



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 15.11.2013
COM(2013) 905 final

BERICHT DER KOMMISSION

Kroatien

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags

BERICHT DER KOMMISSION

Kroatien

Bericht nach Artikel 126 Absatz 3 des Vertrags

1. RECHTLICHER HINTERGRUND

In Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist ein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit vorgesehen. Dessen Einzelheiten regelt die zum Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) gehörende Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates „über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“¹.

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 „Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit“ (des „Defizitverfahrens“) darstellt, wird analysiert, ob Kroatien die im Vertrag vorgesehenen Kriterien hinsichtlich Defizit und Schuldenstand erfüllt, wobei den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und allen sonstigen einschlägigen Faktoren gebührend Rechnung getragen wird.

Nach Änderungen des SWP im Jahr 2011 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 denen sie den Referenzwert von 60 % überschreitet, unter diesen Wert zurückgeführt wird (oder hinreichend rückläufig ist und sich diesem Wert nähert).

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 unter folgender Webadresse einzusehen sind:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_de.htm.

Die Datenmeldungen der Behörden vom Herbst 2013², die anschließend von Eurostat³ bestätigt wurden, zeigen, dass das gesamtstaatliche Defizit in Kroatien bei 5 % des BIP im Jahr 2012 und die Schuldenquote bei 55,5 % des BIP lagen.

Im Einklang mit den Leitlinien für die Wirtschafts- und Finanzpolitik für 2013⁴, einem am 26. September 2013 in Vorbereitung des Haushaltsplans erstellten Dokument, das jedoch nicht die Methodik des ESVG 95 zugrunde legt⁵, soll das gesamtstaatliche Defizit in Kroatien in den Jahren zwischen 2013 und 2016 weiterhin über dem Referenzwert von 3 % des BIP liegen. In den Leitlinien wird ferner projiziert, dass die gesamtstaatliche Schuldenquote bis Ende 2014 den Referenzwert von 60 % des BIP übersteigen wird. In der Herbstprognose 2013 der Kommission wird das gesamtstaatliche Defizit im Zeitraum 2013-2015 deutlich über dem Referenzwert von 3 % des BIP veranschlagt, während die Schuldenquote den Prognosen zufolge ab 2014 den Referenzwert von 60 % des BIP überschreiten dürfte. Auch konjunkturbereinigt dürfte die gesamtstaatliche Schuldenquote über dem Referenzwert von 60 % (Ende 2014) liegen.

Tabelle 1. Gesamtstaatliches Defizit und Schuldenstand (in % des BIP)⁶

| | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | | 2014 | | 2015 | |
|-----------|--|------|------|------|------|--------------------|------|--------------------|------|--------------------|
| | | | | | KOM | Nationale Behörden | KOM | Nationale Behörden | KOM | Nationale Behörden |
| Defizit- | Gesamtstaatlicher | -6,4 | -7,8 | -5,0 | -5,4 | -3,6 | -6,5 | -5,5 | -6,2 | -5,1 |
| kriterium | Haushaltssaldo | | | | | | | | | |
| Schulden- | Gesamtstaatlicher | 44,9 | 51,6 | 55,5 | 59,6 | 56,6 | 64,7 | 60,6 | 69,0 | 63,4 |
| | Bruttoschuldenstand | | | | | | | | | |
| stands- | Gesamtstaatlicher | | | | | | 62,8 | | | |
| kriterium | Bruttoschuldenstand, konjunkturbereinigt | | | | | | | | | |

Quelle: Eurostat, Herbstprognose 2013 der KOM, nationale Behörden (VÜD-Meldung, Leitlinien für die Wirtschafts- und Finanzpolitik 2013).

² Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates müssen die Mitgliedstaaten der Kommission zweimal jährlich die Höhe des tatsächlichen und des geplanten öffentlichen Defizits und Schuldenstands mitteilen. Die jüngste Datenmeldung Kroatiens ist abrufbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/excessive_deficit/edp_notification_tables.

³ Siehe Eurostat-Pressemitteilung 152/2013 vom 21. Oktober 2013.

