



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 18.5.2016
COM(2016) 292 final

BERICHT DER KOMMISSION

Finnland

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags

BERICHT DER KOMMISSION

Finnland

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags

1. EINLEITUNG

In Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist ein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit („Defizitverfahren“, VÜD) vorgesehen. Dessen Einzelheiten regelt die zum Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) gehörige Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit¹. Besondere Vorschriften für die dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten, die Gegenstand eines Defizitverfahrens sind, sind in der Verordnung (EU) Nr. 473/2013² festgelegt.

Nach Artikel 126 Absatz 2 AEUV prüft die Kommission die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand von zwei Kriterien, nämlich daran, a) ob das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) den Referenzwert von 3 % überschreitet (es sei denn, dass entweder das Verhältnis erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwerts erreicht hat oder der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwerts bleibt); und b) ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum BIP den Referenzwert von 60 % überschreitet (es sei denn, das Verhältnis ist hinreichend rückläufig und nähert sich rasch genug dem Referenzwert).

Laut Artikel 126 Absatz 3 AEUV erstellt die Kommission einen Bericht, falls ein Mitgliedstaat keines oder nur eines dieser Kriterien erfüllt. In diesem Bericht wird auch *„berücksichtigt, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft; berücksichtigt werden ferner alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats“*.

In diesem Bericht, der die erste Stufe des Defizitverfahrens darstellt, wird analysiert, ob Finnland das im Vertrag vorgesehene Defizit- und Schuldenstandskriterium erfüllt, wobei den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und sonstigen einschlägigen Faktoren gebührend Rechnung getragen wird.

Im Zuge der im Jahr 2011 am Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgenommenen Änderungen wurden die Anforderungen in Bezug auf den Schuldenstand den Anforderungen in Bezug auf das Defizit gleichgestellt, damit gewährleistet ist, dass die Schuldenquote in Ländern, in

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 6. Im Bericht wird auch den „Spezifikationen für die Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts“ sowie den „Leitlinien zu Inhalt und Form der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme“ Rechnung getragen, die am 3. September 2012 vom Rat „Wirtschaft und Finanzen“ gebilligt wurden und auf folgender Website einzusehen sind:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

² Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet (ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 11).

denen sie den Referenzwert von 60 % überschreitet, unter diesen Wert zurückgeführt wird (oder hinreichend rückläufig ist und sich diesem Wert nähert).

Am 13. Januar 2015 nahm die Kommission eine Mitteilung zur Flexibilität³ an, die neue Leitlinien zur Anwendung der geltenden Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspakts enthält, mit denen die wirksame Durchführung von Strukturreformen, Investitionen und verantwortungsvolle Haushaltspolitik enger miteinander verknüpft werden sollen, um Beschäftigung und Wachstum zu fördern. Mit der Mitteilung werden die Bestimmungen des Pakts nicht geändert; vielmehr sollen Wirksamkeit und Verständnis seiner Vorschriften gefördert und ein wachstumsfreundlicherer haushaltspolitischer Kurs im Euro-Währungsgebiet entwickelt werden, indem sichergestellt wird, dass die im Pakt vorgesehene Flexibilität so gut wie möglich genutzt und gleichzeitig seine Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit zur Wahrung einer verantwortungsvollen Haushaltspolitik gewährleistet wird. In der Mitteilung wird insbesondere klargestellt, dass die Kommission – gemäß Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates – im Rahmen eines Berichts gemäß Artikel 126 Absatz 3 AEUV alle einschlägigen mittelfristigen Entwicklungen in Bezug auf die Wirtschafts- und Haushaltslage sowie den Schuldenstand sorgfältig analysiert. Zudem wird klargestellt, dass die Umsetzung von Strukturreformen im Rahmen des Europäischen Semesters zu diesen einschlägigen Faktoren gehört.

Mit diesem Bericht wird die vorherige Kommissionsbewertung der die Referenzwerte des Vertrags überschreitenden Defizit- und Schuldenquote vom 16. November 2015 aktualisiert.⁴ Im Bericht vom November wurde festgestellt, dass das Defizit- und das Schuldenstandskriterium des AEUV erfüllt waren. Am 14. April 2016 übermittelte Finnland sein Stabilitätsprogramm für den Zeitraum 2017-2020.

Der gesamtstaatliche Schuldenstand lag 2015 bei 63,1 % des BIP und damit über dem Referenzwert von 60 % des BIP. Sowohl das Stabilitätsprogramm als auch die Frühjahrsprognose 2016 der Kommission deuten darauf hin, dass die Bruttoschuldenquote 2016 und 2017 weiter steigen wird. Die für 2015 gemeldete Schuldenquote deutet – vor Berücksichtigung aller nachstehend aufgeführten einschlägigen Faktoren – darauf hin, dass in Finnland allem Anschein nach ein übermäßiges Defizit im Sinne des Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts besteht.

Daher hat die Kommission den vorliegenden Bericht erstellt, um die Überschreitung der im Vertrag festgelegten Referenzwerte genau zu prüfen und unter Berücksichtigung aller einschlägigen Faktoren zu ermitteln, ob die Referenzwerte eingehalten werden. In Abschnitt 2 wird das Defizitkriterium und in Abschnitt 3 das Schuldenstandskriterium untersucht; Abschnitt 4 befasst sich mit den einschlägigen Faktoren. In dem Bericht ist auch die am 3. Mai 2016 veröffentlichte Frühjahrsprognose 2016 der Kommission berücksichtigt.

³ Mitteilung der Kommission über die beste Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität, COM(2015) 12 final.

