



**Brüssel, den 18. November 2016
(OR. en)**

EG 35/16

**EUROGROUP 37
ECOFIN 1078
UEM 385**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	16. November 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	C(2016) 8006 final
Betr.:	STELLUNGNAHME DER KOMMISSION vom 16.11.2016 zur Übersicht über die Haushaltsplanung Finnlands
Anl.:	C(2016) 8006 final

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument C(2016) 8006 final.



Brüssel, den 16.11.2016
C(2016) 8006 final

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 16.11.2016

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Finnlands

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 16.11.2016

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Finnlands

ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN

1. Die Verordnung (EU) Nr. 473/2013 enthält Bestimmungen, mit denen die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet verstärkt überwacht und sichergestellt werden soll, dass die nationalen Haushaltspläne mit den wirtschaftspolitischen Leitlinien vereinbar sind, die im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Europäischen Semesters für die wirtschaftspolitische Koordinierung veröffentlicht wurden.
2. Nach Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 haben die Mitgliedstaaten der Kommission und der Euro-Gruppe alljährlich bis zum 15. Oktober eine Übersicht über die Haushaltsplanung für das Folgejahr mit Angaben zu den wichtigsten Aspekten der Haushaltslage des Sektors Staat und seiner Teilsektoren vorzulegen.

ERWÄGUNGEN ZU FINNLAND

3. Auf der Grundlage der am 13. Oktober 2016 von Finnland übermittelten Übersicht über die Haushaltsplanung 2017 gibt die Kommission gemäß Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 die folgende Stellungnahme ab.
4. Die Stellungnahme der Kommission ist im Lichte der jüngsten Wirtschafts- und Haushaltsdaten zu sehen. In diesem Kontext ist es – wie in der Empfehlung der Kommission für eine Empfehlung des Rates zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets und in der Mitteilung der Kommission „Hin zu einem positiven fiskalischen Kurs für das Euro-Währungsgebiet“ dargelegt – wichtig, dass der fiskalische Kurs des Euro-Währungsgebiets in seiner Gesamtheit positiv ausgerichtet wird und den gegenwärtigen Aufschwung stützt, während gleichzeitig die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sichergestellt wird.
5. Finnland unterliegt der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und sollte auch weiterhin für ausreichende Fortschritte sorgen, die die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels von 0,5 % des BIP beim strukturellen Defizit sicherstellen. Da die Schuldenquote 2015 63,6 % des BIP betrug, muss Finnland ebenfalls den Richtwert für den Schuldenabbau einhalten. Insbesondere empfahl der Rat Finnland am 12. Juli 2016, eine jährliche Haushaltsanpassung von mindestens 0,5 % des BIP in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel für 2016 und 0,6 % des BIP für 2017 zu erreichen sowie unerwartete Mehreinnahmen zum schnelleren Abbau des gesamtstaatlichen Schuldenstands zu verwenden.
6. Das der Haushaltsplanung zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist plausibel. Während im Stabilitätsprogramm vom April 2016 ein Wachstum von 0,9 % für 2016 und ein weiterer Anstieg auf 1,2 % für 2017 veranschlagt wurden,

wurden die Wachstumsprognosen in der Übersicht über die Haushaltsplanung für 2016 weiter auf 1,1 % angehoben, für 2017 allerdings auf 0,9 % gesenkt. Nach der Herbstprognose 2016 der Kommission dürfte die finnische Wirtschaft 2016 und 2017 um 0,8 % wachsen. Die Risiken im makroökonomischen Szenario sind weitgehend ausgewogen.