⁴ Die „Leitlinien für die Wirtschafts- und Finanzpolitik“ für 2013 sind abrufbar unter: <http://www.mfin.hr/hr/smjernice-ekonomске-ifiskalne-politike>.

⁵ Die Defizitschätzungen für 2009-2012 auf der Grundlage des ESVG 95 liegen zwischen 1,5 und 3,3 Prozentpunkten höher als nach der nationalen Methodik. Die Unterschiede ergeben sich in erster Linie aus der Tatsache, dass die Defizitzahlen nach dem ESVG 95 bestimmte Garantiezahlungen, Schuldenübernahmen und die Auszahlung von Rentenansprüchen beinhalten. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass die Leitlinien am 26. September 2013 veröffentlicht wurden und daher das höhere Defizit und den höheren Schuldenstand nicht berücksichtigen, der vom statistischen Amt mitgeteilt wurde.

⁶ Der konjunkturbereinigte Schuldenstand wird wie folgt berechnet:

$$\left(\frac{B_t}{Y_t} \right)^{3\text{-years -adjusted}} = \left(\frac{B_t + \sum_{j=0}^2 (C_{t-j})}{Y_{t-3} \prod_{h=0}^2 (1 + y_{t-h}^{pot})(1 + p_{t-h})} \right)$$

BT steht für Schuldtitel, Yt für das BIP in jeweiligen Preisen, ypot für potenzielles Wachstum, pt für BIP-Preisdeflator, Ct für den zyklischen Teil des Haushaltssaldos. Die konjunkturellen Komponenten und das Wachstumspotenzial werden auf der Grundlage gemeinsam vereinbarter Methoden berechnet.

Den Entwurf des Haushaltsplans für das Jahr 2014 wurde noch nicht vorgelegt. Den Projektionen in den Leitlinien für die Wirtschafts- und Finanzpolitik für 2013 zufolge belegt das geplante gesamtstaatliche Defizit für die Jahre 2013, 2014 und 2015, das weiterhin auf einem Stand über 3 % des BIP verharren wird, zusammen mit der projizierten gesamtstaatlichen Bruttoschuldenquote für die Jahre 2014 und 2015 von über 60 %, dass in Kroatien – bei Zugrundelegung des Defizitkriteriums – offenbar ein übermäßiges Defizit sowie das Risiko einer Verletzung des Schuldenstandskriteriums im Sinne des SWP bestehen. Die Kommission hat daher den vorliegenden Bericht ausgearbeitet, um in umfassender Weise zu beurteilen, ob die Referenzwerte überschritten wurden, und um festzustellen, ob der Verstoß gegen das Defizitkriterium die Einleitung eines Defizitverfahrens erforderlich macht. Abschnitt 2 des Berichts hat das Defizitkriterium zum Gegenstand, Abschnitt 3 das Schuldenstandskriterium. Abschnitt 4 beschäftigt sich mit den öffentlichen Investitionen und sonstigen einschlägigen Faktoren. In dem Bericht wird auch die am 5. November 2013 veröffentlichte Herbstprognose 2013 der Kommission berücksichtigt.

2. DEFIZITKRITERIUM

Die Behörden planen derzeit ein Defizit von 3,6 % des BIP im Jahr 2013 nach 5 % im Jahr 2012 und rechnen mit einem weiteren Anstieg in den Jahren 2014 und 2015. Nach der Herbstprognose 2013 der Kommission wird das Defizit im Zeitraum 2013-2015 deutlich über dem im Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 3 % des BIP liegen. Die geplanten und vorausgeschätzten Defizite liegen folglich über und nicht mehr in der Nähe des im Vertrag festgelegten Referenzwerts.