⁴ COM(2015) 803 final,
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-03_commission/2015-05-13_fi_126-3_en.pdf

2. DEFIZITKRITERIUM

Gemäß der Datenmeldung vom Frühjahr 2016 belief sich das Defizit Finnlands im Jahr 2015 auf 2,7 % des BIP. Ausgehend vom Stabilitätsprogramm sowie unter Berücksichtigung der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission wird das Defizit bis 2017 unter dem Referenzwert des Vertrags bleiben. Gemäß der Kommissionsprognose wird das Defizit – unter der Annahme einer unveränderten Politik – im Jahr 2016 auf 2,5 % des BIP und 2017 auf 2,3 % des BIP zurückgehen. Dem Stabilitätsprogramm zufolge soll das Defizit bis 2017 auf 2,1 % des BIP sinken. Das Defizitkriterium des Vertrags ist somit erfüllt.

3. SCHULDENSTANDSKRITERIUM

Die gesamtstaatliche Bruttoschuldenquote ist aufgrund von hohen Defiziten vor dem Hintergrund der Entwicklung des nominalen BIP und von Bestandsanpassungen, die sich aus den Finanzinvestitionen der einkommensbezogenen Sozialversicherung ergeben, in den vergangenen Jahren rasch gestiegen, nämlich von 32,7 % des BIP im Jahr 2008 auf 63,1 % im Jahr 2015. Das Defizit und die Bestandsanpassungen trugen in diesem Zeitraum etwa in gleichem Maße zum Wachstum des nominalen Schuldenstands bei.

In Finnlands Stabilitätsprogramm wird für das Jahr 2016 von einer Zunahme des öffentlichen Schuldenstands auf 65,0 % des BIP und für das Jahr 2017 von einer weiteren Zunahme auf 66,7 % des BIP ausgegangen. Im Zeitraum 2018-2019 wird die Schuldenquote voraussichtlich mit 67,4 % ihren Höchststand erreichen. Danach dürfte sie sich im Jahr 2020 geringfügig auf 67,2 % verringern. Nach der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission dürfte der öffentliche Schuldenstand 2016 auf 65,2 % des BIP anwachsen und 2017 weiter auf 66,9 % des BIP ansteigen (Tabelle 1).

Der Prognose der Kommission zufolge reicht das projizierte nominale Wachstum im Jahr 2016 nicht aus, um die Auswirkungen der Zinsausgaben auf die Schuldenquote zu kompensieren, was einen geringfügigen den Schuldenstand erhöhenden Schneeballeffekt bewirkt. Bis 2017 jedoch dürfte sich der Schneeballeffekt jedoch abschwächen. Die Rolle der Bestandsanpassungen nimmt im Berichtszeitraum ab, da der Überschuss der Sozialversicherung rückläufig sein dürfte.

Die vorstehende Analyse führt somit zu dem Schluss, dass das Schuldenstandskriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates – vor Berücksichtigung aller einschlägigen Faktoren – auf der Grundlage des Stabilitätsprogramms Finnlands für 2016 und der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission nicht erfüllt zu sein scheint.

Tabelle 1: Schuldendynamik ^a

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Öffentliche Bruttoschuldenquote | 52,9 | 55,5 | 59,3 | 63,1 | 65,2 | 66,9 |
| Änderung der Schuldenquote ^b (1 = 2+3+4) | 4,4 | 2,5 | 3,9 | 3,8 | 2,1 | 1,7 |
| <i>Beiträge:</i> | | | | | | |
| • Primärsaldo (2) | 0,8 | 1,4 | 1,9 | 1,5 | 1,4 | 1,1 |
| • „Schneeballeffekt“ (3) | 0,7 | 0,3 | 0,7 | 0,7 | 0,2 | 0,0 |
| <i>davon:</i> | | | | | | |
| <i>Zinsausgaben</i> | 1,4 | 1,3 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,1 |
| <i>Reales BIP-Wachstum</i> | 0,7 | 0,4 | 0,4 | -0,3 | -0,4 | -0,5 |
| <i>Inflation (BIP-Deflator)</i> | -1,4 | -1,3 | -0,9 | -0,2 | -0,5 | -0,6 |
| • Bestandsanpassung (4) | 3,0 | 0,8 | 1,2 | 1,6 | 0,5 | 0,5 |
| <u>Anmerkungen:</u> | | | | | | |
| ^a In Prozent des BIP. | | | | | | |
| ^b Die Veränderung der Bruttoschuldenquote lässt sich wie folgt aufschlüsseln: | | | | | | |
| $\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$ | | | | | | |
| wobei <i>t</i> ein Zeitindex ist; <i>D</i> , <i>PD</i> , <i>Y</i> und <i>SF</i> den öffentlichen Schuldenstand, das Primärdefizit, das nominale BIP bzw. die Bestandsanpassungen darstellen und <i>i</i> und <i>y</i> den durchschnittlichen Schuldenkosten bzw. dem nominalen BIP-Wachstum entsprechen. Der Term in Klammern entspricht dem „Schneeballeffekt“, der die kombinierte Auswirkung von Zinsausgaben und Wirtschaftswachstum auf die Schuldenquote wiedergibt. | | | | | | |
| <u>Quelle: Eurostat und Frühjahrsprognose 2016 der Kommission</u> | | | | | | |

4. EINSCHLÄGIGE FAKTOREN

Nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV wird im Bericht der Kommission bei der Feststellung, ob der Verstoß gegen das Kriterium die Einleitung eines Defizitverfahrens in Bezug auf den jeweiligen Mitgliedstaat erforderlich macht, *„berücksichtigt, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft; berücksichtigt werden ferner alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats“*. Diese Faktoren werden in Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates weiter erläutert, dem zufolge *„die Kommission [...] allen sonstigen Faktoren gebührende Beachtung [schenkt], die aus Sicht des betreffenden Mitgliedstaats von Bedeutung sind, um die Überschreitung des Referenzwerts qualitativ in umfassender Weise zu beurteilen, und die der Mitgliedstaat der Kommission und dem Rat vorgelegt hat“*.

Die folgenden Unterabschnitte behandeln: 1) die mittelfristigen Wirtschaftsaussichten; 2) die mittelfristige Haushaltslage, einschließlich einer Bewertung der Einhaltung der erforderlichen Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel und der Entwicklung der öffentlichen Investitionen; 3) die mittelfristige Entwicklung der Schuldenstandsquote, ihre Dynamik und Tragfähigkeit; 4) sonstige Faktoren, die aus Sicht der Kommission von Bedeutung sind und 5) sonstige Faktoren, die aus Sicht des Mitgliedstaats von Bedeutung sind.

In dem Bericht werden die vorstehenden Faktoren auf der Grundlage der übermittelten Daten und der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission erläutert.

4.1. Mittelfristige Wirtschaftsentwicklung

Konjunkturlage und Potenzialwachstum

Nachdem das reale finnische BIP 2009 um 8,3 % eingebrochen war, erholte sich das Land in den Jahren 2010 und 2011 schrittweise, geriet in den Jahren 2012-2014 jedoch erneut in die Rezession. 2015 stieg das BIP um 0,5 % an. Die Wachstumsaussichten dürften sich 2016 und 2017 verbessern (Tabelle 2). Der anhaltende Abschwung hat sich negativ auf das Potenzialwachstum Finnlands ausgewirkt. Das nach der gemeinsam vereinbarten Methode geschätzte Potenzialwachstum betrug im Zeitraum 2009 bis 2015 durchschnittlich 0,1 %; in den Jahren 2013 und 2014 war es negativ (-0,1%). Das Wachstum des Produktionspotenzials dürfte sich 2016 im Vergleich zu 2015 nicht verändern; für 2017 wird es auf 0,4 % geschätzt. Verursacht wurde der Rückgang des Produktionspotenzials durch rückläufige Arbeitseinsatzbeiträge und den geschätzten negativen Beitrag der Gesamtfaktorproduktivität, die die laufende Umstrukturierung der Wirtschaft widerspiegeln. Zudem nahm auch der positive Kapitalbeitrag in den Krisenjahren aufgrund geringerer Investitionen ab. Insgesamt lag das reale BIP im Jahr 2015 um 5,3 % unter dem Stand von 2008, und das Produktionspotenzial stieg im Zeitraum 2009-2015 lediglich um 0,5 %. Dies könnte auf den Umstrukturierungsprozess zurückzuführen sein, in dessen Rahmen die Elektronikindustrie ihre bedeutende Rolle in der finnischen Wirtschaft eingebüßt hat, und andere Wirtschaftszweige – mit oftmals geringer Produktivität – ihre Kapazitäten ausbauen, um das entstandene Vakuum zu füllen. Im Länderbericht 2016 für Finnland wurden die Ausstattung mit Humankapital, der stabile institutionelle Rahmen sowie die guten Rahmenbedingungen für Unternehmen als grundlegende Stärken hervorgehoben, die in der Zukunft zum Wachstum der totalen Faktorproduktivität beitragen sollten.

Da das reale BIP im Zeitraum 2012-2014 unterhalb des Potenzials lag, hat sich die Produktionslücke 2014 auf -2,8 % des BIP-Potenzials erweitert; für 2015 wird sie auf -2,3 % geschätzt, da das BIP-Wachstum über dem Potenzial lag. Den Prognosen zufolge wird das BIP-Wachstum im Jahr 2016 weiterhin über dem Potenzialwachstum liegen, so dass die Produktionslücke auf -1,6 % des BIP zurückgehen dürfte.

Tabelle 2: Makroökonomische und budgetäre Entwicklungen^a

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | | 2017 | |
|---|------|------|------|------|------|--------------------|------|--------------------|
| | KOM | KOM | KOM | KOM | KOM | Nationale Behörden | KOM | Nationale Behörden |
| Reales BIP (Veränderung in %) | -1,4 | -0,8 | -0,7 | 0,5 | 0,7 | 0,9 | 0,7 | 1,4 |
| BIP-Potenzial (Veränderung in %) | 0,0 | -0,1 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0 | 0,4 | 0 |
| Produktionslücke (% des BIP-Potenzials) | -1,6 | -2,3 | -2,8 | -2,3 | -1,6 | -1,9 | -1,2 | -1,2 |
| Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo | -2,2 | -2,6 | -3,2 | -2,7 | -2,5 | -2,5 | -2,3 | -2,1 |
| Primärsaldo | -0,8 | -1,4 | -1,9 | -1,5 | -1,4 | -1,4 | -1,1 | -1,0 |
| Einmalige und sonstige befristete Maßnahmen | -0,1 | -0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Öffentliche Bruttoanlageinvestitionen | 4,0 | 4,2 | 4,1 | 4,0 | 4,1 | 4,1 | 4,1 | 4,1 |
| Konjunkturbereinigter Saldo | -1,2 | -1,3 | -1,6 | -1,4 | -1,6 | -1,5 | -1,5 | -1,4 |
| Konjunkturbereinigter Primärsaldo | 0,2 | 0,0 | -0,3 | -0,2 | -0,5 | -0,3 | -0,4 | -0,3 |
| Struktureller Saldo ^b | -1,2 | -1,2 | -1,6 | -1,4 | -1,6 | -1,5 | -1,5 | -1,4 |
| Struktureller Primärsaldo | 0,3 | 0,0 | -0,4 | -0,2 | -0,5 | -0,3 | -0,4 | -0,3 |

