



Brüssel, den 23.5.2018
COM(2018) 425 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Finnlands 2018

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Finnlands 2018

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Finnlands 2018

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Finnlands 2018

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 Kommission²,

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments³,

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 22. November 2017 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2018 eingeleitet wurde. Sie trug der europäischen Säule sozialer Rechte, die am 17. November 2017 vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission proklamiert wurde, gebührend Rechnung. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 22. März 2018 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 22. November 2017 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 22. März 2018 vom Europäischen Rat gebilligt wurde. Am 14. Mai 2018 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 COM(2018) 425 final.

³ P8_TA(2018)0077 und P8_TA(2018)0078.

- (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 zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, die in den nachstehenden Empfehlungen, insbesondere in Empfehlung 3, ihren Niederschlag findet, sicherstellen.
- (3) Der Länderbericht 2018 für Finnland⁴ wurde am 7. März 2018 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Finnlands bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 11. Juli 2017, bei der Umsetzung der Vorjahresempfehlungen und bei der Verwirklichung seiner nationalen Ziele im Rahmen der Strategie Europa 2020 bewertet.
- (4) Am 13. April 2018 übermittelte Finnland sein Nationales Reformprogramm 2018 und sein Stabilitätsprogramm 2018. 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 für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates⁵ 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 Steuerung⁶ hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.
- (6) Finnland befindet sich derzeit in der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und unterliegt der Schuldenregel. In seinem Stabilitätsprogramm 2018 veranschlagt Finnland im Jahr 2018 ebenso wie im Vorjahr einen Gesamtsaldo von -0,6 % des BIP. Nach Angaben der Regierung soll sich der Saldo im Jahr 2019 verbessern und anschließend in den Jahren 2020 und 2021 einen leichten Überschuss aufweisen. Das mittelfristige Haushaltsziel – ein strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP – wurde im Jahr 2017 erfüllt. Allerdings wird das neu berechnete strukturelle Defizit⁷ den Prognosen zufolge in den Jahren 2018 und 2019 mit 0,6 % des BIP geringfügig höher liegen und anschließend wieder sinken. Die gesamtstaatliche Schuldenquote erreichte im Jahr 2015 mit 63,6 % ihren Höchststand und ging 2017 auf 61,4 % zurück. Dem Stabilitätsprogramm 2018 zufolge wird die Schuldenquote weiter sinken, um im Jahr 2021 einen Stand von 56,7 % des BIP zu erreichen. Das den Haushaltsprojektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario erscheint weitgehend plausibel. Die Hauptrisiken hinsichtlich der

⁴ SWD(2018) 224 final.

⁵ 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).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnungen der Kommission unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

Haushaltsprojektionen sind in möglicherweise unerwartet hohen Vorlaufkosten für die geplante Reform der Sozial- und Gesundheitsdienste begründet.