7. Finnland erfüllt die Anforderungen der Verordnung (EU) Nr. 473/2013, der zufolge die Übersicht über die Haushaltsplanung auf makroökonomischen Prognosen beruhen muss, die von einer unabhängigen Einrichtung befürwortet oder erstellt worden sind. Die der Haushaltsplanung zugrunde liegenden makroökonomischen Prognosen wurden von der Wirtschaftsabteilung des Finanzministeriums erstellt, die die Prognosen gemäß der finnischen Gesetzgebung unabhängig ausarbeitet. Finnland ist jedoch der einzige Mitgliedstaat, der eine solche Regelung nutzt.
8. Für 2016 sieht die Übersicht über die Haushaltsplanung ein Gesamtdefizit von 2,4 % des BIP im Jahr 2016 vor, d. h. 0,1 Prozentpunkte schlechter als im Stabilitätsprogramm vom April 2016 vorgesehen. Für 2017 sieht die Übersicht über die Haushaltsplanung ein wesentlich höheres gesamtstaatliches Defizit für 2017 vor als das Stabilitätsprogramm vom April 2016. Das Stabilitätsprogramm vom April 2016 sah einen Rückgang des Defizits auf 2,1 % des BIP für 2017 vor, während der Übersicht über die Haushaltsplanung zufolge das Defizit von 2,4 % im Jahr 2016 auf 2,6 % im Jahr 2017 steigen dürfte. Dabei handelt es sich um die Auswirkungen der Arbeitsmarkt- und der Steuerreform - den sogenannten „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ -, die in der Übersicht über die Haushaltsplanung berücksichtigt wurden. Strukturell führt die Übersicht über die Haushaltsplanung zu einer Verschlechterung des neu berechneten strukturellen Saldos um 0,3 % des BIP für 2017. Auf der Grundlage der Übersicht über die Haushaltsplanung dürfte die Schuldenquote Finnlands von 65,3 % 2016 auf 66,7 % 2017 ansteigen, was *grosso modo* den Prognosen des Stabilitätsprogramms 2016 entspricht.

Aufgrund der Angaben der Übersicht über die Haushaltsplanung dürften die Zinsausgaben Finnlands von 1,2 % des BIP 2015 auf 1,1 % des BIP 2016 zurückgehen und im nächsten Jahr weiter auf 1,0 % des BIP sinken und somit weit unter den 1,4 % des BIP von 2012 liegen. Das Niedrigzinsumfeld senkt jedoch weiterhin die Einnahmen aus staatlichen Vermögenswerten, die höher ausfallen als die Verbindlichkeiten. Folglich führt das Niedrigzinsumfeld zu keinen unerwarteten Mehreinnahmen.

9. 2017 dürfte Finnland die im Regierungsprogramm und im Stabilitätsprogramm 2016 geplanten Konsolidierungsmaßnahmen weiter umsetzen. Nach der Übersicht über die Haushaltsplanung bewirken die Maßnahmen auf der Ausgabenseite eine Ausgabenminderung in Höhe von 0,9 %. Als Teil des „Pakts für Wettbewerbsfähigkeit“, dem zufolge die Arbeitszeit verlängert und 2017 auf Lohn- und Gehaltssteigerungen verzichtet wird, enthält die Übersicht über die Haushaltsplanung jedoch Maßnahmen zur Senkung der Einkommensteuer und der Krankenkassenbeiträge von Arbeitgebern. Diese Maßnahmen führten zu einem Einkommensverlust von rund 0,7 % des BIP. Ein Teil (0,1 %) des kurzfristigen Steuerausfalls wird durch die Senkung der Urlaubszuschläge für den öffentlichen Sektor um 30 % während des Zeitraums 2017-2019 abgemildert. Nach der Übersicht über die Haushaltsplanung wirken sich die Konsolidierungsmaßnahmen nicht negativ auf öffentliche Investitionen aus.

10. In seinem Stabilitätsprogramm für 2016 verwies Finnland darauf, dass die Auswirkungen des außergewöhnlichen Zustroms von Flüchtlingen auf den Haushalt beträchtlich seien und als außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaats entzieht, im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 angesehen werden sollten. Spezifischer noch werden diese Ausgaben auf 0,2 des BIP für 2016 veranschlagt. Diesbezüglich bat Finnland um eine vorübergehende Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel von 0,2 % des BIP für 2016. In der vorliegenden Übersicht über die Haushaltsplanung revidierte Finnland diese Prognosen leicht nach oben auf 0,3 % des BIP. Die Bestimmungen in Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 tragen diesen zusätzlichen Ausgaben Rechnung, da der Flüchtlingszustrom ein außergewöhnliches Ereignis darstellt, das erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen Finnlands hat, deren Tragfähigkeit durch die Gewährung einer Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel nicht gefährdet würde. Die Kommission wird auf der Grundlage der von den Behörden übermittelten Daten im Frühjahr 2017 eine abschließende Bewertung vornehmen, in der sie sich auch zu den anzuerkennenden Beträgen äußern wird.
11. Der Herbstprognose 2016 der Kommission zufolge wird Finnlands Produktionslücke 2016 auf 1,8 % des BIP veranschlagt. Aufgrund des von der Kommission im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten entwickelten Screening-Instruments gibt es jedoch Anzeichen dafür, dass die gemäß der gemeinsam vereinbarten Methode geschätzte Produktionslücke für Finnland widersprüchlich sein kann. Den Ergebnissen der detaillierten Bewertung der Schätzung der Produktionslücke für 2016 zufolge impliziert dies, dass Finnland 2017 den Mindesttrichtwert erfüllen dürfte.
12. Der Übersicht über die Haushaltsplanung ist ein offizieller Flexibilitätsantrag nach der präventiven Komponente gemäß dem „Gemeinsam vereinbarten Standpunkt zur Flexibilität im Stabilitäts- und Wachstumspakt“ beigefügt, der vom ECOFIN-Rat im Februar 2016 im Hinblick auf die geplante Umsetzung größerer Strukturreformen mit einer positiven Auswirkung auf die langfristige Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen (Flexibilitätsantrag in Höhe von 0,5 % des BIP) und nationale Ausgaben für Projekte befürwortet wurde, die von der EU im Rahmen des EU-Struktur- und -Investitionsfonds mitfinanziert werden (Flexibilitätsantrag in Höhe von 0,1 % des BIP).