Anmerkungen:
^a In Prozent des BIP, sofern nicht anders angegeben.
^b Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen.
Quelle: Eurostat und Frühjahrsprognose 2016 der Europäischen Kommission, Übersicht über die Haushaltsplanung 2016

Legt man für die letzten drei Jahre konjunkturbereinigte Werte zugrunde, so blieb die Schuldenquote 2015 unter dem im Vertrag festgelegten Referenzwert; 2016 dürfte dies jedoch nicht mehr der Fall sein. Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission dürfte die konjunkturbereinigte Schuldenquote im Jahr 2016 bei 61,8 % des BIP und im Jahr 2017 bei 65,0 % des BIP liegen (Tabelle 3).

Tabelle 3: Defizit und Schuldenstand des Gesamtstaats (in % des BIP)

| | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | | 2017 | |
|-------------------|---|------|------|------|------|------|--------------------|------|--------------------|
| | | | | | | KOM | Nationale Behörden | KOM | Nationale Behörden |
| Defizit-kriterium | Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo | -2,2 | -2,6 | -3,2 | -2,7 | -2,5 | -2,5 | -2,3 | -2,1 |
| Defizit-kriterium | Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand | 52,9 | 55,5 | 59,3 | 63,1 | 65,2 | 64,3 | 66,9 | 66,7 |
| | Konjunkturbereinigter gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand | | | | 58,5 | 61,8 | | 65,0 | |

Quellen: Eurostat, Frühjahrsprognose 2016 der Europäischen Kommission, Stabilitätsprogramm 2016, von den nationalen Behörden übermittelte Daten

Jüngste Strukturreformen

Finnland hat Strukturreformen durchgeführt, um die öffentlichen Ausgaben zu senken und das Wachstumspotenzial der Wirtschaft zu erhöhen. Die Rentenreform, mit der das gesetzliche Renteneintrittsalter an die Lebenserwartung gekoppelt werden soll, wurde verabschiedet und tritt 2017 in Kraft. Die Regierung hat die Grundzüge ihrer geplanten Reform der Gesundheits- und Sozialdienste vorgestellt, mit der der Ausgabenanstieg unter Kontrolle gebracht werden soll.

Renten. Die wichtigste jüngste Reform ist die Rentenreform, die Ende 2015 verabschiedet wurde und 2017 in Kraft tritt. Gemäß den Empfehlungen des Rates wird mit der Reform das Renteneintrittsalter an die Lebenserwartung geknüpft. Den nationalen Behörden zufolge wird die Reform die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen verbessern. Eine Entscheidung bezüglich der Verlängerung des Bezugs von Leistungen für Arbeitslose, die kurz vor der Rente stehen, wurde im Rahmen der aktuellen Rentenreform nicht getroffen. Dies könnte die erwarteten positiven Auswirkungen der Rentenreform auf das Arbeitskräfteangebot beschränken, da ältere Arbeitslose bis zum Erreichen des Rentenalters Arbeitslosenunterstützung erhalten können.

Arbeitsmarkt. Seit dem zentral vereinbarten Tarifabschluss von Ende 2013, der bis 2016 verlängert wurde, fielen die Lohnsteigerungen auf aggregierter Ebene moderat aus. Aufgrund der niedrigen Inflation und des geringen Wachstums konnte die Strategie, mit der die Kostenwettbewerbsfähigkeit durch geringe Lohnanpassungen wiederhergestellt werden soll, jedoch nur eine begrenzte Wirkung entfalten. Am 29. Februar 2016 einigten sich die wichtigsten Arbeitsmarktorganisationen auf den so genannten „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“, mit dem ab 2017 die jährliche Arbeitszeit ohne zusätzliche Vergütung erhöht werden soll. Zudem sollen 2017 keine zentral vereinbarten Lohnerhöhungen umgesetzt werden und die Sozialbeiträge sollen stärker den Arbeitnehmern angelastet werden. Das Urlaubsgeld der Beschäftigten im öffentlichen Sektor soll vorübergehend um 30 % gekürzt werden. Ferner sollen die Möglichkeiten für Tarifverhandlungen auf lokaler Ebene ausgeweitet werden. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen haben Branchentarifverhandlungen aufgenommen, bei denen die Aufnahme der Bestimmungen des Paktes für Wettbewerbsfähigkeit in die Branchenvereinbarungen erörtert wird. Von diesen Verhandlungen hängt es nun ab, ob der Pakt umgesetzt wird.

Parallel dazu leitete die Regierung im April 2016 eine Reform der Arbeitslosenversicherung ein, mit der die rasche Annahme von Stellenangeboten gefördert und Arbeitslose stärker verpflichtet werden sollen, eine Arbeit anzunehmen und an beschäftigungsfördernden Maßnahmen teilzunehmen. Darüber hinaus soll die Dauer der einkommensabhängigen Arbeitslosenunterstützung um ein Viertel verkürzt werden. 2017 und 2018 können die Leistungen für Arbeitslose unter bestimmten Bedingungen zur Finanzierung von Mobilitätsbeihilfen, Betriebsgründungszuschüssen und Lohnzuschüssen verwendet werden.