- (7) Im Stabilitätsprogramm 2018 wird daran erinnert, dass die Kosten im Zusammenhang mit dem außergewöhnlichen Flüchtlingszustrom angestiegen sind, was in den Jahren 2015 und 2016 erhebliche Auswirkungen auf den Haushalt hatte. Dem Stabilitätsprogramm 2017 zufolge sollten die Kosten im Jahr 2017 um 0,15 % des BIP sinken. Diese Zahl wurde im Stabilitätsprogramm 2018 nicht bestätigt und wurde daher von der Kommission nicht berücksichtigt. Ferner wurde Finnland im Jahr 2017 eine vorübergehende Abweichung vom erforderlichen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel in Höhe von 0,5 % des BIP gewährt, um umfangreiche Strukturreformen mit positiven Auswirkungen auf die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu berücksichtigen, insbesondere die Rentenreform von 2017 und den Pakt für Wettbewerbsfähigkeit. Im Jahr 2017 wurde Finnland zudem eine vorübergehende Abweichung in Höhe von 0,1 % des BIP zugestanden, um den nationalen Investitionsausgaben für von der Union kofinanzierte Projekte Rechnung zu tragen. Die Gewährung dieser Abweichung ist unter anderem an die Voraussetzung gebunden, dass die öffentlichen Gesamtinvestitionen nicht abnehmen. Die Ist-Daten für 2017 zeigten einen Rückgang der öffentlichen Investitionen im Jahr 2017 gegenüber dem Vorjahr, während die Investitionen im Zusammenhang mit EU-Mitteln stabil geblieben zu sein scheinen. Daher kann Finnland nach Auffassung der Kommission in Bezug auf die nationalen Investitionsausgaben für von der Union kofinanzierte Projekte im Jahr 2017 nicht länger eine vorübergehende Abweichung in Höhe von 0,1 % des BIP zugestanden werden. Die übrigen vorübergehenden Abweichungen vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel werden übertragen, sodass sie sich auf einen Zeitraum von drei Jahren erstrecken. Die im Rahmen der Klausel für außergewöhnliche Ereignisse und der Strukturreformklausel zugestandenen vorübergehenden Abweichungen belaufen sich demnach auf 0,67 % des BIP im Jahr 2018 und 0,5 % des BIP im Jahr 2019.
- (8) Am 11. Juli 2017 empfahl der Rat Finnland sicherzustellen, dass die Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel im Jahr 2018 nicht über die Abweichungen hinausgeht, die dem Land im Jahr 2016 aufgrund der Budgetauswirkungen der außergewöhnlichen Ereignisse und im Jahr 2017 im Zusammenhang mit der Umsetzung der Strukturreformen und Investitionen zugestanden wurden. Dies entspricht einer nominalen Wachstumsrate der staatlichen Nettoprimärausgaben von höchstens 1,9 % im Jahr 2018, was einer zulässigen Verschlechterung des strukturellen Saldos in Höhe von 0,1 % des BIP entspricht. Die Kommission geht in ihrer Frühjahrsprognose 2018 davon aus, dass 2018 die Gefahr einer gewissen Abweichung von der empfohlenen Haushaltsanpassung besteht. Da das Ergebnis für 2017 allerdings besser ausgefallen ist als erwartet, wird der Abstand zum mittelfristigen Ziel den derzeitigen Prognosen zufolge geringer sein als die aufgrund der Klausel für außergewöhnliche Ereignisse und der Strukturreformklausel zugestandenen Abweichungen. Sollte sich dies bestätigen, wird dem bei der nachträglichen Bewertung für das Jahr 2018 Rechnung getragen.
- (9) Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2018 der Kommission sollte Finnland im Jahr 2019 sicherstellen, dass die Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel im Jahr 2019 nicht über die vorübergehende Abweichung hinausgeht, die dem Land im Jahr 2017 im Zusammenhang mit der Auswirkung der Umsetzung der Strukturreformen auf den Haushalt zugestanden wurde. Dies entspricht einer

nominalen Wachstumsrate der staatlichen Nettoprimärausgaben von höchstens 2,9 %, was einer zulässigen Verschlechterung des strukturellen Saldos in Höhe von 0,2 % des BIP entspricht. Unter Annahme einer unveränderten Politik dürfte Finnland die Anforderung für das Jahr 2019 erfüllen. Auch den Richtwert für den Schuldenabbau wird Finnland in den Jahren 2018 und 2019 voraussichtlich erfüllen. Insgesamt ist der Rat der Auffassung, dass Finnland bereit sein muss, im Jahr 2018 weitere Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung der Schuldenregel zu gewährleisten, und dass das Land die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr 2019 voraussichtlich einhalten wird.

- (10) In Anbetracht der alternden Bevölkerung und der schrumpfenden Erwerbsbevölkerung dürften die Ausgaben für Renten, Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege von 24 % des BIP im Jahr 2017 auf 27 % des BIP im Jahr 2030 ansteigen. Die Verwaltungsreform und die Reform der Sozial- und Gesundheitsdienste, über die das finnische Parlament momentan berät, zielen darauf ab, die Ausgaben in diesem Bereich zu senken. Weitere Ziele sind die Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zur Gesundheitsfürsorge und die Verringerung der Wartezeiten für Patienten, insbesondere in benachteiligten oder abgelegenen Gebieten. Die Quote der selbst deklarierten medizinischen Versorgungslücken liegt über dem EU-Durchschnitt. Insbesondere Menschen, die nicht der Erwerbsbevölkerung angehören, haben Schwierigkeiten, die notwendige medizinische Versorgung zu erhalten. Als neue Ebene der Regionalverwaltung werden die Verwaltungsbezirke ab dem Jahr 2020 für die finnischen Sozial- und Gesundheitsdienste zuständig sein. Im Rahmen der Reform werden die Ressourcen gebündelt, damit sie auf Bezirksebene effizienter eingesetzt werden können. Auch eine verstärkte Nutzung digitaler und elektronischer Dienste dürfte die Produktivität steigern. Ferner sollen soziale Dienstleistungen und medizinische Grundversorgungsleistungen sowohl von öffentlichen als auch von privaten Sozial- und Gesundheitszentren angeboten werden. Dies würde den Patienten mehr Wahlfreiheit geben, während der Wettbewerb zwischen den Anbietern zu Kosteneinsparungen führen dürfte. Die Verwirklichung dieser ehrgeizigen Ziele wird auch von den Entscheidungen abhängen, die im Laufe der Umsetzungsphase der Reform getroffen werden.
- (11) Die Beschäftigungsquote in Finnland lag im Jahr 2017 bei 74 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20-64) und war damit im Vergleich zu den übrigen nordischen Ländern vergleichsweise niedrig. Auch die Erwerbsbeteiligung war geringer, vor allem bei Frauen, geringqualifizierten Männern und Personen mit Migrationshintergrund. Mit rund 7,5 % der gesamten Erwerbsbevölkerung fiel die strukturelle Arbeitslosenquote im Jahr 2017 hoch aus. Im Bereich des Beschäftigungswachstums werden trotz der jüngsten Maßnahmen der finnischen Behörden mehr Anreize für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und mehr aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen benötigt.
- (12) Nichterwerbstätigkeits- und Arbeitslosigkeitsfallen stehen nach wie vor einer umfassenderen Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials entgegen. Eine signifikante Nichterwerbstätigkeitsfalle ergibt sich aus dem Leistungssystem und der Kombination der verschiedenen Arten von Leistungen. Sozialhilfe und Wohngeld sind ein wesentlicher Bestandteil dieser Falle. Diese und andere Leistungen nehmen mit zunehmendem Einkommen sehr schnell ab, was die Gefahr birgt, dass sich die Aufnahme einer Arbeit in finanzieller Hinsicht möglicherweise nicht in ausreichendem Maße auszahlt. Die Komplexität der Vorschriften im Bereich der Leistungsgewährung sowie die Verwaltungspraxis werden als Ursache für eine erhebliche

Arbeitslosigkeitsfalle oder „bürokratische Falle“ betrachtet. 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. Trotz des jüngsten Anstiegs im Wohnungsneubau könnte der Mangel an bezahlbaren Wohnungen in Wachstumszentren ein zusätzliches Hindernis für die Mobilität der Arbeitskräfte bilden. Die für 2019 erwarteten ersten Ergebnisse des laufenden Experiments zum Grundeinkommen dürften Anhaltspunkte für die Überarbeitung des Systems der sozialen Sicherheit geben. Es wurde eine Reform der Elternurlaubsregelung in Betracht gezogen, um die Beschäftigungsquote von Frauen im gebärfähigen Alter und die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern. Zurzeit wird ein Echtzeiteinnahmenregister entwickelt, mit dessen Hilfe die Effizienz bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen verbessert und ein wirksamer Ausgleich der Leistungen ermöglicht werden könnte.

- (13) Bei den Lohnfindungsmechanismen ist ein Übergang zu Tarifverhandlungen auf sektoraler und lokaler Ebene festzustellen. Da die Unternehmen vielfach mit sehr unterschiedlichen Gegebenheiten konfrontiert sind, dürfte dies eine starke Lohndifferenzierung zwischen den Unternehmen ermöglichen, sodass sichergestellt ist, dass die realen Lohnerhöhungen mit dem Produktivitätszuwachs in Einklang stehen und insgesamt zu besseren Beschäftigungsergebnissen führen. Im Rahmen der jüngsten Lohnabschlüsse von Ende 2017 und Anfang 2018 haben organisierte Arbeitgeber verstärkt die Möglichkeit, Tarifverhandlungen auf lokaler Ebene zu führen. Für nicht organisierte Arbeitgeber verbleiben einige Hindernisse. Es sind einige erste positive Ergebnisse zu verzeichnen, da der derzeitige Stand der jüngsten Lohnverhandlungen auf ein Ergebnis mit weitgehend neutralen Auswirkungen auf die Kostenwettbewerbsfähigkeit schließen lässt. Trotz des Fehlens einer formellen Abstimmung über Lohnabschlüsse scheint sich in der Praxis ein finnisches Modell herauszubilden, bei dem Lohnerhöhungen im Sektor der nicht handelbaren Güter an die Erhöhungen im Sektor der handelbaren Güter geknüpft werden.
- (14) Da Geschäftstätigkeit und Beschäftigung allmählich wieder zum Stand vor der Krise zurückkehren, dürfte die geringere Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen und Nichterwerbstätigen zu einem wichtigen Negativfaktor werden, der die Erholung des Arbeitsmarktes verlangsamen und damit die langfristige Tragfähigkeit der Wohlfahrtsgesellschaft Finnlands untergraben könnte. Daher werden angemessene integrierte Aktivierungs- und Wiedereingliederungsmaßnahmen für Arbeitslose und Nichterwerbstätige benötigt. Die Mittel, die für die öffentliche Arbeitsvermittlung, insbesondere für Beratungstätigkeiten, bereitgestellt werden, liegen zudem unter dem EU-Durchschnitt. Die Dienste für Arbeitslose, insbesondere für Personen mit geringeren Beschäftigungschancen, werden von einer Reihe verschiedener Anbieter erbracht. Eine Integration oder bessere Koordinierung würde eine nahtlose Bereitstellung von Diensten (zentrale Anlaufstelle für Arbeitslose/Nichterwerbstätige) begünstigen. Es sind weitere Anstrengungen erforderlich, um die Wiedereingliederung Nichterwerbstätiger in den Arbeitsmarkt zu gewährleisten, insbesondere von Personen der Altersgruppe der 25- bis 49-Jährigen und von Personen mit Migrationshintergrund. Die Migranten könnten den Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter teilweise ausgleichen, sofern sie gut in den Arbeitsmarkt und in die finnische Gesellschaft integriert sind. Darüber hinaus nimmt der Arbeitskräftemangel zu, was wahrscheinlich die aktuellen strukturellen Veränderungen in der Wirtschaft widerspiegelt, z. B. die Alterung der Bevölkerung. Dies lässt darauf schließen, dass weitere Investitionen in die Erwachsenenbildung und die berufliche Weiterbildung

