



Brüssel, den 15.11.2013
C(2013) 8005 final

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 15.11.2013

zur Übersicht über die Haushaltsplanung ITALIENS

{SWD(2013) 606 final}

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 15.11.2013

zur Übersicht über die Haushaltsplanung ITALIENS

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 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 den wichtigsten Aspekten der Haushaltslage des Sektors Staat und seiner Teilsektoren vorzulegen.

ERWÄGUNGEN ZU ITALIEN

3. Auf der Grundlage der am 15. Oktober von Italien übermittelten Übersicht über die Haushaltsplanung für 2014 hat die Kommission in Einklang mit Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 folgende Stellungnahme abgegeben.
4. Italien unterliegt der präventiven Komponente des SWP und sollte ausreichende Fortschritte in Richtung auf sein mittelfristiges Haushaltsziel sicherstellen. Da die Schuldenquote 2012 (d. h. in dem Jahr, in dem Italien sein übermäßiges Defizit behob) 127 % des BIP betrug und somit über dem Referenzwert von 60 % des BIP lag, gelten für Italien in den drei auf die Korrektur des übermäßigen Defizits folgenden Jahren außerdem die Übergangsregelungen hinsichtlich der Erfüllung des Schuldenstandkriteriums. Es sollte in dieser Zeit genügend Fortschritte bei der Einhaltung der Anforderung erzielen.
5. Italien hat die im Stabilitätsprogramm vom April für 2014 vorhergesagte Erholung des realen BIP in seiner Übersicht über die Haushaltsplanung leicht nach unten korrigiert. Die Wachstumsprognosen beruhen hauptsächlich auf einer voraussichtlichen Beschleunigung der Auslandsnachfrage, während die Entwicklung des privaten Verbrauchs und der Investitionen nach unten korrigiert wurde. Die Kommission rechnet in ihrer Herbstprognose 2013 für das Jahr 2014 mit einem niedrigeren realen BIP-Wachstum als Italien in seiner Übersicht über die Haushaltsplanung (0,7 % gegenüber 1,1 %), wobei sie von einer ganz ähnlichen Zusammensetzung des Wachstums, jedoch einem moderateren Anstieg von privatem Verbrauch und Ausfuhren und einer etwas dynamischeren Investitionstätigkeit ausgeht. Die der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegenden makroökonomischen Prognosen für 2014 erscheinen daher relativ optimistisch. Eindeutige Abwärtsrisiken hängen mit externen Faktoren (z. B. geringere Expansion der Exportmärkte und stärkere Aufwertung des Wechselkurses) sowie mit anhaltend restriktiven Kreditbedingungen zusammen.
6. Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 müssen die Haushaltsplanentwürfe auf makroökonomischen Prognosen beruhen, die von einer unabhängigen Einrichtung

unterstützt oder erstellt worden sind. Die der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegenden makroökonomischen Projektionen und Haushaltsprojektionen wurden von der Regierung ohne Beteiligung anderer Einrichtungen ausgearbeitet. In der Übersicht über die Haushaltsplanung wird dargelegt, dass ab dem kommenden Jahr die Prognosen von der neuen unabhängigen parlamentarischen Haushaltsstelle unterstützt werden sollen, die insbesondere für die Bewertung der makroökonomischen Prognosen und Haushaltsprognosen, die Überwachung der Einhaltung der Haushaltsregeln (und die Auslösung des Korrekturmechanismus) sowie die Berichterstattung über die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zuständig sein soll.