Die Überschreitung des Defizit-Referenzwerts von 3 % des BIP resultiert zum Teil aus einer schweren Wirtschaftsabschwung im Sinne des SWP. Kroatien befindet sich in einer anhaltenden Rezession, die 2009 mit dem Beginn der globalen Finanzkrise einsetzte und zu einer Umkehr der ausländischen Kapitalströme führte, die die Konjunktur in den Jahren vor der Krise gestützt hatten. Auch die Binnennachfrage nahm im Verlauf der Krise stark ab. Dies führte zu einem fünf Jahre währenden Rückgang der Wirtschaftstätigkeit mit einer kurzen Pause im Jahr 2011, als die Wirtschaft stagnierte. Die anhaltende Rezession war Folge einer Verschlechterung des außenwirtschaftlichen Umfelds und des Arbeitsmarkts, eines kontinuierlichen Abbaus des bedeutenden Überhangs privater Schulden sowie der Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung, die sich nachteilig auf die Investitionsausgaben und Ausgaben der privaten Haushalte auswirkten.

Strukturelle Schwächen verschärften den Rückgang der Inlandsnachfrage noch.⁷ Die Nettoexporte leisteten einen positiven Wachstumsbeitrag, was zum großen Teil auf einen deutlichen Rückgang der Importe, bedingt durch die schwache Nachfrage von Seiten der Haushalte und der Unternehmen, zurückzuführen war. Die Exportleistung blieb unter anderem aufgrund der geringen Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Erzeuger und Kroatiens schmaler Exportbasis, weiterhin schwach. Daher weitete sich im Jahr 2012 die negative Produktionslücke, die sich bei Einsetzen der Rezession aufgetan hatte, erneut aus.

Tabelle 2: Makroökonomische und budgetäre Entwicklungen^{a, b}

⁷ Siehe auch Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Bewertung des kroatischen Wirtschaftsprogramms im Zusammenhang mit der freiwilligen Beteiligung am Europäischen Semester 2013: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_croatia_en.pdf.

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | | 2014 | | 2015 | |
|--|------|------|------|------|--------------------|------|--------------------|------|--------------------|
| | KOM | KOM | KOM | KOM | Nationale Behörden | KOM | Nationale Behörden | KOM | Nationale Behörden |
| Reales BIP (Änd. in %) | -2,3 | 0,0 | -2,0 | -0,7 | 0,2 | 0,5 | 1,3 | 1,2 | 2,2 |
| Potenzielles BIP (Änd. in %) | -1,1 | -1,6 | -1,4 | -1,0 | n.a. | -0,3 | n.a. | 0,5 | n.a. |
| Produktionslücke (% des potenziellen BIP) | -3,4 | -1,9 | -2,4 | -2,1 | n.a. | -1,3 | n.a. | -0,7 | n.a. |
| Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo | -6,4 | -7,8 | -5,0 | -5,4 | -3,6 | -6,5 | -5,5 | -6,2 | -5,1 |
| Primärsaldo | -4,2 | -5,2 | -1,9 | -1,9 | n.a. | -2,4 | n.a. | -1,5 | n.a. |
| Einmalige und sonstige befristete Maßnahmen | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,4 | n.a. | 0,0 | n.a. | 0,0 | n.a. |
| Bruttoanlageinvestitionen des Staates | 2,4 | 2,3 | 2,0 | 2,1 | n.a. | 2,4 | n.a. | 2,7 | n.a. |
| Konjunkturbereinigter Saldo (CAB) | -4,9 | -7,0 | -3,9 | -4,5 | n.a. | -5,9 | n.a. | -5,9 | n.a. |
| Konjunkturbereinigter Primärsaldo | -2,7 | -4,4 | -0,9 | -1,0 | n.a. | -1,8 | n.a. | -1,2 | n.a. |
| Struktureller Saldo ^c | -4,9 | -7,0 | -3,9 | -4,1 | n.a. | -5,9 | n.a. | -5,9 | n.a. |
| Struktureller Primärsaldo | -2,7 | -4,4 | -0,9 | -0,6 | n.a. | -1,8 | n.a. | -1,2 | n.a. |
| Anmerkungen: | | | | | | | | | |
| a In Prozent des BIP, sofern nicht anders angegeben. | | | | | | | | | |
| b Der konjunkturbereinigte und der strukturelle Saldo der KOM wurden unter Berücksichtigung der aktuellen Elastizität berechnet, so wie sie vom Ausschuss für Wirtschaftspolitik im November 2013 unterstützt wurde. | | | | | | | | | |
| c Konjunkturbereinigter Saldo ohne Anrechnung einmaliger und sonstiger befristeter Maßnahmen. | | | | | | | | | |
| <i>Quelle: Eurostat, Herbstprognose 2013 der KOM, nationale Behörden (VÜD-Meldung, Leitlinien für die Wirtschafts- und Finanzpolitik 2013).</i> | | | | | | | | | |

