EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 30.5.2012
COM(2012) 312 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Finnlands 2012

und Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm Finnlands für die Jahre 2012-2015

{SWD(2012) 312 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Finnlands 2012

und Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm Finnlands für die Jahre 2012-2015

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 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 Ungleichgewichte[2], insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,[3]

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments,[4]

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 Europäischen Kommission für eine neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie („Europa 2020“) an, deren Kernpunkt eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Bereichen ist, in denen Handlungsbedarf besteht, wenn Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit erhöht werden soll.

(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

---

1 ABl. L 209 vom 2.8.1997, S 1.
2 ABl. L 306 vom 23.11.2011, S 25.
3 COM(2012) 312 final.
4 P7_TA(2012)0048 und P7_TA(2012)0047.

Maßnahmen der Mitgliedstaaten[5] an, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, ihre nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken in Anlehnung an die integrierten Leitlinien auszugestalten.

(3) Am 12. Juli 2011 nahm der Rat eine Empfehlung zum Nationalen Reformprogramm Finnlands für 2011 an und nahm Stellung zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Finnlands für 2011-2014.

(4) Am 23. November 2011 nahm die Kommission den zweiten Jahreswachstumsbericht an, mit dem das zweite Europäische Semester, d. h. die in der Strategie Europa 2020 verankerte, integrierte Ex-ante-Politikkoordinierung, eingeleitet wurde. Am 14. Februar 2012 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht[6] an, in dem Finnland als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, für die eine eingehende Prüfung angestellt werden sollte.

(5) Am 2. März 2012 erklärte der Europäische Rat die Stabilität des Finanzsystems, die Haushaltskonsolidierung und Maßnahmen zur Wachstumsankurbelung zu Prioritäten. Er betonte, dass es notwendig sei, weiterhin eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung zu verfolgen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft sicherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, die sozialen Folgen der Krise abzufedern sowie die öffentliche Verwaltung zu modernisieren.

(6) Am 2. März 2012 ersuchte der Europäische Rat die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten außerdem, die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen so zeitig mitzuteilen, dass sie in ihren Stabilitäts- beziehungsweise Konvergenzprogrammen und Nationalen Reformprogrammen Berücksichtigung finden können.

(7) Am 19. April 2012 übermittelte Finnland sein Stabilitätsprogramm für den Zeitraum 2012-2015 und sein Nationales Reformprogramm 2012. Um Überschneidungen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet. Die Kommission ging außerdem in einer eingehenden Prüfung gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 der Frage nach, ob in Finnland makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Dabei kam sie zu dem Ergebnis[7], dass in Finnland ein Ungleichgewicht besteht, das sich jedoch in Grenzen hält.

(8) Auf der Grundlage der Bewertung des Stabilitätsprogramms gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ist der Rat der Auffassung, dass das als Grundlage für die Haushaltsprognose dienende makroökonomische Szenario für die Jahre 2012 und 2013 im Stabilitätsprogramm plausibel ist, das erwartete BIP-Wachstum entspricht der Frühjahrsprognose 2012 der Kommission. Auch für die Jahre 2014 und 2015 sind die Prognosen eines BIP-Wachstums, das im Vergleich zu den Jahren vor der Krise erheblich niedriger und im Vergleich zu den Jahren der wirtschaftlichen Erholung 2010 und 2011 niedriger ist, realistisch. Das wichtigste haushaltspolitische Ziel des Stabilitätsprogramms Finnlands für 2012 ist der Abbau des Haushaltsdefizits auf zentralstaatlicher Ebene durch Begrenzung der Ausgaben und Erhöhung der

---

5 Beschluss 2012/238/EU des Rates vom 26. April 2012.
6 COM(2012) 68 final.
7 SWD(2012) 154 final.

Einnahmen. Da das gesamtstaatliche Haushaltsdefizit in erster Linie auf das Defizit auf zentralstaatlicher Ebene zurückzuführen ist, wird eine Verbesserung der zentralstaatlichen Haushaltslage auch zu einem ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalt beitragen. Das mittelfristige Haushaltsziel eines strukturellen Überschusses von 0,5 % des BIP entspricht den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. In Bezug auf den (neu berechneten) strukturellen Haushaltsaldo[8] hat Finnland 2011 das mittelfristige Haushaltsziel erreicht, 2012-2015 dürfte das Land das Ziel knapp verfehlen. Das Wachstum der Staatsausgaben entspricht in sämtlichen Jahren außer 2015 unter Berücksichtigung der diskretionären einnahmenseitigen Maßnahmen dem Richtwert des Stabilitäts- und Wachstumspakts für die Ausgaben. Mit dem Programm soll erreicht werden, dass der gesamtstaatliche Haushalt 2015 ausgeglichen ist und dass ab 2016 ein Haushaltsüberschuss erzielt wird. Die Schuldenquote liegt deutlich unter 60 % des BIP, der Schuldenstand wird 2014 gemäß dem Programm mit 52 % des BIP den Höhepunkt überschreiten. Vor allem aufgrund der sich rasch verschlechternden Abhängigkeitsquote infolge der Bevölkerungsalterung bleibt in den öffentlichen Finanzen eine erhebliche Tragfähigkeitslücke bestehen. Die Tragfähigkeitslücke bei den öffentlichen Finanzen muss fortlaufend beobachtet werden, so dass je nach Bedarf Maßnahmen getroffen werden können. Der Haushaltsrahmen Finnlands ist durch mehrjährige Ausgabenobergrenzen abgesteckt, wobei diese bislang nicht für den kommunalen Sektor gelten.