erforderlich sind, um berufliche Mobilität zu ermöglichen und das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage zu verringern.

- (15) Die Regierung hat Maßnahmen zur Förderung von Unternehmertum und Unternehmensneugründungen umgesetzt und für eine verstärkte Verfügbarkeit von Darlehen und Ausfuhrbürgschaften für kleine und mittlere Unternehmen gesorgt. Auch können Arbeitslose in den ersten Monaten nach einer Unternehmensgründung nun weiterhin Arbeitslosenleistungen erhalten. Diese Regelung wird aller Voraussicht nach Erfolg zeigen, wenn sie durch Schulungs- und Beratungsmaßnahmen flankiert wird; die kurze Laufzeit der Regelung könnte ihre Auswirkungen hingegen begrenzen. Darüber hinaus verbleiben einige Schwachstellen im Sozialschutz für Unternehmer und Selbstständige, und das relative Armutsrisiko für Selbstständige in Finnland ist hoch.
- (16) Die Verschuldung der privaten Haushalte liegt nach wie vor auf einem historisch hohen Niveau (67 % des BIP im Jahr 2016). Die Schulden weisen zu einem Großteil variable Zinssätze auf, was ein Risiko birgt, wenn die Zinsen mittelfristig steigen sollten. Das Volumen der Verbraucherkredite nimmt rasch zu, und ein wachsender Anteil dieser Kredite wird von ausländischen Banken, anderen Finanzinstituten (als Kreditinstituten), Kleinkreditunternehmen und in Form von Peer-to-Peer-Krediten gewährt. 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 einem aktiven Schuldenabbau zu rechnen, was insbesondere auf die weiterhin niedrigen Zinsen und das hohe Vertrauen der Verbraucher zurückzuführen ist. In Ermangelung eines Kreditregisters ist es den Banken unter Umständen nicht möglich, sich einen klaren Überblick über die Gesamtverschuldung privater Haushalte zu verschaffen.
- (17) Im Rahmen des Europäischen Semesters 2018 hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Finnlands umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2018 veröffentlicht. Sie hat auch das Stabilitätsprogramm 2018 und das Nationale Reformprogramm 2018 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 Union insgesamt durch auf Unionsebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit Unionsvorschriften und -leitlinien bewertet.
- (18) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm 2018 geprüft; seine Stellungnahme⁸ hierzu spiegelt sich insbesondere in der Empfehlung 1 wider —

EMPFIEHLT, dass Finnland 2018 und 2019

1. das mittelfristige Haushaltsziel unter Berücksichtigung der für die Umsetzung der Strukturreformen zugestandenen vorübergehenden Abweichung erreicht; die Annahme und Umsetzung der Verwaltungsreform zur Verbesserung der Kosteneffizienz der Sozial- und Gesundheitsdienste und zur Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zu diesen Diensten gewährleistet.

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

2. die Anreize für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit stärkt und die Bereitstellung angemessener und gut integrierter Dienste für Arbeitslose und Nichterwerbstätige gewährleistet.
3. die Überwachung der Verschuldung der privaten Haushalte unter anderem durch Einrichtung eines Kreditregisters verbessert.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*