



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

EG 38/16

EUROGROUP 40
ECOFIN 1081
UEM 388

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) 8008 final
Betr.:	STELLUNGNAHME DER KOMMISSION vom 16.11.2016 zur Übersicht über die Haushaltsplanung Irlands
Anl.:	C(2016) 8008 final

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument C(2016) 8008 final.



Brüssel, den 16.11.2016
C(2016) 8008 final

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 16.11.2016

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Irlands

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 16.11.2016

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Irlands

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 (SWP) und des Europäischen Semesters der wirtschaftspolitischen 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 IRLAND

3. Auf der Grundlage der am 17. Oktober 2016 von Irland 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. Irland unterliegt der präventiven Komponente des SWP und sollte sicherstellen, dass ausreichende Fortschritte in Richtung auf sein mittelfristiges Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von 0,5 % des BIP erzielt werden. Insbesondere hat der Rat Irland am 12. Juli 2016 empfohlen, sowohl 2016 als auch 2017 im Hinblick auf das mittelfristige Haushaltsziel eine jährliche Haushaltsanpassung von 0,6 % des BIP zu erreichen. Da die Schuldenquote im Jahr 2015 (dem Jahr, in dem Irland sein übermäßiges Defizit korrigiert hat) bei 78,6 % des BIP und somit über dem Referenzwert von 60 % des BIP lag, unterliegt Irland in den drei auf die Korrektur des übermäßigen Defizits folgenden Jahren (2016–2018) auch den Übergangsregelungen hinsichtlich der Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau. In dieser Zeit sollte das Land ausreichende Fortschritte im Hinblick auf die Einhaltung der Anforderungen erzielen.

6. Die der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegenden makroökonomischen Annahmen sind plausibel. Darin wird davon ausgegangen, dass das Wirtschaftswachstum zwar solide, im Vergleich zu den Annahmen, auf denen das Stabilitätsprogramm vom April 2016 beruht, jedoch eher verhalten ausfallen wird. Dies ist hauptsächlich auf ein gedämpftes Wirtschaftswachstum in wichtigen Exportmärkten und auf eine vorsichtigere Bewertung der Binnennachfrage zurückzuführen, worin sich die sowohl weltweit als auch regional zunehmende wirtschaftliche Unsicherheit widerspiegelt. In dem Szenario wird davon ausgegangen, dass es zu keinen weiteren Änderungen von Unternehmensstrategien kommt, die sich im Prognosezeitraum auf die Zusammensetzung oder das Volumen des BIP auswirken würden. Die Herbstprognose 2016 der Kommission beruht auf ähnlichen Annahmen. Darin wird für 2017 ein Anstieg des realen BIP von 3,6 % prognostiziert, was geringfügig über den Annahmen der Übersicht im Haushaltsplan liegt. Dies wiederum ist in erster Linie auf eine positivere Einschätzung hinsichtlich der Nettoausfuhren und der Investitionen zurückzuführen. Aufgrund der zunehmenden Unsicherheit der wirtschaftlichen Perspektiven ist die Prognose der Kommission zum privaten Verbrauch im Jahr 2017 dagegen etwas zurückhaltender. Sowohl in der Prognose der Kommission als auch in der Übersicht über die Haushaltsplanung werden für 2017 eine Rückkehr der Inflation und die Schaffung weiterer Arbeitsplätze erwartet. Insgesamt sind die der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegenden Annahmen plausibel.
7. Irland erfüllt die Anforderung der Verordnung (EU) Nr. 473/2013, wonach die Übersicht über die Haushaltsplanung auf makroökonomischen Prognosen beruhen muss, die von einer unabhängigen Einrichtung befürwortet oder erstellt worden sind. Die der von Irland vorgelegten Übersicht für 2017 zugrunde liegenden makroökonomischen Prognosen wurden vom irischen Haushaltsbeirat (Irish Fiscal Advisory Council, IFAC) befürwortet. Der IFAC ist eine staatliche Einrichtung, die mit der Überwachung der öffentlichen Finanzen beauftragt ist; seine Unabhängigkeit ist gesetzlich garantiert.
8. In der Übersicht über die Haushaltsplanung wird für 2016 ein gesamtstaatliches Defizit von 0,9 % des BIP prognostiziert. Dieser Wert liegt geringfügig unter den 1,1 % des BIP, von denen im Stabilitätsprogramm 2016 ausgegangen wurde, und entspricht der Herbstprognose 2016 der Kommission. Diese leichte Verbesserung gegenüber dem Stabilitätsprogramm 2016 spiegelt zwei gegenläufige Entwicklungen wider: i) den mechanischen Effekt der umfassenden Korrektur des BIP 2015 im Bereich der Defizitquote und ii) im Juni 2016 beschlossene zusätzliche Ausgaben, um insbesondere Kostenüberschreitungen im Gesundheitswesen aufzufangen. Wie im Jahr 2015 werden auch 2016 die gestiegenen Ausgaben teilweise durch einen unerwarteten Anstieg der Einnahmen aus der Körperschaftsteuer aufgefangen. Aufgrund der positiven makroökonomischen Aussichten wird davon ausgegangen, dass sich die Lage der öffentlichen Finanzen 2017 weiter verbessert. Gemäß der Übersicht über die Haushaltsplanung und auf der Grundlage einer unveränderten Politik wird – entsprechend dem im Stabilitätsprogramm 2016 festgelegten Ziel – für 2017 ein gesamtstaatliches Defizit von 0,4 % des BIP angestrebt. Das neu berechnete strukturelle Defizit wird für 2017 auf 1,2 % des BIP geschätzt, womit es unter den 2,0 % im Jahr 2016 und geringfügig über dem im Stabilitätsprogramm 2016 veranschlagten Wert (0,9 % des BIP) liegt.

Bei der gesamtstaatlichen Schuldenquote wird mit einem weiteren Rückgang gerechnet, nachdem diese 2012 mit 120 % ihren Höchststand erreicht hatte. In der Übersicht über die Haushaltsplanung wird davon ausgegangen, dass die Bruttoschuldenquote 2016 auf 76,0 % des BIP fällt und 2017 einen Wert von 74,3 % erreicht, wobei hierfür ein solides BIP-Wachstum und das Erzielen von Primärüberschüssen Voraussetzung sind. Die Verbesserung (um rund 12 Prozentpunkte) im Vergleich zu den Prognosen des Stabilitätsprogramms 2016 ist in erster Linie auf die arithmetischen Auswirkungen der umfassenden Korrektur des BIP 2015 in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vom Juli 2016 zurückzuführen. Allerdings ist der Schuldenstand nach wie vor sehr hoch, und es wird davon ausgegangen, dass er im Zeitraum 2016 bis 2019 um beinahe 13 Mrd. EUR steigen wird, wodurch wenig Spielraum für eine höhere Kreditaufnahme im Falle eines erheblichen Rückgangs der Steuereinnahmen bleibt.

Infolge der niedrigeren Marktzinsen und der vorzeitigen Rückzahlung von IWF-Krediten sind die Zinszahlungen des Gesamtstaats insgesamt weiter gesunken. Ausgehend von den Angaben in der Übersicht über die Haushaltsplanung werden die Zinsausgaben in Irland 2016 voraussichtlich von 2,6 % des BIP im Jahr 2015 auf 2,4 % des BIP im Jahr 2016 zurückgehen und im nächsten Jahr weiter auf 2,2 % des BIP sinken, sodass sie deutlich unter dem Wert von 4,1 % des BIP liegen, der 2012 auf dem Höhepunkt der Staatsschuldenkrise im Euro-Währungsgebiet verzeichnet wurde.

9. Die Übersicht über die Haushaltsplanung für 2017 enthält neue expansive Maßnahmen im Wert von rund 1,3 Mrd. EUR (etwa 0,5 % des BIP). Die größten Änderungen bei den Einnahmen des Staates ergeben sich durch Kürzungen bei der Universal-Sozialabgabe (Universal Social Charge, USC). Auf der Ausgabenseite ergibt sich der derzeitige Anstieg vor allem aus der Erhöhung von Löhnen und Gehältern im öffentlichen Sektor, der Einstellung zusätzlichen Personals und Initiativen zur sozialen Absicherung, zu denen unter anderem höhere Rentenzahlungen, ein neues umfassendes Kinderbetreuungsprogramm und eine höhere Unterstützung von Wohnkosten zählen. Für die staatlichen Investitionsausgaben wird im Vergleich zu 2016 ein Anstieg um 9 % prognostiziert. Investiert wird vorrangig in Sozialwohnungen und Bildung.
10. Da Steuern im Hinblick auf die Zusammensetzung des BIP geringeres Gewicht haben dürften und aufgrund wiederholter Ausgabenüberschreitungen im Vergleich zu den Plänen der Regierung in den zurückliegenden sieben Jahren eine dynamischere Entwicklung der Staatsausgaben zugrunde gelegt wurde, wird in der Herbstprognose 2016 der Kommission von einem gesamtstaatlichen Defizit von 0,5 % des BIP im Jahr 2017 ausgegangen, d. h. 0,1 Prozentpunkte mehr als in der Übersicht über die Haushaltsplanung. Ein stabiles, jedoch gedämpftes Wirtschaftswachstum dürfte zu einer weiteren Verbesserung der Lage der öffentlichen Finanzen im Jahr 2018 führen. Risiken im Zusammenhang mit der Übersicht über die Haushaltsplanung und den Haushaltsprojektionen der Kommission bestehen in erster Linie aufgrund von Unsicherheiten bezüglich der makroökonomischen Aussichten und der Volatilität einiger Einnahmequellen des Staates. Andererseits könnten die Rückflüsse ab Ende November 2016 erneut über den Erwartungen liegen. Auf die Schuldenstandsprojektionen wirken sich Zinsänderungen weniger aus, da den offenen Verbindlichkeiten größtenteils feste Zinssätze zugrunde liegen. Daher bestehen Abwärtsrisiken der Haushaltsaussichten

eher bei Änderungen der wirtschaftlichen Aussichten. Andererseits würde der mögliche Verkauf von Anteilen, die die Regierung immer noch an den drei größten inländischen Banken hält, den öffentlichen Schuldenstand verringern.

11. Die Übersicht über die Haushaltsplanung enthält keine ausreichenden Informationen zur Bewertung, ob die Übergangsregelungen im Hinblick auf den Richtwert für den Schuldenabbau eingehalten werden. Gemäß der Herbstprognose 2016 der Kommission sind die strukturellen Anstrengungen sowohl 2016 (0,1 % des BIP gegenüber den geforderten -0,3 % des BIP) als auch 2017 (0,7 % des BIP gegenüber den geforderten -0,5 % des BIP) größer als die geforderte minimale lineare strukturelle Anpassung.
12. Ausgehend von den Angaben in der Übersicht über die Haushaltsplanung besteht sowohl 2016 als auch 2017 die Gefahr einer gewissen Abweichung vom erforderlichen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel. Auf der Grundlage der Herbstprognose 2016 der Kommission lässt sich dieselbe Schlussfolgerung ziehen. Die Gesamtbewertung beruht im Falle Irlands weitgehend auf dem Ausgabenrichtwert, da dieser als stabilerer und verlässlicherer Wert für eine umsichtige Finanzpolitik gilt. Während sich für 2016 bei der Verbesserung des strukturellen Saldos sowohl auf der Grundlage der Übersicht über die Haushaltsplanung als auch gemäß der Prognose der Kommission erhebliche Abweichungen von der geforderten Anpassung ergeben, wird der Anstieg der Staatsausgaben, ohne Berücksichtigung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen, voraussichtlich unter dem Ausgabenrichtwert liegen. Unter Berücksichtigung aller Faktoren, einschließlich einer einmaligen Transaktion im Jahr 2015, deutet der Ausgabenrichtwert auf eine Abweichung von der Anforderung hin, die zwar unter 0,5 % des BIP liegt, aber nicht weit davon entfernt ist. Auf dieser Grundlage weist die Gesamtbewertung auf ein Risiko einer gewissen Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2016 hin. Für 2017 wird sowohl in der Übersicht über die Haushaltsplanung als auch in der Prognose der Kommission davon ausgegangen, dass die Verbesserung des strukturellen Saldos über der geforderten strukturellen Anpassung liegt. Der Anstieg der Staatsausgaben, ohne Berücksichtigung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen, wird voraussichtlich jedoch über dem Ausgabenrichtwert liegen. Nach einer Gesamtbewertung deuten sowohl die Übersicht über die Haushaltsplanung als auch die Prognose der Kommission auf das Risiko einer gewissen Abweichung im Jahr 2017 hin.
13. Was den strukturellen Teil der vom Rat abgegebenen haushaltspolitischen Empfehlungen 2016 betrifft, stellt die Kommission fest, dass die Einrichtung eines Notfallfonds, sofern dieser angemessen ausgestaltet ist, im Falle eines künftigen Wirtschaftsrückgangs für Haushaltsspielräume sorgen könnte. Zusammen mit dem ausgerufenen langfristigen Ziel, die Schuldenquote auf 45 % zu senken, ließe sich dadurch die Anfälligkeit gegenüber wirtschaftlichen Schwankungen verringern. In der Übersicht über die Haushaltsplanung wurde jedoch auch eine breite Palette von Steuervergünstigungen eingeführt, durch die die Bemessungsgrundlage für die Einkommenssteuer voraussichtlich weiter verkleinert wird, was wiederum dazu führt, dass die öffentlichen Finanzen anfälliger gegenüber Erschütterungen werden. Bei der Verbesserung der Ausgabenqualität (durch eine Reform des Haushaltsverfahrens) und bei der Priorisierung staatlicher Mittel im Bereich der öffentlichen Infrastruktur wurden einige Fortschritte erzielt.

14. Insgesamt ist die Kommission der Auffassung, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung Irlands, das derzeit der präventiven Komponente und der Übergangsregelung für den Schuldenabbau unterliegt, die Bestimmungen des SWP weitgehend erfüllt. Gleichzeitig steht die Entscheidung der Regierung, einen großen Teil volatiler und noch ungewisser Steuereinnahmen für zusätzliche Ausgaben im Jahr 2016 einzusetzen, nicht in Einklang mit den vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters abgegebenen Empfehlungen, in denen Irland dazu aufgerufen wird, Mehreinnahmen aufgrund unerwartet guter wirtschaftlicher und finanzieller Bedingungen zur Beschleunigung des Defizit- und Schuldenabbaus einzusetzen. Im Einklang mit der Mitteilung der Kommission „Hin zu einem positiven fiskalischen Kurs für das Euro-Währungsgebiet“ ersucht die Kommission die Behörden, im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens zu gewährleisten, dass der Haushalt 2017 den Vorgaben des SWP entspricht.

Die Kommission vertritt darüber hinaus die Auffassung, dass Irland in Bezug auf den strukturellen Teil der vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters 2016 abgegebenen länderspezifischen Empfehlungen zur Haushaltspolitik einige Fortschritte erzielt hat, und ruft die Behörden daher zu weiteren Fortschritten auf. Die bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen erzielten Fortschritte werden in den Länderberichten 2017 und im Zusammenhang mit den länderspezifischen Empfehlungen, die der Rat 2017 annehmen wird, einer umfassenden Bewertung unterzogen.

Geschehen zu Brüssel am 16.11.2016

*Für die Kommission
Pierre MOSCOVICI
Mitglied der Kommission*