Verwaltungsreform. Die Regierung arbeitet an ihrem Reformvorschlag, mit dem die Erbringung von Sozial- und Gesundheitsdiensten verbessert werden soll. Die Legislativvorschläge sollen bis Ende 2016 vorliegen und die Reform soll ab 2019 umgesetzt werden. Ziel der Reform ist es, im Bereich der Gesundheit die Ungleichheiten zu verringern und die Kosten besser unter Kontrolle zu halten. Geplant ist ein System auf Ebene der Regional-(Provinz-)verwaltungen, an dessen Spitze in direkter Wahl gewählte Räte stehen. Die Provinzverwaltungen wären dann nicht nur für Sozial- und Gesundheitsdienste, sondern auch für andere Aufgaben zuständig, z. B. für Rettungsdienste, Umweltgesundheit, regionale Entwicklung und Unternehmensförderung sowie Flächenbewirtschaftung. Die Reform wird die Wahlfreiheit bei Sozial- und Gesundheitsdiensten erweitern und damit auch den Wettbewerb bei der Erbringung solcher Dienstleistungen fördern. Mit der Reform, die eine umfassende Integration von Sozial- und Gesundheitsdiensten, Digitalisierungsmaßnahmen sowie die Schaffung größerer Einheiten für die Erbringung der Dienstleistungen vorsieht, sollen langfristig Einsparungen von insgesamt 3 Mrd. EUR (1,5 % des BIP) erzielt werden.

Dienstleistungsmärkte. Die wichtigste legislative Änderung im Einzelhandel war die Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten ab Anfang 2016. Anfang Februar 2016 trat eine Änderung der Bodennutzungs- und Bebauungsvorschriften in Kraft. Dies wird die regionale Raumplanung beschleunigen und mehr Möglichkeiten für die Regionalverwaltungen schaffen, schneller auf Veränderungen im Groß- und Einzelhandelsumfeld zu reagieren.

4.2. Mittelfristige Entwicklung des öffentlichen Haushalts

Strukturelles Defizit und Haushaltskonsolidierung

2015 verbesserte sich der strukturelle Saldo um 0,2 Prozentpunkte des BIP und lag damit über der empfohlenen Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel; der Ausgabenrichtwert wurde mit einer Marge von 0,7 % des BIP eingehalten. Finnland erfüllte damit 2015 die Anforderungen der präventiven Komponente.

2016 wird sich der strukturelle Saldo voraussichtlich um 0,2 Prozentpunkte verschlechtern, womit das Risiko einer signifikanten Abweichung (Lücke von -0,7 % des BIP) vom erforderlichen Anpassungspfad von 0,5 % des BIP besteht. Der Ausgabenrichtwert wurde eingehalten. Somit ist eine Gesamtbewertung erforderlich. Die dem angenommenen strukturellen Saldo (0,0 %) zugrunde liegende aktuelle Schätzung des potenziellen BIP-Wachstums ist niedriger als der für den Ausgabenrichtwert verwendete mittelfristige Durchschnitt (0,8 %, eingefroren auf der Grundlage der Winterprognose 2013 der Kommission). Letzterer kann nicht länger als uneingeschränkt relevant angesehen werden, da der anhaltende Abschwung die mittelfristigen Wachstumsaussichten Finnlands dauerhaft beeinträchtigt hat. Legt man bei der mittelfristigen Potenzialwachstumsrate, die dem Ausgabenrichtwert zugrunde liegt, die Daten der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission zugrunde (wie dies 2017 der Fall sein wird), würde der Ausgabenrichtwert nicht vollständig erreicht, was auf eine gewisse Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel hindeuten würde. Andererseits spiegeln die unterschiedlichen Signale, die sich aus diesen beiden Kennziffern ableiten lassen, auch die Auswirkungen einer unerwartet niedrigen Inflation wider. In der im November 2015 übermittelten Übersicht über die Haushaltsplanung für 2016 wurde der BIP-Deflator auf 1,2 % geschätzt. Eine ähnliche Prognose wurde von der Kommission im Herbst 2015 abgegeben. In der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission wird ein BIP-Deflator von 0,8 % projiziert. Diese Entwicklung wirkt sich negativ auf die öffentlichen Einnahmen aus, da die Steuereinnahmen geringer ausfallen. Zwar sind die Sozialleistungen größtenteils auf der Grundlage des VPI indexiert, doch wurde bereits zu einem früheren Zeitpunkt entschieden, die Indexanpassungen für 2016 einzufrieren. Die unerwartet niedrige Inflation wirkte sich daher weniger auf die öffentlichen Ausgaben aus, und die Auswirkungen auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo waren insgesamt negativ. Während man zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsplans 2016 noch von einer Verbesserung des Gesamtsaldos um 0,5 Prozentpunkte ausging (Herbstprognose 2015 der Kommission), beläuft sich die auf der Grundlage der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission projizierte Verbesserung auf 0,2 Prozentpunkte. Zwar ist die geringere Verbesserung des Gesamtsaldos teils auf die zusätzlichen Ausgaben im Bereich der Zuwanderung, die dem Haushaltsplan 2016 nach der Vorlage der Übersicht über die Haushaltsplanung hinzugefügt wurden, zurückzuführen, doch ist die geringere Verbesserung des Gesamtsaldos auch der niedrigeren Inflation geschuldet. Darüber hinaus kann der öffentliche Sektor in Finnland nicht von unerwarteten Gewinnen profitieren, die sich aus dem niedrigen Zinsniveau ergeben, da die niedrigeren Zinsausgaben durch die niedrigeren Zinseinnahmen der Sozialversicherungsfonds mehr als ausgeglichen werden.