7. In der Übersicht über die Haushaltsplanung Italiens wird davon ausgegangen, dass das öffentliche Defizit von 3 % des BIP in den Jahren 2012 und 2013 auf 2,5 % im Jahr 2014 sinkt, womit es um 0,7 Prozentpunkte höher läge als im Stabilitätsprogramm angenommen. Der Unterschied erklärt sich zum Teil (rund $\frac{1}{2}$ Prozentpunkt des BIP) durch schlechtere wirtschaftliche Aussichten im Zeitraum 2013-2014. Eine weitere $\frac{1}{4}$ Prozentpunkt des BIP beruht auf höheren Investitionsausgaben, die in der Übersicht über die Haushaltsplanung im Zusammenhang mit dem Antrag der Regierung auf Anwendung der sogenannten „Investitionsklausel“ veranschlagt werden. Für die Einnahmen wird für 2014 insgesamt ein etwas stärkerer Rückgang prognostiziert als im April, was auf das Auslaufen einmaliger Maßnahmen und auch auf neue Maßnahmen, die in der Übersicht über die Haushaltsplanung genannt sind, zurückzuführen ist. Auf der Ausgabenseite wird der Rückgang der Primärausgaben im Verhältnis zum BIP – zum Teil wegen neuer Maßnahmen (z. B. zusätzlicher Investitionen), zum Teil wegen eines niedrigeren BIP – geringer angesetzt als im Stabilitätsprogramm. Schließlich wird für 2014 von einer Stabilisierung der Zinsausgaben im Verhältnis zum BIP ausgegangen, wobei u. a. sinkende Zinsaufschläge vorausgesetzt werden. In struktureller Betrachtung (d. h. konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnung durch die Kommissionsdienststellen anhand der Angaben in der Übersicht über die Haushaltsplanung unter Anwendung der gemeinsamen Methodik) gehen die Regierungsprojektionen von einer Verbesserung um insgesamt 0,5 Prozentpunkte des BIP im Jahr 2013 und um 0,2 Prozentpunkte im Jahr 2014 aus (nach $2\frac{1}{4}$ Prozentpunkten im Jahr 2012), wobei der strukturelle Haushaltssaldo auch 2014 noch negativ bleibt (-0,7 % des BIP).
8. In der Kommissionsprognose wird für 2014 mit einem Defizit von 2,7 % des BIP gerechnet (nach 3,0 % im Jahr 2013), das damit um 0,2 % des BIP höher läge als in der Übersicht über die Haushaltsplanung. Die Erklärung hierfür ist vor allem ein geringeres Wirtschaftswachstum, so dass der strukturelle Saldo mit dem neu berechneten strukturellen Saldo in der Übersicht über die Haushaltsplanung übereinstimmt. Abwärtsrisiken für die Haushaltsprojektionen werden im Zusammenhang mit der unvollständigen Umsetzung bereits verabschiedeter Maßnahmen und einer Aufweichung der Übersicht über die Haushaltsplanung durch das Parlament gesehen.
9. In der Übersicht über die Haushaltsplanung wird davon ausgegangen, dass der gesamtstaatliche Bruttoschuldenstand 2013 einen Höchstwert von rund 133 % des BIP erreicht und sich dann im Jahr 2014 stabilisiert. Im Zeitraum 2013-2014 sollen zum Schuldenstand nach der VÜD-Definition etwa 3 Prozentpunkte des BIP durch die laufende Begleichung von Zahlungsrückständen aus Handelsschulden und noch 1 Prozentpunkt des BIP aufgrund der Unterstützung für andere Mitgliedstaaten des

Euroraums hinzukommen. Hingegen soll infolge der Privatisierungspläne der Regierung die Schuldenquote 2013 und 2014 jeweils um 0,5 % des BIP sinken. Die Kommission sieht in ihrer Prognose für 2014 einen weiteren Anstieg der Schuldenquote vorher, vor allem da sie von weniger günstigen Wirtschaftsaussichten und einer niedrigeren Inflation (BIP-Deflator) ausgeht. Darüber hinaus berücksichtigt sie nicht die Privatisierungserlöse, da die Regierungspläne nicht hinreichend detailliert sind.

10. Die Übersicht über die Haushaltsplanung umfasst verschiedene Maßnahmen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung, für die jedoch nur zum Teil eine Gegenfinanzierung vorgesehen ist. Dadurch verschlechtert sich der Haushaltssaldo 2014 insgesamt um ca. 0,2 % des BIP auf -2,5 % gegenüber einer Trendprojektion von -2,3 % bei unveränderter Rechtslage. In der Kommissionsprognose werden die Auswirkungen der in der Übersicht über die Haushaltsplanung genannten Maßnahmen im Jahr 2014 ähnlich bewertet. Demnach führen die Maßnahmen zur Förderung des Wachstums zu Mehrausgaben von rund 0,4 % des BIP (je hälftig laufende Ausgaben und Investitionen) und zu Mindereinnahmen von 0,4 %. Letztere hängen vor allem mit der angestrebten Verringerung der Abgabenbelastung der Arbeit zusammen, die durch höhere Freibeträge bei der Einkommensteuer (untere Einkommensklassen) und niedrigere Arbeitgeberbeiträge für Gesundheit und für Sicherheit der Arbeitnehmer erreicht werden soll. Die teilweise Gegenfinanzierung soll über höhere Steuereinnahmen von 0,4 % des BIP erfolgen, die zum einen durch die Neuregelung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Rückstellungen für Kreditausfälle und den sich aus dieser Reform im Jahr 2014 zunächst ergebenden positiven budgetären Auswirkungen, zum anderen durch die Erhöhung der Stempelsteuern auf Geldvermögen der Privathaushalte erzielt werden, und ferner über Ausgabeneinsparungen in Höhe von 0,2 % des BIP.
11. Sowohl 2013 als auch 2014 befindet sich Italien im Hinblick auf die Bewertung des Schuldenstandskriteriums in einem Übergangszeitraum. Nach einer Gesamtbewertung der Übersicht über die Haushaltsplanung erzielt Italien 2013 genügend Fortschritte bei der Einhaltung des Schuldenstandskriteriums. Im Jahr 2014 hingegen wird Italien der Kommissionsprognose zufolge wegen unzureichender struktureller Anpassung nicht genügend Fortschritte machen, um dieses Kriterium zu erfüllen (nur 0,12 Prozentpunkte des BIP gegenüber den verlangten 0,66 Prozentpunkten).
12. Gemäß der präventiven Komponente des SWP müssen Mitgliedstaaten, die ihr mittelfristiges Ziel noch nicht erreicht haben, eine strukturelle Anpassung von mindestens 0,5 Prozentpunkten des BIP vornehmen, um ausreichende Fortschritte in Richtung dieses Ziels zu machen. Darüber hinaus wurde Italien im Juli in der länderspezifischen Empfehlung aufgefordert, 2014 das mittelfristige Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts zu erreichen. Jedoch wird in der Übersicht über die Haushaltsplanung die Erreichung dieses Ziels auf das Jahr 2015 verschoben und für 2014 eine strukturelle Anpassung um nur 0,2 Prozentpunkte des BIP veranschlagt, da die Investitionsausgaben in der Übersicht über die Haushaltsplanung aufgrund des Antrags auf Anwendung der sogenannten „Investitionsklausel“ höher angesetzt wurden. Allerdings wird Italien nach der Kommissionsprognose 2014 das Schuldenstandskriterium nicht erfüllen, so dass die Investitionsklausel nicht angewandt werden kann. Daher sollte Italien 2014 weiterhin ausreichende Fortschritte in Richtung auf das mittelfristige Ziel gewährleisten, indem es eine strukturelle Anpassung um mindestens 0,5 Prozentpunkte des BIP vornimmt. Nach einer Gesamtbewertung der Übersicht über die Haushaltsplanung Italiens ergeben