Insgesamt kann die Tiefe und die Dauer der wirtschaftlichen Rezession als ein entscheidender Faktor angesehen werden, der die erhebliche Verschlechterung der öffentlichen Finanzen seit 2009 vorangetrieben hat, auch wenn andere Aspekte der Finanzpolitik, einschließlich der Übernahme der Schulden von staatlichen Unternehmen und Einrichtungen des Gesundheitswesens, ebenfalls eine Rolle spielten. Darüber hinaus haben diskretionäre Maßnahmen, wie beispielsweise die Senkung der Sozialbeiträge für den Gesundheitssektor oder Änderungen im System der Körperschaftsteuer, das Defizit zusätzlich erhöht und teilweise zur Verschlechterung des strukturellen Saldos im Jahr 2013 beigetragen.⁸ Insgesamt ist der Anstieg der nominalen Defizite in erheblichem Maße als ausnahmsweise auftretend anzusehen.

Der Referenzwert von 3 % des BIP ist jedoch im Sinne des SWP nicht als vorübergehend überschritten anzusehen. Insbesondere die Haushaltsprognosen der Kommission deuten darauf hin, dass das Defizit nicht nur im Jahr 2013 (5,4 % des BIP) weiterhin erheblich über dem Referenzwert liegen wird, sondern dies auch für die Jahre 2014 und 2015 zu erwarten ist (mit einem prognostizierten nominalen Defizit von über 6 % des BIP), in denen die Wirtschaft wieder anziehen und das Wirtschaftswachstum wieder über dem Wachstumspotenzial liegen dürfte.

Die Haushaltsprojektionen in der Herbstprognose 2013 der Kommission berücksichtigen die Leitlinien für die Wirtschafts- und Finanzpolitik 2013, die dem Haushaltsplan 2014 zugrunde liegen und von der Regierung am 26. September 2013 vor der Veröffentlichung der Haushaltsdaten für 2013 verabschiedet wurden. Die Basisprognosen der Kommission berücksichtigen jedoch nicht die mittelfristigen haushaltspolitischen Konsolidierungsmaßnahmen, die Ende September zusammen mit der Veröffentlichung der Leitlinien angekündigt wurden, da sie nicht in ausreichendem Maße spezifiziert wurden.

⁸ In der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum kroatischen Wirtschaftsprogramm für 2013 wurde darauf verwiesen, dass die Änderungen bei der Unternehmensbesteuerung „die effektive Körperschaftsteuer verringern, aber auch die Steuerbemessungsgrundlage einengen (mindern?) können“.

Nach Angaben der Behörden umfasst das geplante Konsolidierungspaket Maßnahmen sowohl auf der Einnahmen- als auch der Ausgabenseite, die voraussichtlich Einsparungen in Höhe von 2 Mrd. HRK (dies entspricht ca. 0,6 % des BIP) im Jahr 2014 und 4 Mrd. HRK (rund 1,2 % des BIP) im Jahr 2015 im Vergleich zum Basisszenario bewirken werden. Selbst wenn diese Einsparungen vollständig realisiert würden, blieben sie doch weit hinter dem zurück, was erforderlich wäre, um das nominale Defizit in den Jahren 2014 und 2015 nahe an den Referenzwert von 3 % des BIP heranzuführen oder auf ein Niveau unterhalb des Referenzwerts zu senken. Die angekündigte, aber noch nicht verabschiedete Überarbeitung des Haushaltsplans 2013 schließlich dürfte sich erst gegen Ende des Jahres auswirken und die bestehenden Trends nicht wesentlich ändern.

Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass das Defizit nicht in der Nähe des Referenzwerts von 3 % des BIP liegt. Obwohl die Überschreitung des Referenzwerts teilweise Ausnahmecharakter Sinne des SWP hat, kann sie nicht als vorübergehend angesehen werden. Die Analyse führt zu dem Schluss, dass das Defizitkriterium des Vertrags nicht erfüllt ist.

3. SCHULDENSTANDSKRITERIUM

Laut Eurostat-Meldung vom 21. Oktober 2013 stieg die gesamtstaatliche Bruttoschuldenquote in Kroatien um fast 20 Prozentpunkte von 36,6 % im Jahr 2009 auf 55,5 % im Jahr 2012. Dieser Anstieg war hauptsächlich auf die Akkumulierung hartnäckiger Defizite im Zuge der anhaltenden Rezession zurückzuführen. Die Auswirkungen einer Reihe negativer Primärsalden (außer im Jahr 2012) wurden durch schuldenstandserhöhende „Schneeballeffekte“ in der Folge steigender Zinsausgaben erhöht. Allerdings wurde die Schuldenquote auch durch erhebliche Schuldenübernahmen seitens der Regierung, wie insbesondere der Übertragung von Schulden einiger öffentlicher und staatlicher Unternehmen, z. B. verschiedener nunmehr privatisierter Werften, negativ beeinflusst. Im Jahr 2010 zeitigten Bestandsanpassungen eine schuldenstandserhöhende Wirkung von rund 1,3 Prozentpunkt des BIP. Auf der anderen Seite wirkte sich im Jahr 2012 der Beitrag der Bestandsanpassungen aufgrund einer Minderung der staatlichen Finanzvermögenswerte negativ auf den Schuldenstand aus.

Tabelle 3: Schuldendynamik

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Gesamtstaatlicher Bruttoschuldenstand | 44,9 | 51,6 | 55,5 | 59,6 | 64,7 | 69,0 |
| Änderung des Schuldenstands ^b (1 = 2+3+4) | 8,2 | 6,7 | 3,9 | 4,1 | 5,1 | 4,2 |
| <i>Beiträge:</i> | | | | | | |
| • Primärdefizit (2) | 4,2 | 5,2 | 1,9 | 1,9 | 2,4 | 1,5 |
| • „Schneeball“-Effekt (3) | 2,7 | 1,7 | 3,0 | 2,9 | 2,7 | 2,7 |
| <i>davon:</i> | | | | | | |
| <i>Zinsausgaben</i> | 2,2 | 2,6 | 3,0 | 3,5 | 4,1 | 4,7 |
| <i>Reales BIP-Wachstum</i> | 0,8 | 0,0 | 1,0 | 0,4 | -0,3 | -0,7 |
| <i>Inflation (BIP-Deflator)</i> | -0,3 | -0,9 | -1,0 | -0,9 | -1,1 | -1,2 |
| • Bestandsanpassung (4) | 1,3 | -0,2 | -1,1 | -0,7 | 0,0 | 0,0 |
| Anmerkungen: | | | | | | |
| a In Prozent des BIP. | | | | | | |
| b Die Änderung des Bruttoschuldenstands lässt sich wie folgt berechnen: | | | | | | |
| $\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$ | | | | | | |
| Primärdefizit, das nominale BIP bzw. die Bestandsanpassung, und <i>i</i> sowie <i>y</i> entsprechen den durchschnittlichen Schuldenkosten bzw. dem nominalen BIP-Wachstum. Der in Klammern dargestellte „Schneeball“-Effekt misst, wie sich Zinsausgaben und Wirtschaftswachstum zusammengenommen auf die Schuldenquote auswirken. | | | | | | |
| <i>Quelle: Eurostat, Herbstprognose 2013 der Kommission.</i> | | | | | | |

Im Rahmen der Leitlinien für die Wirtschafts- und Finanzpolitik prognostiziert die Regierung einen Anstieg der Schuldenquote von 56,6 % des BIP im Jahr 2013 auf 60,6 % des BIP im Jahr 2014 – und damit auf ein Niveau über dem Referenzwert des Vertrags – und weiter auf 63,4 % des BIP im Jahr 2015 und 65,3 % des BIP im Jahr 2016.

In der Herbstprognose 2013 der Kommission wird von einem Anstieg der gesamtstaatlichen Schuldenquote auf 59,7 % des BIP im Jahr 2013 ausgegangen. Bei unveränderter Politik dürfte sich die Schuldenquote auf über 60 % des BIP im Jahr 2014 erhöhen und damit den im Vertrag vorgesehenen Referenzwert von 60 % überschreiten.

Nach Artikel 2 Absatz 1a der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 gilt die Anforderung des Schuldenstandskriteriums ebenfalls als erfüllt, wenn die Haushaltsvorausschätzungen der Kommission darauf hindeuten, dass die geforderte Verringerung des Abstands zum Referenzwert im Zeitraum von drei Jahren – einschließlich der zwei Jahre, die auf das letzte Jahr folgen, für das Daten verfügbar sind – eintritt. Da die Vorausschau der Kommission sowie die Pläne und Prognosen der Behörden zeigen, dass die Schulden steil ansteigen und dies auch im Prognosezeitraum so bleiben dürfte, kann der prognostizierte Richtwert für den Schuldenstand ohne eine Änderung der Politik nicht erfüllt werden.

Angesichts dieser Trends während des Prognosezeitraums bis 2015 wird die Schuldenquote nicht als „hinreichend rückläufig und sich rasch genug dem Referenzwert nähernd“ im Sinne des SWP angesehen. Dies führt zu dem Schluss, dass das Schuldenstandskriterium des Vertrags nicht erfüllt ist.

4. EINSCHLÄGIGE FAKTOREN

Nach Artikel 126 Absatz 3 AEUV ist im Bericht der Kommission zu berücksichtigen, „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, wonach „allen sonstigen Faktoren gebührende Beachtung [geschenkt werden muss], 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.“

In Artikel 2 Absatz 4 der Verordnung heißt es: „Wenn das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum BIP den Referenzwert überschreitet, so werden bei der Bewertung der Einhaltung des Defizitkriteriums diese Faktoren in den [...] vorgesehenen Verfahrensschritten, die zur Feststellung eines übermäßigen Defizits führen, nur dann berücksichtigt, wenn die doppelte Bedingung des Leitgrundsatzes – dass vor einer Berücksichtigung der einschlägigen Faktoren das gesamtstaatliche Defizit in der Nähe des Referenzwertes bleibt und der Referenzwert nur vorübergehend überschritten wird – vollständig erfüllt ist. Allerdings werden diese Faktoren in den Verfahrensschritten, die zur Feststellung eines übermäßigen Defizits führen, bei der Bewertung der Einhaltung des Schuldenstandskriteriums berücksichtigt.“ Zudem ist bei jeder Beurteilung im Rahmen des Defizitverfahrens nach Artikel 2 Absatz 5 der Verordnung auch die Umsetzung von Rentenreformen, bei denen ein Mehssäulen-System eingeführt wird, zu dem eine gesetzliche, vollständig kapitalgedeckte Säule gehört, angemessen zu berücksichtigen.

Daher werden in den folgenden Abschnitten 1) die mittelfristige Wirtschaftslage, 2) die mittelfristige Haushaltslage (einschließlich öffentlicher Investitionen), 3) die mittelfristige Entwicklung der Schuldenstandsquote, ihre Dynamik und Tragfähigkeit, 4) sonstige Faktoren, die aus Sicht des betreffenden Mitgliedstaats von Bedeutung sind, und 5) die Rentenreformen wie zuvor erwähnt gewürdigt.

4.1. Mittelfristige Wirtschaftsentwicklung

Konjunkturlage und potenzielles Wachstum. Die Wachstumsrate des Produktionspotenzials in Kroatien ist gemäß Schätzungen der Kommissionsdienststellen nach der gemeinsam vereinbarten Methode seit Beginn der Krise stark zurückgegangen. In den Jahren 2004-2008 lag sie durchschnittlich bei 3,2 %, stagnierte im Jahr 2009 und liegt seit 2010 wieder im negativen Bereich. Der Rückgang des Produktionspotenzials wurde durch degressive Beiträge des Arbeitsinputs (aufgrund einer rückläufigen Erwerbsquote) und den geschätzten negativen Beitrag der TFP im Zeitraum 2007-2013 bewirkt, was darauf hinweist, dass strukturelle Schwächen die zyklischen Trends noch verschlimmern (verschärfen?). Darüber hinaus hat während der Krise aufgrund des starken Rückgangs der Investitionen auch der positive Beitrag von Kapital nachgelassen. Das durchschnittliche reale BIP-Wachstum hat in den Jahren 2004-2008 das Wachstumspotenzial überstiegen. Allerdings war die Wirtschaftstätigkeit zwischen 2009 und 2012 gegenüber dem Höchststand von 2008 schätzungsweise um fast 12 % rückläufig. Das reale BIP dürfte den Projektionen zufolge im Jahr 2013 noch weiter abnehmen, und erst ab 2014 ist mit einer leichten Erholung zu rechnen. Bei unveränderter Politik dürfte das Wirtschaftswachstum ab 2015 allmählich wieder anziehen. Infolge dieser Entwicklungen dürfte sich die errechnete Produktionslücke, die seit 2009 negativ war, während des Vorausschätzungszeitraums langsam verengen, auch wenn sie 2015 noch negativ bleiben dürfte, was Tiefe und Ausmaß der Rezession bestätigt.

Jüngste Strukturreformen. Kroatien nahm am Europäischen Semester 2013 auf informeller Basis teil. Zu diesem Zweck übermittelte das Land im April 2013 freiwillig ein Wirtschaftsprogramm mit Informationen über die makroökonomischen Aussichten und die Haushaltspolitik sowie über die künftigen Reformpläne der Regierung in einem breiten Spektrum von Bereichen. Die Kommissionsdienststellen haben in einer speziellen Arbeitsunterlage eine qualitative Bewertung dieses Programms vorgenommen.⁹ Da Kroatien damals jedoch noch nicht der EU beigetreten war, formulierte die Kommission keine Vorschläge für länderspezifische Empfehlungen.

Insgesamt scheinen Anstrengungen zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung, z. B. durch die Einführung von Registrierkassen, die wichtigsten greifbaren Fortschritte im steuerlichen Bereich im Jahr 2013 zu sein. In Bezug auf Strukturmaßnahmen zur Bewältigung vielfältiger Herausforderungen (siehe auch die im Kontext des Europäischen Semesters 2013 erstellte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen) wurde im Juni 2013 die erste Phase der neuen Arbeitsmarktreform beschlossen mit Maßnahmen zur Lockerung der Laufzeit befristeter Arbeitsverträge, zur Vereinfachung von Massenentlassungsverfahren, zur Erweiterung der Palette der Tätigkeiten von Zeitarbeitsfirmen und zur Abschaffung der monatlichen Begrenzung von Überstunden. Weitere Reformen im Bildungswesen wurden mit einer Strategie für Lehre, Bildung, Wissenschaft und Technologie 2013-2020 eingeleitet und im Rahmen öffentlicher Konsultationen im September vorgelegt. Darüber hinaus wird derzeit eine nationale industriepolitische Strategie für 2013-2020 ausgearbeitet, in deren Rahmen 12 prioritäre Sektoren für die Förderung des Wirtschaftswachstums festlegen sollen.