(9) Die Produktivität der öffentlichen Dienste war in den letzten zehn Jahren rückläufig. Die finnischen Behörden wurden aus diesem Grund bereits mehreren Reformen unterzogen, wobei diese besonders auf Ebene der Lokalverwaltungen nur langsam greifen. Zusätzlich zu einem Produktivitätsprogramm auf zentralstaatlicher Ebene wird landesweit eine Kommunalreform durchgeführt. Weitere Produktivitätsgewinne und Kosteneinsparungen könnten durch die Förderung des Wettbewerbs in abgeschirmten privaten und öffentlichen Sektoren im Wege einer weiteren Produkt- und Arbeitsmarktderegulierung erzielt werden.

(10) In den letzten Jahren hat die finnische Regierung Maßnahmen zum Abbau der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit ergriffen. Neben einem Pilotprogramm zur Verminderung der Langzeitarbeitslosigkeit wurde unter anderem eine Sozialgarantie für junge Menschen eingeführt. Die Maßnahmen sind ehrgeizig und zweckdienlich, müssen jedoch jetzt umgesetzt werden, wobei eine Erhöhung des Qualifikationsniveaus und eine Verbesserung der Arbeitsmarktchancen der Zielgruppen im Mittelpunkt stehen müssen. In Anbetracht der demografischen Entwicklung ist es im Hinblick auf tragfähige öffentliche Finanzen und den künftigen Arbeitskräftebedarf wichtig, die Erwerbstätigenquote bei älteren Arbeitnehmern zu erhöhen. Die Lebenserwartung ist schneller gestiegen als bei der Rentenreform von 2005 erwartet, was zur Folge hatte, dass das derzeitige gesetzliche Renteneintrittsalter letztendlich zu niedrig angesetzt sein könnte. In ihrem Programm hat sich die Regierung verpflichtet, das Rentenalter bis 2025 effektiv auf 62,4 Jahre anzuheben. Im März 2012 vereinbarten die Sozialpartner verschiedene Maßnahmen zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit. Zudem hat sich die Regierung verpflichtet, bis spätestens

[8] Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnungen der Kommissionsdienststellen anhand der Programmdaten unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

1. Januar 2017 eine Rentenreform durchzuführen. Im Moment muss es in erster Linie darum gehen, die für die nächste Zeit vereinbarten Maßnahmen umzusetzen.

(11) Im Dienstleistungssektor in Finnland bestehen noch immer restriktive rechtliche Hindernisse; gleichzeitig ist die Marktkonzentration nicht nur im Einzelhandel, sondern auch in der Produktion stark ausgeprägt. Auf dem Lebensmitteleinzelhandelsmarkt in Finnland ist die Marktkonzentration höher als in anderen Ländern Europas und auch die Lebensmittelpreise sind unter den höchsten. In Finnland werden in Wettbewerbssachen traditionell niedrige Geldbußen verhängt, was deren abschreckende Wirkung in Frage stellt. In der Wettbewerbspolitik gab es bestimmte Neuerungen, beispielsweise ein neues nationales Wettbewerbsgesetz und neue Raumordnungs- und Bebauungsvorschriften. Die Regierung hat darüber hinaus ein neues Wettbewerbsförderungsprogramm zugesagt. Es sollte unverzüglich vorgelegt werden, um die wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen auf den Produkt- und Dienstleistungsmärkten weiter zu festigen.