Nach der Herbstprognose 2016 der Kommission scheinen die Förderfähigkeitskriterien für die Strukturreformen und die Investitionsklausel nicht erfüllt zu sein. Vor allem scheint Finnland derzeit den Mindesttrichtwert nicht zu erfüllen, der eine ausreichende Sicherheitsmarge im Hinblick auf den Referenzwert von 3 % des BIP des Vertrags sicherstellen soll. Die Ergebnisse der detaillierten Bewertung der Schätzung der Produktionslücke 2016 weisen darauf hin, dass Finnland den Mindesttrichtwert 2017 einhalten dürfte. Als weitere Sicherheit zur Wahrung des Defizitreferenzwerts von 3 % des BIP verpflichtete sich Finnland öffentlich dazu, im Jahr 2017 gegebenenfalls zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung der Haushaltsregeln sicherzustellen – einschließlich der Einhaltung des im Vertrag vorgegebenen Referenzwerts von 3 % des BIP im kommenden Jahr. Die vollständige Bewertung des Flexibilitätsantrags Finnlands

erfolgt im Rahmen des üblichen Europäischen Semesters im Zusammenhang mit der Bewertung des Stabilitätsprogramms 2017.

13. Die Herbstprognose 2016 der Kommission berücksichtigt ebenfalls die Auswirkungen des „Pakts für Wettbewerbsfähigkeit“ und geht für 2017 von einem Anstieg des Defizits auf 2,5 % des BIP aus. Gegenüber der Übersicht über die Haushaltsplanung geht die Kommission von höheren Einnahmen und niedrigeren Investitionen auf der Ausgabenseite aus. Die Prognose der Kommission verweist zudem auf eine Verschlechterung des strukturellen Saldos für 2017 und einen weiteren Anstieg der Schuldenquote. Die Risiken bei der Defizit- und Schuldenprognose resultieren aus den Unsicherheiten in Bezug auf den Umfang und den Zeitplan der erwarteten positiven Beschäftigungseffekte infolge des „Pakts für Wettbewerbsfähigkeit“ sowie aus dem außenwirtschaftlichen Umfeld.
14. Da die Schuldenquote 2015 bei 63,6 % des BIP lag, muss Finnland den Richtwert für den Schuldenabbau einhalten. 2016 dürfte die Bruttoschuldenquote der Herbstprognose 2016 der Kommission zufolge 65,4 % erreichen, was auf den ersten Blick bedeutet, dass der Referenzwert des Vertrags von 60 % nicht erfüllt wird. 2017 dürfte Finnland den Schuldenrichtwert nicht erfüllen (Lücke von 1,6 %).
15. Am 18. Mai 2016 veröffentlichte die Kommission einen Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV, da der gesamtstaatliche Schuldenstand Finnlands 2015 60 % des BIP überschritt. Der Bericht ergab, dass das Schuldenstandskriterium nach Berücksichtigung aller einschlägigen Faktoren als eingehalten angesehen werden sollte.
16. Nach der Übersicht über die Haushaltsplanung dürfte sich der neu berechnete strukturelle Saldo 2016 um 0,1 % des BIP verschlechtern, was auf eine beträchtliche Abweichung (0,6 % des BIP) von der präventiven Komponente hindeutet. Demgegenüber dürfte die Wachstumsrate der Staatsausgaben ohne Anrechnung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen den anwendbaren Ausgabenrichtwert 2016 nicht überschreiten. Der Unterschied zwischen den beiden Pfeilern erklärt sich vor allem mit Mindereinnahmen, die den strukturellen Saldo negativ beeinflussen, einem Unterschied bei den potenziellen Wachstumsrichtwerten und der Auswirkung einer niedrigeren Inflationsrate. Insgesamt verweist die Gesamtbewertung auf die Gefahr einer gewissen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel. Würde die derzeitige Schätzung der Auswirkungen des außergewöhnlichen Flüchtlingszustroms auf den Haushalt 2016 nicht berücksichtigt werden, würde die Bewertung auf eine Erfüllung der Ziele hindeuten. Die Gesamtbewertung auf der Grundlage der Herbstprognose 2016 der Kommission bestätigt die Bewertung für 2016 auf der Grundlage der Übersicht über die Haushaltsplanung.

