnung der Kommission anhand der gemeinsamen Methodik.

übertroffen werden; dabei wurde den im Jahr 2019 vorgenommenen Berichtigungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Strukturreformen, für die eine vorübergehende Abweichung gewährt wird, Rechnung getragen. Die gesamtstaatliche Schuldenquote, die im Jahr 2015 mit 63,4 % ihren Höchststand erreichte, ging 2018 auf 58,9 % zurück. Dem Stabilitätsprogramm 2019 zufolge wird die Schuldenquote weiter sinken, um im Jahr 2021 einen Stand von 57,4 % des BIP zu erreichen. 2022 soll sie dann wieder auf 57,7 % des BIP ansteigen. Das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario erscheint weitgehend plausibel. Die Hauptrisiken hinsichtlich der Haushaltsprojektionen sind in möglicherweise unerwartet hohen Kosten der Bevölkerungsalterung und einer höheren Inflation begründet.

- (7) Am 13. Juli 2018 empfahl der Rat Finnland, das mittelfristige Haushaltsziel 2019 unter Berücksichtigung der Berichtigungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Strukturreformen, für die eine vorübergehende Abweichung gewährt wird, zu erreichen. Dies entspricht einer nominalen Wachstumsrate der staatlichen Nettoprimärausgaben⁶ von höchstens 2,9 % im Jahr 2019, was eine Verschlechterung des strukturellen Saldos um 0,2 % des BIP zulässt. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2019 davon aus, dass Finnland sein mittelfristiges Haushaltsziel im Jahr 2019 unter Berücksichtigung der mit der Strukturreformklausel verbundenen zugestandenen Abweichung erreichen wird.
- (8) Angesichts der für Finnland prognostizierten Produktionslücke von 0,8 % darf im Jahr 2020 die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben 1,9 % nicht überschreiten; dies steht im Einklang mit der strukturellen Anpassung von 0,5 % des BIP nach der gemeinsam vereinbarten Anpassungsmatrix hinsichtlich der Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2019 davon aus, dass für Finnland im Jahr 2020 bei einer unveränderten Politik das Risiko einer gewissen Abweichung von dieser Vorgabe besteht. Insgesamt ist der Rat der Auffassung, dass Finnland die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr 2019 voraussichtlich einhalten wird und bereit sein muss, weitere Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts auch im Jahr 2020 zu gewährleisten.
- (9) In Anbetracht der Bevölkerungsalterung und der schrumpfenden Erwerbsbevölkerung dürften die Ausgaben für Renten, Gesundheitsversorgung und insbesondere Sozialfürsorge (Langzeitpflege) in den kommenden Jahrzehnten ansteigen. Gemäß dem Bericht über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen 2018 würde der projizierte Anstieg der alterungsbedingten Kosten eine Haushaltskonsolidierung in Höhe von 2 % des BIP erfordern, um die Schuldenquote langfristig zu stabilisieren. Eine Reform des regionalen Verwaltungs-, Gesundheits- und Sozialwesens, mit der diese Herausforderungen angegangen und ein gleichberechtigter Zugang und verkürzte Wartezeiten sichergestellt werden sollten, wurde vom finnischen Parlament am 7. März 2019 abgelehnt. Die Quote der selbst deklarierten medizinischen Versorgungslücken in Finnland liegt weiterhin über dem EU-Durchschnitt.

⁶ Die gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben umfassen die Gesamtheit der Staatsausgaben ohne Zinsaufwendungen, Ausgaben für Unionsprogramme, die vollständig durch Einnahmen aus Fonds der Union ausgeglichen werden, und nicht-diskretionäre Änderungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung. Staatlich finanzierte Bruttoanlageinvestitionen werden über einen Zeitraum von vier Jahren geglättet. Diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen oder gesetzlich vorgeschriebene Einnahmesteigerungen werden eingerechnet. Einmalige Maßnahmen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite werden saldiert.

Insbesondere Menschen, die nicht der Erwerbsbevölkerung angehören, haben aufgrund langer Wartelisten Schwierigkeiten, die notwendige medizinische Versorgung zu erhalten.

- (10) Angesichts des Rückgangs der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter und der zunehmenden Zahl an freien Stellen spannt sich die Lage auf dem finnischen Arbeitsmarkt an. Gleichzeitig sind die Erwerbs- und die Beschäftigungsquote in Finnland niedriger als in den anderen nordischen Ländern, und die strukturelle Arbeitslosigkeit verharrt im Jahr 2018 bei 7 %. Zum Teil ist dies auf die Nichterwerbstätigkeits- und die Arbeitslosigkeitsfalle zurückzuführen, die einer besseren Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials entgegenstehen. Zu den größten Hindernissen für die Wiedereingliederung von Menschen in den Arbeitsmarkt zählen das komplexe Leistungssystem und die gleichzeitige Gewährung verschiedener Arten von Zuwendungen. Die Leistungen nehmen mit zunehmendem Einkommen rasch ab, was die Gefahr birgt, dass sich die Aufnahme einer Arbeit in finanzieller Hinsicht nicht immer in ausreichendem Maße auszahlt. Die in Bezug auf die Höhe der Leistungen bestehende Unsicherheit und die Zeit, die vergeht, ehe der Betroffene die Leistungen wieder erhält, verringert die Attraktivität von Kurzzeit- oder Teilzeitarbeitsverhältnissen. Das Experiment zum bedingungslosen Grundeinkommen, dessen vorläufige Ergebnisse im Februar 2019 veröffentlicht wurden, gibt Anhaltspunkte dafür, wie das System der sozialen Sicherheit angepasst werden kann, sodass Leistungen und Entgelte wirksamer miteinander verbunden werden können.
- (11) Da die Erwerbs- und die Beschäftigungsquote wieder in etwa zum Stand vor der Krise zurückgekehrt sind, müssen Investitionen in aktive Maßnahmen zur Eingliederung getätigt werden, um die Erwerbsbeteiligung zu erhöhen. Umfassende Reformen zur Förderung der Erwerbsbeteiligung könnten für einige Gruppen bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt bewirken. Dies gilt für Menschen mit Migrationshintergrund, Frauen im gebärfähigen Alter, gering qualifizierte Männer, Menschen, die teilweise arbeitsfähig sind, und Menschen mit Behinderungen. Bestimmte Dienste für Arbeitslose und Nichterwerbstätige sind auf mehrere Behörden und Dienstleister verteilt. Um die genannten Gruppen dabei zu unterstützen, in den Arbeitsmarkt einzutreten und berufstätig zu bleiben, sind maßgeschneiderte integrierte Maßnahmen und Konzepte zur Aktivierung und Wiedereingliederung erforderlich. Der Umstand, dass Frauen langjährige Betreuungspflichten wahrnehmen, trägt zum geschlechtsspezifischen Beschäftigungs- und Lohngefälle bei. Die Regierung leitete ein Verfahren zur Reform des Urlaubs aus familiären Gründen ein, die jedoch nicht durchgeführt wurde.
- (12) In Anbetracht des demografischen und technologischen Wandels ist eine der Voraussetzungen für nachhaltiges und inklusives Wachstum in Finnland, dass das Arbeitskräfteangebot gewährleistet ist. Investitionen in den Erwerb von – insbesondere für den Arbeitsmarkt relevanten – Qualifikationen würden zur Bewältigung der Herausforderungen beitragen, die sich aus dem Strukturwandel in der Wirtschaft ergeben. In Anbetracht des technologischen Wandels müssen Arbeitskräfte durch das Angebot flexibler Lernmöglichkeiten, u. a. im Bereich der Erwachsenenbildung sowie der allgemeinen und beruflichen Bildung, weitergebildet und umgeschult werden. Dies dürfte die berufliche Mobilität erhöhen und damit das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage verringern und zu einer besseren Deckung des künftigen Arbeitskräftebedarfs beitragen.