sich aus der Analyse der Ausgaben ohne Berücksichtigung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen zwar Wachstumsraten, die mit der zur Erreichung des mittelfristigen Ziels 2013-2014 erforderlichen strukturellen Anpassung im Einklang stehen, doch deutet der strukturelle Saldo auf eine Abweichung im Jahr 2014 hin, die bei Wiederholung im darauffolgenden Jahr als signifikant eingestuft werden und die Erfüllung der Anforderungen der präventiven Komponente des SWP gefährden könnte.

13. Als erste Schritte zur Umsetzung der länderspezifischen Empfehlung zur Steuereffizienz, die im Juli im Rahmen des Europäischen Semesters abgegeben wurde, sieht die Übersicht über die Haushaltsplanung eine geringfügige Verringerung der Abgabenbelastung der Arbeit und höhere Steuerfreibeträge für neue Kapitalbeteiligungen vor. Jedoch dürfte die neue kommunale Dienstleistungssteuer, die 2014 eingeführt werden soll, weniger Einnahmen als die Grundsteuer und die Abfallgebühren erbringen, an deren Stelle sie treten soll, was den Spielraum für eine weitergehende Steuerumschichtung einschränkt. Dank der neuen Steuer werden die Kommunen über eine gewisse Flexibilität zur Erzielung zusätzlicher Einnahmen verfügen, doch bleibt die Überarbeitung des Katastersystems eine Priorität, u. a. um es gerechter zu gestalten. Im Hinblick auf die Verbrauchsteuer reicht die im Oktober 2013 vorgenommene Anhebung des Mehrwertsteuer-Regelsatzes um 1 Prozentpunkt (auf 22 %) nicht aus, um der Aushöhlung der Steuerbemessungsgrundlage durch die häufige Anwendung ermäßigter Sätze (10 % bzw. 4 %) entgegenzuwirken. Mit der Umsetzung der Empfehlung, die Effizienz und Qualität der öffentlichen Ausgaben zu verbessern, wurde ein neuer Sonderkommissar für die Überprüfung der öffentlichen Ausgaben betraut.
14. Alles in allem sieht die Kommission aufgrund ihrer Herbstprognose 2013 die Gefahr, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung für 2014 die Einhaltung der Vorgaben des SWP nicht gewährleistet. Insbesondere weist die Kommissionsprognose auf das Risiko hin, dass die Übersicht über die Haushaltsplanung keine Verringerung der Schuldenquote nach Maßgabe des Richtwerts für den Schuldenabbau ermöglicht. Die Kommission vertritt zudem die Auffassung, dass Italien beim strukturellen Teil der haushaltspolitischen Empfehlungen des Rates im Rahmen des Europäischen Semesters begrenzte Fortschritte erzielt hat. Die Kommission fordert die Behörden auf, im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass der Haushalt 2014 in vollem Umfang mit dem SWP im Einklang steht, und insbesondere um die von der Kommission in ihrer Bewertung der Übersicht über die Haushaltsplanung festgestellten Risiken anzugehen. Darüber hinaus fordert die Kommission Italien auf, seine Fortschritte bei der Umsetzung der haushaltspolitischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters zu beschleunigen.

Brüssel, den 15.11.2013

*Für die Kommission
Olli REHN
Vizepräsident*