(12) In Finnland stagniert der Produktivitätszuwachs; finnische Exportunternehmen haben in den letzten Jahren auf den Auslandsmärkten Marktanteile verloren. Die Lohnstückkosten sind außer in der verarbeitenden Industrie gestiegen. In einigen der zur Zeit leistungsstärksten Wirtschaftszweige, wie der Elektronikbranche und der Papierindustrie, hat die Wachstumskurve offenbar ihren Höhepunkt erreicht. Der Anteil der verarbeitenden Industrie am BIP geht allgemein zurück. Finnland führt Zwischenerzeugnisse und Investitionsgüter vorwiegend in reife, langsam wachsende Volkswirtschaften aus, in Entwicklungsländer sind finnische Produkte eher die Ausnahme. Die finnische Wirtschaft muss sich hinsichtlich der Unternehmen als auch der Exportmärkte diversifizieren, so dass in Zukunft neue starke Exportunternehmen entstehen. Trotz der bisherigen Leistungsstärke der finnischen Forschung, technischen Entwicklung und Innovation kann Finnland seine Stellung als Innovationsführer in der EU nicht halten, wenn nicht erheblich mehr innovative Wachstumsunternehmen hinzukommen. Dazu müssen Innovation, die Transformation von FuE-Produkten in markttaugliche Produkte und die Durchdringung wachstumsstarker Exportmärkte gefördert werden. Kurzfristig geht es vor allem auch darum, das umfassende Know-how im IKT-Bereich in Finnland auch in anderen Wirtschaftszweigen, darunter im öffentlichen Sektor zu nutzen und zu verbreiten. Hinsichtlich der Lohnentwicklung sieht die Tarifvereinbarung von 2011 eine mäßige Lohnsteigerung in den Jahren 2012 und 2013 vor, wodurch sich die Position Finnlands gegenüber ihren wichtigsten Handelspartnern verbessern dürfte.

(13) Finnland ist im Rahmen des Euro-Plus-Pakts eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen. So hat sich das Land 2011 zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, der Erwerbstätigenquote und der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, zur Stärkung der Stabilität des Finanzsystems und zur Steuerkoordinierung verpflichtet. Die Kommission hat geprüft, inwiefern diese Euro-Plus-Pakt-Verpflichtungen umgesetzt wurden. Die Ergebnisse dieser Bewertung sind in die Empfehlungen eingeflossen.

(14) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Finnlands eingehend analysiert. Sie hat das Stabilitätsprogramm und das Nationale Reformprogramm bewertet und eine eingehende Prüfung vorgelegt. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Finnland, sondern auch deren Übereinstimmung mit EU-

Vorschriften und –Richtungsvorgaben berücksichtigt, um durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt zu verstärken. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters sind in die Empfehlungen 1 bis 5 eingeflossen.

(15) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm Finnlands geprüft; seine Stellungnahme[9] ist insbesondere in Empfehlung 1 eingeflossen.

(16) Anhand der Ergebnisse der eingehenden Prüfung durch die Kommission und vorstehender Bewertung hat der Rat das Nationale Reformprogramm 2012 und das Stabilitätsprogramm Finnlands geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen wider –

EMPFIEHLT, dass Finnland im Zeitraum 2012-2013 folgende Maßnahmen ergreift. Finnland sollte

1. ab 2012 eine solide Haushaltsposition haben, indem Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel, das die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen garantiert, beseitigt werden; dazu die Haushaltsstrategie konsolidieren und rigoros anwenden und parallel dazu ab 2013 ausreichend spezifizierte Maßnahmen ergreifen, darunter den Richtwert für die Ausgaben einhalten; weiterhin jährlich die auf die Bevölkerungsalterung zurückzuführende Tragfähigkeitslücke bewerten und die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben auf die langfristigen Ziele und Erfordernisse ausrichten; die Gebietskörperschaften enger in das System der mehrjährigen Ausgabenobergrenzen einbinden;

2. weitere Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität und zur Senkung der Kosten der öffentlichen Dienste ergreifen, darunter einen Strukturwandel und andere effizienzfördernde Gebietskörperschaftsreformen einleiten, um dadurch auch die Herausforderungen infolge der Bevölkerungsalterung bewältigen zu können;

3. die laufenden Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen junger Menschen und Langzeitarbeitsloser umsetzen und dabei besonders auf die Verbesserung des Qualifikationsniveaus abheben; weitere Maßnahmen zur Steigerung der Erwerbstätigenquote älterer Arbeitnehmer ergreifen, indem unter anderem Vorruhestandsregelungen eingeschränkt werden; Maßnahmen zur Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters entsprechend dem Anstieg der Lebenserwartung ergreifen;

4. für mehr Wettbewerb auf den Produkt- und Dienstleistungsmärkten besonders in der Einzelhandelsbranche sorgen, indem das neue Wettbewerbsgesetz und das Wettbewerbsförderungsprogramm wirksam angewandt werden; dafür sorgen, dass Dienstleistungsaufträge der Städte und Gemeinden verstärkt im Wege öffentlicher Ausschreibungen vergeben werden und dass zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen Wettbewerbsneutralität herrscht; weitere Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die in Wettbewerbssachen verhängten Geldbußen abschreckend wirken;

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

5. zur Steigerung der Produktivität und Verbesserung der außenwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit weiter an der Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur arbeiten, vor allem indem es die geplanten Maßnahmen zum Ausbau der Innovationsbasis zügig umsetzt, wobei die Lohnentwicklung weiter an die Produktivitätsentwicklung angepasst werden muss.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin