



Brüssel, den 24.10.2017
COM(2017) 629 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

**Bericht der Kommission an den Rat nach Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung
EG 1466/97 über die Mission zur verstärkten Überwachung in Rumänien**

Dieser Bericht über eine Mission zur verstärkten Überwachung in Rumänien wird dem Rat nach Artikel 11 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97¹ übermittelt. Wie in Artikel 11 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 vorgesehen, wurden die vorläufigen Befunde der Mission vorab Rumänien zur Stellungnahme übermittelt.

Rumänien – Verfahren bei einer erheblichen Abweichung Mission zur verstärkten Überwachung, 26.-27. September 2017

Bericht

1. Einleitung

Im Frühjahr 2017 wurde für Rumänien aufgrund der 2016 verzeichneten erheblichen Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel ein Verfahren bei einer erheblichen Abweichung eingeleitet. Das strukturelle Defizit des Mitgliedstaats, das 2015 bei 1 % lag, hat sich 2016 aufgrund erheblich gesenkter Steuersätze bei den indirekten Steuern und Erhöhungen der Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor auf 2,5 % des BIP erhöht. Daher hat die Kommission am 22. Mai 2017 eine Verwarnung an Rumänien gerichtet und dem Rat vorgeschlagen, ein Verfahren bei einer erheblichen Abweichung einzuleiten. Der Rat forderte Rumänien in seiner Empfehlung vom 16. Juni 2017 zum Verfahren bei einer erheblichen Abweichung auf sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprümausgaben im Jahr 2017 3,3 % nicht überschreitet. Dies entspricht einer jährlichen strukturellen Anpassung von 0,5 % des BIP und damit der im Rahmen der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) erforderlichen Mindestanstrengung und bedeutet, dass 2017 gegenüber dem Basisszenario aus der Wirtschaftsprognose vom Frühjahr 2017 Korrekturmaßnahmen im Umfang von 1,8 % des BIP erforderlich sind. Rumänien hat dem Rat wie gewünscht bis zum 15. Oktober 2017 über die Maßnahmen berichtet, die auf die Empfehlung des Rates hin ergriffen worden sind. Der Bericht wird derzeit von der Kommission geprüft.

Die Mission der Kommission zur verstärkten Überwachung hat am 26.-27. September 2017 stattgefunden. Die Mission wurde auf der Grundlage von Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 durchgeführt. Die Teilnehmer der Mission sind mit dem Finanzminister, Ionuț Mișa, dem Gouverneur der rumänischen Zentralbank, Mugur Isărescu, Mitgliedern des rumänischen Fiskalrats und Mitgliedern der Haushaltsausschüsse des rumänischen Parlaments zusammengetroffen. Ziel der Mission war es, sich genau über die von den rumänischen Behörden geplanten finanzpolitischen Maßnahmen zu informieren, für eine stärkere Wahrnehmung der finanzpolitischen Risiken zu sorgen und zur Einhaltung des SWP anzuhalten. Ferner wurden im Rahmen der Mission finanzpolitische Entwicklungen und die Ausführung des Haushaltsplans 2017 bewertet.

¹ Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1).

2. Ergebnisse der Mission

Die rumänischen Behörden beabsichtigen wohl nicht, auf die Empfehlung zum Verfahren bei einer erheblichen Abweichung hin Maßnahmen zu ergreifen. Der Finanzminister bestätigte, dass der Zielwert für 2017 weiterhin bei einem gesamtstaatlichen Defizit von 3 % des BIP liegt und eine strukturelle Anpassung 2017 nicht zu den Prioritäten gehört. In dem von der Regierung Mitte September 2017 verabschiedeten Berichtigungshaushalt wurde der Zielwert für das gesamtstaatliche Defizit bei 2,96 % des BIP belassen, obgleich sich die zugrunde liegenden makroökonomischen Projektionen verbessert haben. Dies deutet auf eine Verschlechterung des strukturellen Defizits gegenüber dem ursprünglichen Haushaltsplan 2017 hin, in dem bereits ein expansiver finanzpolitischer Kurs vorgesehen war. Der Finanzminister argumentierte, die Empfehlung zum Verfahren bei einer erheblichen Abweichung sei erst spät im Jahr verabschiedet worden, sodass nur noch begrenzter Spielraum zur Umsetzung der empfohlenen strukturellen Anpassung vorhanden gewesen sei.

Der kürzlich verabschiedete Haushaltsplan 2017 lässt Bedenken in Bezug auf die Qualität der öffentlichen Finanzen aufkommen. Die wichtigsten Elemente des Berichtigungshaushalts sind: i) eine Aufwärtskorrektur des BIP-Wachstums von 5,2 % auf 5,6 %, ii) die Belassung des Zielwertes für das öffentliche Defizit (auf Kassenbasis) bei 2,96 % des BIP, iii) eine Abwärtskorrektur der Steuereinnahmen (infolge der Senkung von Mehrwertsteuer und Körperschaftsteuer), iv) eine Aufwärtskorrektur von Sozialbeiträgen und nichtsteuerlichen Einnahmen (d. h. Dividenden von staatseigenen Unternehmen), wobei die höheren Dividenden von staatseigenen Unternehmen zum Teil auf einen neuen Antrag auf Dividenden auf einbehaltene Gewinne aus den Vorjahren zurückzuführen sind, v) eine Kürzung der Investitionsausgaben um rund ein Viertel auf der Ausgabenseite und vi) eine Erhöhung der Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor sowie der Sozialleistungen. Rumänien hat bei der Aufstellung des Haushaltsplans politische Maßnahmen ergriffen, die den Konsum kurzfristig steigern (Senkung der indirekten Steuern, Erhöhung der Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor) und nur schwer rückgängig zu machen sind, statt Maßnahmen zur Förderung des langfristigen Wirtschaftswachstums vorzuziehen, wie eine Verbesserung der Inanspruchnahme von EU-Mitteln oder der Qualität der öffentlichen Investitionen.

Die Behörden streben für 2018 die Beibehaltung eines gesamtstaatlichen Defizits von 3 % des BIP an. Der Finanzminister hat für das Jahr 2018 zwei Ziele genannt: das vorrangige Ziel der Beibehaltung eines gesamtstaatlichen Defizits von 3 % des BIP und das weitere Ziel einer Verringerung des strukturellen Defizits um 0,5 % des BIP. Im Rahmen der Mission wurde festgestellt, dass sich angesichts der positiven und wachsenden Produktionslücke im Falle der Beibehaltung eines gesamtstaatlichen Defizits von 3 % des BIP im Jahr 2018 die strukturelle Haushaltslage verschlechtern würde.

Den Projektionen der Kommission zufolge dürfte das gesamtstaatliche Defizit nach der üblichen Annahme einer unveränderten Politik durch weitere erhebliche Lohn- und Gehaltserhöhungen im öffentlichen Sektor im Jahr 2018 auf über 3 % des BIP erheblich zunehmen. Im Juni 2017 verabschiedete das rumänische Parlament das vereinheitlichte

Lohngesetz. Es dient der Harmonisierung der derzeit sehr unterschiedlichen Lohn- und Gehaltstabellen im öffentlichen Sektor und legt fest, welche Stelle im öffentlichen Sektor mit welchem Lohn bzw. Gehalt verbunden ist. Ferner wird vorgegeben, auf welchem Weg dieses Ziel erreicht werden soll, und als Jahr, bis zu dem das neue Lohn- und Gehaltssystem vollständig umgesetzt sein soll, 2022 angegeben. Die Löhne und Gehälter für alle Staatsbediensteten sollen im Januar 2018 um 25 % erhöht werden. Darauf sollen jährliche Anhebungen um 25 % der Differenz zwischen dem Lohn bzw. Gehalt vom Januar 2018 und dem für 2022 und danach vorgesehenen Lohn bzw. Gehalt folgen. Im Gesundheits- und im Bildungsbereich sollen 2018 zusätzliche Erhöhungen gewährt werden, die zu der allgemeinen Erhöhung um 25 % hinzukommen. Aus diesem Grund dürfte das gesamtstaatliche Defizit nach der üblichen Annahme einer unveränderten Politik auf über 3 % des BIP erheblich steigen und vielleicht gar leicht über 4 % des BIP liegen (eine genauere Schätzung wird im Rahmen der Herbstprognose verfügbar werden). Um die angegebenen Zielwerte für 2018 zu erreichen oder gar die Vorgaben der präventiven Komponente des SWP zu erfüllen, müssen die Behörden folglich weitere Maßnahmen ergreifen.

Die Behörden wollen dafür sorgen, dass die Sozialbeiträge komplett von den Arbeitnehmern übernommen werden, um die finanziellen Auswirkungen des vereinheitlichten Lohngesetzes abzufedern. So sollen die Sozialbeiträge, die die Arbeitnehmer von ihrem Bruttolohn bzw. -gehalt entrichten, erhöht werden. Die von der Regierung geplante Verlagerung auf die Arbeitnehmer soll einhergehen mit einer Senkung der Sozialbeiträge insgesamt, und zwar von den derzeit geltenden Anteilen von 22,75 % für die Arbeitgeber und 16,5 % für die Arbeitnehmer auf einen Satz von insgesamt 36 % für die Arbeitnehmer, sowie mit einer Senkung der Einkommensteuer von 16 % auf entweder 12 % oder 10 %. Die Regierung strebt auch eine rechtliche Lösung an, die sicherstellt, dass Arbeitgeber im Privatsektor die Bruttolöhne und -gehälter ihrer Mitarbeiter erhöhen, damit deren Nettolöhne bzw. -gehälter durch die Verlagerung der Sozialbeiträge nicht sinken.