Unter Berücksichtigung der genannten Faktoren würde der strukturelle Saldo auf eine gewisse Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel hindeuten.

Legt man die vorgenannten Faktoren zugrunde, so weist die Gesamtbewertung darauf hin, dass 2016 eine gewisse Abweichung vom empfohlenen Anpassungspfad zur Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels droht. In seinem Stabilitätsprogramm 2016 hat Finnland darum ersucht, die durch die stärkere Zuwanderung verursachten Ausgaben (0,2 % des BIP) bei der Bewertung der Fortschritte in Richtung auf das mittelfristige Ziel zu berücksichtigen. Würde dieser geschätzte Anstieg der Ausgaben für Flüchtlinge von der Berechnung des Defizits ausgenommen, so hätte dies keinen Einfluss auf das Ergebnis der Gesamtbewertung.

Öffentliche Ausgaben und Investitionen

Seit 2008, als sich die Bruttoanlageinvestitionen der öffentlichen Hand auf 3,6 % des BIP beliefen, sind die als Anteil am BIP ausgedrückten öffentlichen Investitionen gestiegen. 2015 beliefen sie sich auf 4,0 % des BIP. Dem Stabilitätsprogramm zufolge werden für die Jahre 2016 und 2017 Investitionen in Höhe von 4,1 % des BIP erwartet. Während des gesamten Zeitraums liegt die gesamtstaatliche Defizitquote sowohl insgesamt als auch strukturell niedriger als die staatliche Investitionsquote. Insgesamt zählen die gesamtstaatlichen Investitionen im Verhältnis zum BIP zu den höchsten im Euro-Währungsgebiet.

Seit 2012 verzeichnet Finnland ein gesamtstaatliches Primärdefizit, woran sich auch im Zeitraum 2016-2017 nichts ändern dürfte. Der für die Staatsschulden entrichtete effektive Zinssatz ist in den letzten Jahren erheblich zurückgegangen, weshalb sowohl die Kommission als auch Finnland von weiter rückläufigen Zinsaufwendungen im Verhältnis zum BIP im Prognosezeitraum ausgehen. Finnlands Staatshaushalt profitiert jedoch nicht vom Rückgang der Zinsen, da das Staatsvermögen (Ende 2015 verwalteten die Berufsrentenkassen Vermögenswerte in Höhe von 85 % des BIP, das Gesamtvermögen des Staates belief sich den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungsdaten zufolge auf rund 130 % des BIP) teilweise in verzinsliche Anlageformen investiert wurde. Die geringeren Zinsausgaben für die öffentlichen Schulden werden durch den Verlust an Zinseinnahmen mehr als ausgeglichen.

Die laufenden Ausgaben ohne Zinsen weisen eine steigende Tendenz auf. Ihr Anstieg seit 2005 betrug 9 Prozentpunkte des BIP. Davon entfielen allerdings alleine 6,5 Prozentpunkte auf das Jahr 2009, als das nominale BIP um 6,5 % schrumpfte. 2015 wies Finnland mit 58,3 % des BIP die höchsten laufenden Ausgaben von allen EU-Mitgliedstaaten auf. Die Ausgaben sind im Zeitraum 2004-2014 in allen Teilsektoren des Staatssektors angewachsen; der relativ stärkste Anstieg wurde bei den einkommensbezogenen Pensionsfonds verzeichnet. Bei der Aufschlüsselung der Ausgaben des Gesamtstaates nach Aufgabenbereichen fällt auf, dass das Ausgabenwachstum in erster Linie auf die Gesundheits- und die Altersversorgung entfällt und damit die Alterung der Gesellschaft widerspiegelt. Auch die Ausgaben für die allgemeine öffentliche Verwaltung haben zugenommen, obwohl die Ausgaben für Staatsschuldentransaktionen (d. h. Zinsaufwendungen), die auch in diese Kategorie fallen, im Verhältnis zum BIP zurückgegangen sind.

4.3. Mittelfristige Entwicklung der Schuldenstandsquote

Langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

Die konsolidierte gesamtstaatliche Bruttoschuldenstandsquote lag 2015 bei 63,1 % des BIP. Auf der Grundlage mittelfristiger Projektionen basierend auf der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission ist davon auszugehen, dass die Staatsschulden (bei unveränderter Politik und unter der Annahme, dass sich der strukturelle Primärsaldo bis 2017 so weiterentwickelt, wie in der Frühjahrsprognose 2016 vorausgeschätzt) bis 2026 auf fast 76 % des BIP anwachsen und somit über dem im Vertrag festgelegten Schwellenwert von 60 % liegen werden. Dieser Anstieg dürfte vor allem auf die Kosten aufgrund der Bevölkerungsalterung zurückzuführen sein. Legt man das Szenario des Stabilitätsprogramms zugrunde, bei dem davon ausgegangen wird, dass die Haushaltspläne vollständig umgesetzt werden, würde die Schuldenquote langsamer steigen und bis 2026 rund 72 % erreichen.

