



Brüssel, den 2. Juli 2019
(OR. en)

10179/19

ECOFIN 637
UEM 237
SOC 488
EMPL 377
COMPET 515
ENV 608
EDUC 321
RECH 354
ENER 358
JAI 718
FSTR 137
REGIO 173

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Nr. Komm.dok.: 9952/19 - COM(2019) 526 final

Betr.: Empfehlung für eine EMPFEHLUNG DES RATES zum nationalen Reformprogramm Finnlands 2019 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Finnlands 2019

Die Delegationen erhalten in der Anlage den von verschiedenen Ausschüssen des Rates überarbeiteten und gebilligten Entwurf einer Empfehlung des Rates, der auf dem Kommissionsvorschlag COM(2019) 526 final beruht.

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,

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 21. November 2018 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht an, womit das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung 2019 eingeleitet wurde. Dabei wurde der am 17. November 2017 vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission proklamierten Europäischen Säule sozialer Rechte 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 des Europäischen Parlaments und des Rates² 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-Währungsgebiets³ (im Folgenden "Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet 2019") an, die fünf Euro-Währungsgebiet-Empfehlungen (im Folgenden "Euro-Währungsgebiet-Empfehlungen") enthält.
- (2) Als Mitgliedstaat, 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 der Empfehlung für das Euro-Währungsgebiet 2019, die in den unten genannten Empfehlungen 3 und 4 ihren Niederschlag findet, sicherstellen. Insbesondere wird eine gezielte Ausrichtung der investitionsbezogenen Wirtschaftspolitik auf die spezifizierten Bereiche dazu beitragen, die zweite Euro-Währungsgebiet-Empfehlung im Hinblick auf die Investitionsförderung anzugehen, während mit Maßnahmen zur Eindämmung der Verschuldung der privaten Haushalte die vierte Euro-Währungsgebiet-Empfehlung im Hinblick auf den Abbau der privaten Verschuldung angegangen wird.
- (3) Der Länderbericht Finnland 2019 wurde am 27. Februar 2019 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Finnlands bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 13. Juli 2018⁴, bei der Umsetzung der Empfehlungen der Vorjahre und bei der Verwirklichung seiner nationalen Ziele im Rahmen der Strategie Europa 2020 bewertet.

² Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25).

³ ABl. C 136 vom 12.4.2019, S. 1.

⁴ ABl. C 320 vom 10.9.2018, S. 112.

- (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) Bei der Programmplanung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds (im Folgenden "ESI-Fonds") für den Zeitraum 2014-2020 wurden die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen berücksichtigt. Nach 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 das zur Förderung der Umsetzung der einschlägigen Ratsempfehlungen notwendig ist. In den Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der ESI-Fonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.

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) Finnland befindet sich derzeit in der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. In ihrem Stabilitätsprogramm 2019, das auf der Annahme einer unveränderten Politik beruht und von der Vorgängerregierung kurz vor den Parlamentswahlen im April vorgelegt wurde, veranschlagt die Regierung für das Jahr 2019 einen Gesamtsaldo von -0,3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP), was gegenüber den -0,7 % des BIP des Jahres 2018 eine Verbesserung bedeutet. Nach Einschätzung der Regierung wird sich der Saldo im Jahr 2020 weiter auf 0 % verbessern, um sich anschließend wieder zu verschlechtern, 2021 auf -0,1 % und 2022 auf -0,3 %. Dem Neuberechneten strukturellen Saldos⁶ zufolge wird das mittelfristige Haushaltsziel – ein strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP – beruhend auf der Annahme einer unveränderten Politik schätzungsweise im gesamten Programmzeitraum weiter übertroffen werden; dabei wurde den im Jahr 2019 vorgenommenen Berichtigungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Struktur-reformen, 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 wird sie voraussichtlich 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 Nettoprümaerausgaben⁷ 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.

⁶ Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnung der Kommission anhand der gemeinsamen Methodik.

⁷ Die staatlichen Nettoprümaerausgaben umfassen die Gesamtheit der Staatsausgaben ohne Zinsaufwendungen, Ausgaben für Unionsprogramme, die vollständig durch Einnahmen aus Fonds der Union ausgeglichen werden, und nichtdiskretionäre Änderungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung. Staatlich finanzierte Bruttoanlageinvestitionen werden über einen Zeitraum von vier Jahren geglättet. Diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen oder gesetzlich vorgeschriebene Einnahmenseitige Maßnahmen werden eingerechnet. Einmalige Maßnahmen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite werden saldiert.

- (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. Die Vorbereitungen für eine Reform des regionalen Verwaltungs-, Gesundheits- und Sozialwesens, mit der diese Herausforderungen angegangen und ein gleichberechtigter Zugang und verkürzte Wartezeiten sichergestellt werden sollten, wurden aufgrund des Rücktritts der Regierung am 8. März 2019 unterbrochen. Die Quote der selbst deklarierten medizinischen Versorgungslücken in Finnland liegt weiterhin über dem Unionsdurchschnitt. 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 wird die Lage auf dem finnischen Arbeitsmarkt zunehmend angespannt. 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 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 insbesondere der Personengruppen, die dem Arbeitsmarkt am fernsten stehen, getätigt werden, um die Erwerbsbeteiligung zu erhöhen. Umfassende Reformen zur Förderung der Erwerbsbeteiligung könnten für einige Personengruppen 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 Personengruppen 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 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 Verkehrsengepässe 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 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 Schuldern 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 Unionsfonds für den Zeitraum 2021-2027 könnte dazu beitragen, einige der in den Empfehlungen festgestellten Lücken, insbesondere in den in Anhang D des Länderberichts 2019 genannten Bereichen, zu schließen. 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, das nationale Reformprogramm 2019 und die Maßnahmen zur Umsetzung der an Finnland gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat die Kommission 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 beurteilt.
- (21) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm 2019 geprüft; seine Stellungnahme hierzu⁸ spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider —

EMPFIEHLT, dass Finnland 2019 und 2020

1. sicherstellt, dass die nominale Wachstumsrate der staatlichen Nettoprimaryausgaben 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;

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

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

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Rates

Der Präsident