Die Regierung erwägt ferner die Umkehrung der Rentenreform von 2008, mit der eine zweite Säule des Rentensystems eingeführt wurde. Die Behörden ziehen geringere Übertragungen von Sozialbeiträgen auf die zweite Säule des Rentensystems in Erwägung, das nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) nicht zum Sektor Staat hinzugerechnet wird. Diese Übertragungen belaufen sich auf etwa 0,8 % des BIP im Jahr. Durch eine solche Maßnahme würde das Haushaltsdefizit auf kurze Sicht abnehmen. Auf lange Sicht jedoch würde diese positive Auswirkung dadurch aufgehoben, dass die nicht auf die zweite Säule übertragenen Sozialbeiträge mit der Verpflichtung zur Zahlung einer Altersrente in der Zukunft einhergehen. Darüber hinaus könnte sich eine solche Umkehrung negativ auf die Tragfähigkeit des Rentensystems und die Entwicklung der Kapitalmärkte auswirken. Rumänien wurde im Rahmen der Mission davor gewarnt, solch grundlegende Änderungen am Rentensystem übereilt und nur zur kurzfristigen Verringerung des Haushaltsdefizits zu beschließen, ohne zuvor eine gründliche Analyse durchzuführen. Eine Verstaatlichung der der zweiten Säule zuzurechnenden Vermögenswerte, die nach den Regeln des ESVG keine Auswirkungen auf das Haushaltsdefizit hätte, scheint derzeit nicht in Betracht gezogen zu werden.

Im Rahmen der Mission wurde ferner der unlängst beschlossene Mechanismus zur getrennten Entrichtung der Mehrwertsteuer erörtert. Ende August 2017 erließ die Regierung eine Dringlichkeitsverordnung zur Änderung der Abgabenordnung. Die Verordnung soll für eine bessere Einhaltung der Vorschriften sorgen und verpflichtet alle MwSt-Zahler, ab Januar 2018 getrennte Konten zur Entrichtung der MwSt zu verwenden. Im Rahmen der Mission wurde betont, dass es erforderlich sein kann, vor Einführung eines solchen obligatorischen Mechanismus eine von der MwSt-Richtlinie² abweichende Regelung zu beantragen. Das Finanzministerium bestritt, dass eine abweichende Regelung erforderlich wäre, und äußerte die Ansicht, die Kommission sei über die Maßnahme nicht richtig informiert.

Die rumänische Zentralbank bestätigte die prozyklische Finanzpolitik und verstärkte damit die Bedenken der Kommission in Bezug auf den derzeitigen Policy-Mix. Rumänien befindet sich mitten in einem starken wirtschaftlichen Aufschwung, sodass der Zeitpunkt ideal wäre, um finanzielle Puffer für einen eventuellen Abschwung zu erneuern. Die Finanzpolitik Rumäniens gestaltet sich jedoch seit längerem äußerst expansiv. Aus diesem Blickwinkel erscheint die Fiskalpolitik Rumäniens unvorsichtig und bestimmt in hohem Maße die Geldpolitik.

Die Teilnehmer der Mission haben sich mit Mitgliedern der rumänischen parlamentarischen Ausschüsse für Haushalt und Finanzpolitik ausgetauscht. Mitglieder sowohl der regierenden Koalition als auch der Opposition äußerten Bedenken in Bezug auf die Aufstellung des Haushaltsplans, insbesondere wegen Einschnitten bei den öffentlichen Investitionen und den Auswirkungen auf das langfristige Wirtschaftswachstum. Der Vorsitzende der gemeinsamen Ausschüsse schien der Auffassung zu sein, bei der Finanzpolitik sei ein Richtungswechsel erforderlich und müsse 2018 eine strukturelle Anpassung beginnen.

Der Fiskalrat teilte die Bedenken der Kommission in Bezug auf die Entwicklung der öffentlichen Finanzen. Dem Fiskalrat zufolge wird das strukturelle Defizit im Jahr 2018 erheblich zunehmen und dürfte das gesamtstaatliche Defizit mangels fiskalpolitischer Gegenmaßnahmen die Schwelle von 3 % des BIP übersteigen.

² Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1).

STATISTISCHER ANHANG

(Datenprognose auf Grundlage der Frühjahrsprognose 2017 der Kommission)³

Tabelle 1: Wichtige Wirtschaftsindikatoren für 2009-2018 im Überblick

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*
Bruttoinlandsprodukt	<i>(Veränderung zum Vorjahr in Prozent, soweit nicht anders angegeben)</i>									
Nominales BIP (in Mrd. RON)	511	534	565	595	637	668	711	761	806	860
Reales BIP	-7,1	-0,8	1,1	0,6	3,5	3,1	3,9	4,8	4,3	3,7
Privater Verbrauch	-10,1	1,0	0,8	1,2	0,7	4,7	6,0	7,4	7,5	5,6
Verbrauch der öffentlichen Hand	3,7	-4,9	0,6	0,4	-4,6	0,8	0,1	4,5	3,7	3,0
Bruttoanlageinvestitionen	-36,6	-2,4	2,9	0,1	-5,4	3,2	8,3	-3,3	0,7	3,2
Ausfuhren	-5,3	15,2	11,9	1,0	19,7	8,0	5,4	8,3	6,9	6,2
Einfuhren	-20,7	12,6	10,2	-1,8	8,8	8,7	9,2	9,8	9,3	8,1
Beitrag zum BIP-Wachstum										
Inlandsnachfrage	-19,9	-0,9	1,4	0,9	-1,7	3,8	5,7	4,4	5,3	4,7
Vorräte	5,9	0,2	-0,2	-1,4	1,6	-0,3	-0,2	1,1	0,3	0,0
Nettoausfuhren	6,9	-0,1	-0,1	1,1	3,6	-0,3	-1,6	-0,7	-0,5	-0,3
Preise										
HVPI-Inflation (Durchschnitt)	5,6	6,1	5,8	3,4	3,2	1,4	-0,4	-1,1	1,1	3,0
HVPI-Inflation (Jahresende, vierteljährlich)	4,5	7,8	3,4	4,7	1,3	1,4	-1,0	-0,1	2,0	3,0
Arbeitsmarkt										
Gesamtbeschäftigung	9181	9156	9082	8645	8569	8635	8558	8481	8543	8573
Arbeitslosenquote (harmonisiert:15-74)	6,5	7,0	7,2	6,8	7,1	6,8	6,8	5,9	5,4	5,3
Konten des Staates	<i>(in Prozent des BIP)</i>									
Haushaltsdefizit, auf Kassenbasis **	-7,1	-6,3	-4,2	-2,5	-2,5	-1,7	-1,4	-2,4	-3,0	-3,0
Haushaltsdefizit, nach ESA2010	-9,5	-6,9	-5,4	-3,7	-2,1	-1,4	-0,8	-3,0	-3,5	-3,7
Bruttoverschuldung, Sektor Staat, nach ESA2010	23,2	29,9	34,2	37,3	37,8	39,4	38,0	37,6	39,3	40,9
Zahlungsbilanz	<i>(in Prozent des BIP)</i>									
Leistungsbilanz ***	-4,1	-4,5	-4,4	-4,2	-0,6	-0,1	-0,6	-2,4	-2,8	-2,9
Handelsbilanz***	-6,4	-6,1	-5,6	-5,0	-0,8	-0,4	-0,6	-0,9	-1,9	-2,3
Saldo Vermögensübertragungen	-3,9	-4,2	-3,0	-1,1	3,3	4,7	3,9	3,4	n.a.	n.a.
Saldo ausländische Direktinvestitionen	-2,8	-1,8	-1,3	-1,9	-2,0	-1,8	-1,8	-2,7	n.a.	n.a.
Nettoauslandsvermögensstatus	-62,1	-62,3	-64,2	-67,9	-61,7	-56,8	-51,1	n.a.	n.a.	n.a.
Devisenreserven (in Mrd. EUR)	28,3	32,4	33,2	31,2	32,5	32,2	32,2	34,2	n.a.	n.a.
Bruttoauslandsverschuldung	67,4	72,9	74,1	74,7	68,0	63,0	56,5	54,7	n.a.	n.a.
Entwicklung von Geldpolitik und Wechselkurs										
Weit gefasstes Geldmengenaggregat M3 (jährliche Veränderung, Ende des Bezugszeitraums)	8,97	6,93	6,63	2,69	8,80	8,40	9,33	9,74	12,20	n.a.
Leitzins der rumänischen Zentralbank (in %, Ende des Bezugszeitraums)	8,00	6,25	6,00	5,25	4,00	2,75	1,75	1,75	1,75	n.a.
Wechselkurs (RON/EUR, Ende des Bezugszeitraums)	4,24	4,26	4,32	4,44	4,47	4,48	4,52	4,54	4,54	n.a.
Realer effektiver Wechselkurs (Deflator Lohnstückkosten, Veränderung in %)	6,76	0,99	-6,54	-5,14	0,86	3,43	-6,45	1,12	n.a.	n.a.

Anmerkungen:

* Prognosen oder aktuellste Werte

** Projektionen für 2017 und 2018 von den rumänischen Behörden

*** Leistungsbilanz und Handelsbilanz auf der Grundlage der aktuellsten Prognose der Kommission (VGR-Daten)

Quelle: BNR und Europäische Kommission

³ Die Prognose der Kommission wird im November 2017 aktualisiert.

Tabelle 2: Konten des Staates 2015-2018

	ESVG-Code	2015	2016	2017*	2018*
1. Produktions- und Importabgaben	D2	13,3	11,3	10,5	10,5
2. Einkommen- und Vermögensteuern	D5	6,6	6,5	6,4	6,6
2a. - davon geleistet von privaten Haushalten und privaten Organisationen ohne Erwerbszweck		3,6	3,6	3,5	3,5
2b. - davon geleistet von Kapitalgesellschaften		3,0	2,9	2,9	3,0
3. Sozialbeiträge	D61	8,1	8,1	8,5	8,4
4. Verkäufe und sonstige laufende Einnahmen		4,4	4,3	3,7	3,9
5. Gesamte laufende Einnahmen (1+2+3+4)		32,4	30,2	29,1	29,4
6. Arbeitnehmerentgelt	D1	7,7	8,2	8,7	8,7
7. Vorleistungen	P2	5,7	5,3	5,2	5,2
8. Soziale Sachleistungen von Marktproduzenten		0,9	0,9	0,9	0,9
9. Monetäre Sozialleistungen	D62	10,6	10,7	11,1	11,3
10. Zinsen	D41	1,6	1,5	1,6	1,6
11. Subventionen	D3	0,5	0,4	0,4	0,4
12. Sonstige laufende Ausgaben		2,5	2,5	1,9	2,2
13. Gesamte laufende Ausgaben (6+7+8+9+10+11+12)		29,4	29,5	29,7	30,3
14. Sparen, brutto (5-13)	B8g	2,9	0,7	-0,6	-0,9
15. Empfangene Vermögenstransfers	D9	2,7	1,5	1,6	2,1
16. Bruttoanlageinvestitionen	P51	5,2	3,6	3,5	3,9
17. Sonstige Investitionsausgaben		1,2	1,6	1,0	1,0
18. Gesamteinnahmen des Staates (5+15)	TR	35,0	31,7	30,6	31,5
19. Gesamtausgaben des Staates (13+16+17)	TE	35,8	34,7	34,1	35,2
20. Finanzierungssaldo (18-19)	VÜD B9	-0,8	-3,0	-3,5	-3,7

Anmerkung:

* Frühjahrsprognose 2017 der Europäischen Kommission

Quelle: Europäische Kommission, Winterprognose 2017

Tabelle 3: Konjunkturbereinigung des gesamtstaatlichen Haushaltssaldos

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*
Haushaltssaldo (ESVG-2010)	-9,5	-6,9	-5,4	-3,7	-2,1	-1,4	-0,8	-3,0	-3,5	-3,7
Primärsaldo	-8,0	-5,4	-3,8	-1,9	-0,3	0,3	0,9	-1,5	-2,0	-2,0
Konjunkturbereinigter Haushaltssaldo	-8,8	-5,5	-4,1	-2,0	-1,0	-0,5	-0,3	-3,0	-3,8	-3,9
Konjunkturbereinigter Primärsaldo	-7,3	-4,0	-2,5	-0,2	0,8	1,1	1,3	-1,5	-2,2	-2,3
Struktureller Haushaltssaldo		-5,6	-2,9	-2,5	-1,0	-0,6	-0,6	-2,6	-3,9	-4,0
BIP-Wachstum	-7,1	-0,8	1,1	0,6	3,5	3,1	3,9	4,8	4,3	3,7
Potenzielles Wachstum	1,9	1,3	1,1	1,8	1,7	2,1	2,8	3,5	3,5	3,6
Produktionslücke	-2,0	-4,0	-4,0	-5,0	-3,3	-2,4	-1,3	-0,1	0,7	0,8

Anmerkung:

* Frühjahrsprognose 2017 der Europäischen Kommission

Quelle: Europäische Kommission