Für 2017 sieht die Übersicht über die Haushaltsplanung eine Verschlechterung des BIP in Höhe von 0,3 % gemäß dem neu berechneten strukturellen Saldo vor, was auf die Gefahr einer erheblichen Abweichung (0,9 % des BIP) vom für 2017 geforderten Anpassungspfad hindeutet. Auch der Ausgabenrichtwert verweist für 2017 auf eine erhebliche Abweichung (0,9 % des BIP). Der Gesamtbewertung zufolge besteht das Risiko einer erheblichen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel. Die Analyse auf der Grundlage der Herbstprognose 2016 der Kommission bestätigt diese Schlussfolgerungen *grasso modo*.

17. Als Teil der Reformmaßnahmen zur Steigerung der Kostenwettbewerbsfähigkeit Finnlands enthält die Übersicht über die Haushaltsplanung Maßnahmen zur Minderung der Steuer- und Abgabenbelastung wie die Senkung der Einkommensteuer und der Krankenkassenbeiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Die Reform umfasst eine allgemein nicht finanzierte Senkung von Steuern und Beiträgen, und die Reformmaßnahmen dürften 2017 in Kraft treten. Die Senkung der Arbeitskosten um rund 4 % dürfte Finnlands Kostenwettbewerbsfähigkeit verbessern. Der Übersicht über die Haushaltsplanung zufolge wurden die Rechtsakte zur Reform des Gesundheits- und Sozialversicherungssystems zum Abschluss gebracht und die öffentliche Konsultation eingeleitet. Aufgrund dieser Entwicklung dürfte die Reform, die der länderspezifischen Empfehlung entspricht, rechtzeitig 2019 in Kraft treten.
18. Insgesamt vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung Finnlands, das derzeit der präventiven Komponente unterliegt, die Gefahr der Nichterfüllung der Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts birgt. Laut Herbstprognose 2016 der Kommission besteht insbesondere die Gefahr einer erheblichen Abweichung vom erforderlichen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2017. Die Kommission wird – insbesondere im Zusammenhang mit der Bewertung des kommenden Stabilitätsprogramms – die Erfüllung der Vorgaben des SWP durch Finnland sorgfältig überwachen. Bei der Gesamtbewertung einer möglichen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2017 wird die Kommission die vorstehenden Erwägungen zur möglichen Gewährung einer Flexibilität im Rahmen des SWP für Finnland berücksichtigen. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei der Frage zu widmen sein, ob es glaubwürdige Pläne für die Rückkehr auf den Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel gibt und ob Fortschritte in Bezug auf die Strukturreformagenda unter Berücksichtigung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 12. Juli 2016 erzielt wurden. Im Sinne der Mitteilung der Kommission „Hin zu einem positiven fiskalischen Kurs für das Euro-Währungsgebiet“ ersucht die Kommission Finnland, im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens zu gewährleisten, dass der Haushalt 2017 den Vorgaben des SWP entspricht.

Die Kommission vertritt zudem die Auffassung, dass Finnland in Bezug auf den strukturellen Teil der vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters 2016 abgegebenen länderspezifischen Empfehlungen zu den haushaltspolitischen Zielen einige Fortschritte erzielt hat, und fordert Finnland daher zu weiteren Fortschritten auf. Die bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen erzielten Fortschritte werden in den Länderberichten 2017 und den länderspezifischen Empfehlungen, die der Rat 2017 abgibt, einer umfassenden Bewertung unterzogen.

Brüssel, den 16.11.2016

*Für die Kommission
Pierre MOSCOVICI
Mitglied der Kommission*