- (13) Es besteht die Gefahr, dass Finnland seine für 2020 im Bereich des Recycling von Siedlungsabfällen geltende Zielvorgabe von 50 % verfehlen wird, da Siedlungsabfälle zunehmend verbrannt werden (60 % im Jahr 2017 gegenüber 55 % im Jahr 2016).
- (14) Während sich die öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung nunmehr stabilisieren, verzeichnete Finnland bei den privaten Investitionen in Forschung und Entwicklung von allen EU-Mitgliedstaaten den stärksten Rückgang seit 2009. Trotz einer Verbesserung der makroökonomischen Lage in den letzten Jahren haben sich die privaten Investitionen in Forschung und Entwicklung noch nicht erholt. Eine höhere Investitionsintensität im Bereich Forschung und Entwicklung ist ein wesentlicher Faktor, der einen Strukturwandel dahingehend begünstigt, dass wissensintensive Sektoren der Wirtschaft gefördert und das langfristige Wachstumspotenzial gestärkt werden. Darüber hinaus zählt die Zusammenarbeit zwischen Hochschuleinrichtungen und Unternehmen nach wie vor zu den wesentlichen Engpässen, wenn es gilt, Innovationen und deren Markteinführung zu fördern.
- (15) Angesichts der weit verstreut lebenden Bevölkerung können Verkehrsengpässe die Mobilität der Menschen bei der Arbeitssuche beeinträchtigen. Strategische Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur können die Mobilität der Arbeitskräfte steigern und damit das Funktionieren der Arbeitsmärkte verbessern. Da sich die Transportkosten in Finnland im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten relativ stark auf den Endpreis der Produkte auswirken, könnte der Zugang zu Märkten im Ausland gleichzeitig durch Infrastrukturverbundnetze verbessert werden.
- (16) Strategische Investitionen in die Dekarbonisierung der energieintensiven Industriezweige und des Verkehrssektors würden zur Verwirklichung langfristiger wirtschafts- und klimapolitischer Ziele beitragen. Finnland ist bei Innovationen im Bereich der sauberen Energie und bei den Ausgaben für private Forschung und Entwicklung in diesem Bereich führend. Die Tätigung weiterer zugesagter Investitionen in einige der finnischen Programme für saubere Energie bis 2021 würde zur Verwirklichung der Ziele des Landes hinsichtlich der CO₂-Neutralität beitragen. Neben den ehrgeizigen Zielen Finnlands zur Erhöhung des Anteils von Biokraftstoffen bildet die Elektrifizierung angesichts der fortgeschrittenen Dekarbonisierung der Stromerzeugung eine kosteneffiziente Möglichkeit der Dekarbonisierung des Verkehrssektors.
- (17) Niedrige Zinssätze und verbesserte Wirtschaftsaussichten haben das Gesamtvolumen der Kreditvergabe, insbesondere der durch Wohnungsbaugesellschaften (die eine spezielle Form von Wohneigentum bieten), erhöht. Parallel dazu nimmt das Volumen der Verbraucherkredite rasch zu. Ein zunehmender Anteil dieser Kredite wird von ausländischen Banken, von anderen Finanzinstituten als Kreditinstituten, von Kleinkreditunternehmen und in Form von Peer-to-Peer-Krediten gewährt. Die Verschuldung der privaten Haushalte liegt daher nach wie vor auf einem historisch hohen Niveau (67 % des BIP im Jahr 2017). Die Schulden weisen zu einem Großteil variable Zinssätze auf, was ein Risiko birgt, wenn die Zinsen mittelfristig steigen sollten. Die finnische Finanzaufsichtsbehörde hat eine Reihe von Maßnahmen verabschiedet, die den Anstieg der Verschuldung der privaten Haushalte eindämmen sollen. In nächster Zeit ist jedoch nicht mit einer aktiven Verringerung der Schuldenlast zu rechnen, was insbesondere auf die weiterhin niedrigen Zinsen und das nach wie vor vergleichsweise hohe Vertrauen der Verbraucher zurückzuführen ist.
- (18) Momentan gibt es in Finnland kein umfassendes (d. h. sowohl positive als auch negative Informationen zu Schuldnern erfassendes) Kreditregister, das die großen

Banken abdeckt. Deshalb ist es den Banken unter Umständen nicht möglich, sich einen klaren Überblick über die Gesamtverschuldung privater Haushalte zu verschaffen. Im vergangenen Jahr wurden einige Vorarbeiten für die Einrichtung eines solchen Registers durchgeführt.

- (19) Die Programmplanung der EU-Fonds für den Zeitraum 2021-2027 könnte dazu beitragen, einige der in den Empfehlungen festgestellten Lücken zu schließen, insbesondere in den in Anhang D des Länderberichts⁷ behandelten Bereichen. Dies würde Finnland in die Lage versetzen, diese Fonds im Hinblick auf die ermittelten Sektoren unter Berücksichtigung der regionalen Unterschiede optimal zu nutzen.
- (20) Im Rahmen des Europäischen Semesters 2019 hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Finnlands umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2019 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm 2019 und das nationale Reformprogramm 2019 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 Europäischen Union insgesamt durch auf Unionsebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt.
- (21) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm 2019 geprüft; seine Stellungnahme⁸ hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.
- (22) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm und das Stabilitätsprogramm 2019 geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 4 wider –

EMPFIEHLT, dass Finnland 2019 und 2020

1. sicherstellt, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben im Jahr 2020 1,9 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 0,5 % des BIP entspricht; die Kostenwirksamkeit der Sozial- und Gesundheitsdienste verbessert und einen gleichberechtigten Zugang zu diesen Diensten gewährleistet;
2. die Anreize für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verstärkt und den Erwerb von Qualifikationen und die aktive Eingliederung verbessert, insbesondere durch die Bereitstellung gut integrierter Dienste für Arbeitslose und Nichterwerbstätige;
3. den Schwerpunkt der investitionsbezogenen Wirtschaftspolitik unter Berücksichtigung regionaler Unterschiede auf Forschung und Innovation, einen geringeren CO₂-Ausstoß, die Energiewende und nachhaltigen Verkehr legt;

⁷ SWD(2019) 1025 final.

⁸ Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

4. die Überwachung der Verschuldung der privaten Haushalte stärkt und ein Kreditregister einrichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Rates

Der Präsident