Kurzfristig dürfte Finnland nicht unter finanziellen Druck geraten; aufgrund der budgetären Auswirkungen der Kosten der Bevölkerungsalterung besteht mittelfristig jedoch ein hohes und langfristig ein mittleres Tragfähigkeitsrisiko. Der Schwerpunkt sollte daher auf der weiteren Eindämmung alterungsbedingter Ausgabensteigerungen liegen, um so zur mittel- und langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beizutragen. Die Auswirkungen der jüngsten Rentenreform, die im Herbst 2015 verabschiedet wurde, werden gemäß dem Ersuchen Finnlands in die Bewertung einfließen, sobald der Ausschuss für Wirtschaftspolitik sein Peer-Review durchgeführt hat.

Bestandsanpassungen

Die Bestandsanpassungen haben großen Einfluss auf die Entwicklung des gesamtstaatlichen Schuldenstands in Finnland. Dies lässt sich unter anderem an der hohen staatlichen Nettovermögensbildung erkennen, die sich 2015 auf 50,7 % des BIP belief (54,0 % im Jahr 2014).⁵ Die OECD geht davon aus, dass das Nettovermögen Ende 2016 bei 47,0 % des BIP liegen wird. Unter den OECD-Ländern zählt Finnland damit zu den Ländern mit dem höchsten positiven Nettovermögen. Die Bestandsanpassungen erfolgen regelmäßig, da das im gesamtstaatlichen Sektor enthaltene einkommensbezogene Rentensystem teilweise kapitalgedeckt ist und einen Überschuss aufweist. Der Überschuss ist Teil des gesamtstaatlichen Haushaltssaldos, wird aber nicht verwendet, um den gesamtstaatlichen Schuldenstand abzubauen. In den Bestandsanpassungen werden diese Mittel als Nettovermögensbildung ausgewiesen.

2012 machten die Bestandsanpassungen 70 % des Anstiegs der Schuldenquote aus. Im Zeitraum 2013-2014 waren ungefähr 30 % der Veränderungen bei der Schuldenquote auf sie zurückzuführen. 2015 wirkten sich die Bestandsanpassungen wieder stärker aus; 40 % der Veränderungen bei der Schuldenquote waren durch sie bedingt. Dies liegt daran, dass die Berufsrentenkassen den Großteil ihrer Staatsanleihen veräußerten und sich dadurch die Verbindlichkeiten zwischen den Teilsektoren des Staates, die bei der Konsolidierung des gesamtstaatlichen Schuldenstandes berücksichtigt werden, von 2,6 Mrd. EUR im Jahr 2014 auf 1 Mrd. EUR im Jahr 2015 verringerten. Wirtschaftlich gesehen war ein solcher Verkauf sinnvoll, da der Marktwert der finnischen Staatsanleihen über ihrem Nennwert liegt. Wenngleich die Rentenkassen der Regulierungsaufsicht der Regierung unterstehen, treffen

⁵ OECD-Wirtschaftsausblick Nr. 98 (Anhang, Tabelle 33).

sie ihre Investitionsentscheidungen unabhängig von der Zentralregierung. Sie sind nicht verpflichtet, finnische Staatsanleihen zu halten. Daher könnten weitere von den Rentenkassen gehaltene Staatsanleihen veräußert werden, wodurch sich die konsolidierte gesamtstaatliche Bruttoschuldenquote erhöhen würde. Da die Rentenkassen ihre Investitionsentscheidungen unabhängig treffen, ist es schwierig, den Verkauf oder Kauf von Staatsanleihen vorherzusagen. Den Prognosen für 2016 zufolge dürften sich die Bestandsanpassungen nicht so stark wie im Jahr 2015 auswirken. Im Stabilitätsprogramm wird für 2016 von einem Überschuss der Rentenkassen von 1,1 % des BIP ausgegangen.

Gesamtbestand der staatlich garantierten Schulden

Die Garantien des finnischen Zentralstaats beliefen sich im Jahr 2015 auf 21,5 % des BIP; 2014 hatten sie noch 17,4 % betragen. Dieses Verhältnis ist im Vergleich zu anderen europäischen Ländern hoch. Garantien, bei denen eine Verbindung zum Finanzsektor bestand, machten 2015 1,9 % des BIP aus. Ende 2015 handelte es sich bei insgesamt 41 % der Garantien der Zentralregierung um Garantien für Unternehmen (ohne Wohnungsgenossenschaften). Diese Garantien werden für eine große Gruppe nichtfinanzieller Unternehmen gestellt, und zwar vorwiegend über die staatliche Finanzierungsgesellschaft Finnvera, die Unternehmenswachstum und Export fördert. 23 % der Garantien entfallen auf Wohnungsgenossenschaften, 15 % auf den Rest der Welt. Die verbleibenden 21 % verteilen sich auf Haushalte (hauptsächlich Studiendarlehen), Finanz- und Versicherungsgesellschaften und den Sektor Staat. Die Verluste in Verbindung mit den Garantien waren bislang gering.

Folgen der konjunkturellen Entwicklung

Die konjunkturell schwierigen Zeiten, die Finnland im Zeitraum 2012-2013 durchlebte und in denen sich eine umfangreiche negative Produktionslücke auftrat, die für das Jahr 2014 auf -2,9 % des BIP geschätzt wird, sind für die Schuldenquote nicht ohne weitreichende Folgen geblieben. Konjunkturbereinigt dürfte der gesamtstaatliche Schuldenstand der Kommissionsprognose zufolge im Jahr 2015 bei 58,5 % des BIP gelegen haben, 2016 aber mit 61,8 % des BIP den Referenzwert überschreiten.

4.4. Sonstige Faktoren, die aus Sicht der Kommission von Bedeutung sind

Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzen

Bei den sonstigen Faktoren, die aus Sicht der Kommission von Bedeutung sind, wurde insbesondere Folgendes berücksichtigt: finanzielle Beiträge zur Förderung der internationalen Solidarität und zur Verwirklichung der politischen Ziele der Union, Schulden infolge der bilateralen und multilateralen Unterstützung zwischen Mitgliedstaaten im Rahmen der Wahrung der Finanzstabilität und Schulden im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzen bei größeren finanziellen Störungen (Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97).

Bei der Beurteilung der Einhaltung des Schuldenstandskriteriums wurde dem finanziellen Beistand für Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, der eine Erhöhung des Schuldenstands bewirkt, Rechnung getragen. Der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission zufolge werden die kumulierten Auswirkungen dieses Beistands im Jahr 2015 bei 2,8 % des BIP liegen. Bei Abzug der Schulden im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzen hätte sich der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand Finnlands im Jahr 2015 demnach auf 60,3 % des BIP belaufen und würde im Jahr 2016 bei 63,9 % des BIP liegen.

4.5. Sonstige Faktoren, die aus Sicht des Mitgliedstaats von Bedeutung sind

Am 9. April 2016 übermittelten die finnischen Behörden ein Schreiben, in dem sie verschiedene Faktoren im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 anführten. Darin betonten sie die Auswirkungen des Konjunkturzyklus auf den gesamtstaatlichen Schuldenstand, die Einhaltung der Verpflichtungen im Rahmen der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts, das Engagement der Regierung hinsichtlich der Erreichung des im Regierungsprogramm festgelegten Ziels der Haushaltskonsolidierung sowie die wachstumsfördernden Strukturreformen, an denen derzeit gearbeitet wird. Darüber hinaus verwiesen die finnischen Behörden auf die Auswirkungen der zuwanderungsbedingten Ausgaben und analysierten den Einfluss der niedrigen Inflation auf die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben. Sie stellten ferner fest, dass sich die negativen Auswirkungen des niedrigen Zinsniveaus auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo 2015 netto auf 0,3 % des BIP belaufen könnten, was auf die geringeren Einnahmen aus verzinslichen Anlageformen – meist im Besitz der Berufsrentenkassen – zurückzuführen sei.

Die von Finnland genannten Faktoren wurden im vorliegenden Bericht berücksichtigt. Die konjunkturellen Auswirkungen wurden in Abschnitt 4.1 analysiert; die Einhaltung der Verpflichtungen im Rahmen der präventiven Komponente ist Gegenstand von Abschnitt 4.2. Bei der Bewertung der Einhaltung der Anforderungen der präventiven Komponente wurden die niedrige Inflation, das niedrige Zinsniveau sowie die mit der Zuwanderung verbundenen Ausgaben berücksichtigt. Die Strukturreformen wurden in Abschnitt 4.1 behandelt.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand lag im Jahr 2015 bei 63,1 % des BIP und damit über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert. Dem Stabilitätsprogramm 2016 zufolge wird er im Jahr 2016 auf 65,0 % des BIP und im Jahr 2017 auf 66,7 % des BIP steigen. Analog dazu wird auch in der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission davon ausgegangen, dass der Bruttoschuldenstand mit 65,2 % (2016) und 66,9 % des BIP (2017) über dem Referenzwert liegen wird. Im Jahr 2015 ließ sich die Verletzung des Schuldenstandskriteriums nicht mehr vollständig mit der finanziellen Unterstützung Finnlands zur Sicherung der finanziellen Stabilität im Euro-Währungsgebiet erklären, doch mit 60,3 % des BIP hätte die Schuldenquote knapp über dem im Vertrag festgelegten Referenzwert gelegen. Die Schuldenquote stieg im Jahr 2015 aufgrund der Bestandsanpassungen stark an, da die Sozialversicherungsfonds, die dem Sektors Staat zuzurechnen sind, einige der von ihnen gehaltenen Staatsanleihen veräußerten. Parallel zum Anstieg des Schuldenstands auf zentralstaatlicher und lokaler Ebene haben die Sozialversicherungsfonds Vermögenswerte akkumuliert, die die Schulden bei weitem kompensieren, was eine positive Nettovermögensposition des Sektors Staat zur Folge hatte. Darüber hinaus ist anzumerken, dass die Schuldenquote die Auswirkungen von Finnlands derzeitiger Konjunkturphase widerspiegelt. Konjunkturbereinigt wäre der Schuldenstand im Jahr 2015 unter 60 % geblieben, würde jedoch im Jahr 2016 den Referenzwert überschreiten.

In dem Bericht wurden auch andere einschlägige Faktoren berücksichtigt, insbesondere die Annahme, dass Finnland den empfohlenen Anpassungspfad zum mittelfristigen Haushaltsziel 2016 weitgehend einhalten wird; dies dürfte – mittelfristig – dazu beitragen, dass die Schulden in einem angemessenen Tempo abgebaut werden.

Auf dieser Grundlage ergibt die in diesem Bericht enthaltene Analyse, dass das Schuldenstandskriterium im Sinne des Vertrags und der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 als

derzeit erfüllt gelten sollte. Da der Schuldenstand Finnlands im Verhältnis zum BIP aber einen Aufwärtstrend aufweist und sich bei unveränderter Politik mittelfristig den Prognosen zufolge weiter erhöhen wird, hängen die mittelfristigen Wachstumsaussichten Finnlands entscheidend von den Strukturreformen zur Steigerung der Produktivität und des Arbeitskräfteangebots ab. Mit ihrer raschen Verabschiedung und Umsetzung würde Finnland auf die länderspezifischen Empfehlungen eingehen und die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen verbessern.