4.2. Mittelfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte

Finanzpolitik und strukturelles Defizit. Konjunkturelle Faktoren in Interaktion mit hartnäckigen Mängeln in der Wirtschaftsstruktur sind ein wichtiger Grund dafür, dass negative Trends die Koeffizienten für die nominalen öffentlichen Finanzen in Kroatien verschlechtern. In Bezug auf die Finanzpolitik und die Haushaltsführung scheinen auch andere Faktoren relevant zu sein. Wiederkehrende Übernahmen privater Schulden seitens der Regierung waren ein weiterer Faktor, der das gesamtstaatliche Defizit und die Schuldenquote in die Höhe trieben. Dies deutet auf Schwachstellen in der wirtschaftspolitischen Steuerung hin. Angesichts der starken Interaktion zwischen zyklischen und strukturellen Faktoren und der zusätzlichen Auswirkungen spezifischer haushaltspolitischer Transaktionen ist es sehr schwierig, daraus den Basiskurs für die Haushaltspolitik in den letzten Jahren abzuleiten. Darüber hinaus haben diskretionäre politische Maßnahmen, wie beispielsweise die Senkung der Sozialbeiträge für den Gesundheitssektor oder Änderungen im System der Körperschaftsteuer, das Defizit erhöht. Zudem wurden die Defizitzahlen sehr stark von der Übernahme der Schulden einiger öffentlicher und staatseigener Unternehmen, wie beispielsweise der (nunmehr privatisierten) Werften beeinträchtigt.¹⁰ Obwohl außergewöhnlich, können diese Maßnahmen nicht als einmalig betrachtet werden.

Der gesamtstaatliche Haushaltssaldo in struktureller Betrachtung (konjunkturbereinigter Saldo, korrigiert um die Auswirkungen einmaliger Maßnahmen) im Zeitraum 2009-2012 war hoch und lag über oder nahe 4 % des BIP. Aus den Veränderungen des strukturellen Primärsaldos ist eine Lockerung der Haushaltspolitik in den Anfangsjahren der Rezession, gefolgt von einer Verschärfung im Jahr 2012 mit leichter Tendenz nach oben im Jahr 2013

⁹ Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_croatia_en.pdf.

¹⁰ Die Schuldenübernahme allein im Jahr 2011 führte zu einem Anstieg des Defizits um rund 2 % des BIP.

abzuleiten. Folglich scheint eine generell lockere Haushaltspolitik – wenn auch bis zu einem gewissen Grad antizyklisch – zum Umfang und zur Langlebigkeit des nominalen und strukturellen Defizits in den letzten Jahren beigetragen zu haben.

Hinsichtlich der konjunkturbereinigten Schuldenentwicklung legt Artikel 2 Absatz 1a der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 fest, dass die Anforderung des Schuldenstandskriteriums ebenfalls den Einfluss der Konjunktur auf das Tempo des Schuldenabbaus zu berücksichtigen hat. Negative konjunkturelle Entwicklungen in den letzten Jahren hatten offenbar keine erheblichen Auswirkungen auf die Schuldenquote. Konjunkturbereinigt liegt die gesamtstaatliche Schuldenquote 2014 weiterhin über dem Referenzwert von 60 % des BIP. Der prognostizierte Richtwert zeigt, dass die Schuldenquote weiterhin über dem im Vertrag vorgesehenen Referenzwert liegen und den Projektionen zufolge 2014 weiter steigen dürfte.

Öffentliche Investitionen. Die öffentlichen Investitionen im Verhältnis zum BIP gingen kontinuierlich zurück, und zwar von 3,6 % des BIP im Jahr 2009 auf 2 % im Jahr 2012. Nach der Herbstprognose 2013 der Kommission wird sich die öffentliche Investitionsquote 2013 wieder geringfügig erhöhen und etwa gegen Ende des Prognosezeitraums angesichts der erwarteten Durchführung großer Infrastrukturprojekte weiter steigen. In beiden Jahren übersteigt jedoch das gesamtstaatliche Defizit sowohl nominal als auch strukturell die öffentliche Investitionsquote. Insgesamt gehört der Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP zu den niedrigsten in den EU-Mitgliedstaaten mit ähnlichen Einkommensniveaus.

Qualität der öffentlichen Finanzen. Der haushaltspolitische Rahmen in Kroatien wurde in den letzten Jahren weitreichend (?) reformiert. So sind drei grundlegende Rechtsakte in Kraft getreten: i) das Haushaltsgesetz (2009) mit einer Dreijahresplanung für den gesamtstaatlichen Haushalt; ii) das Gesetz über die finanzpolitische Verantwortung (2011), das zahlreiche numerische Haushaltsregeln für die gesamtstaatlichen Ausgaben und das gesamtstaatliche Defizit festlegt, und iii) der Regierungsbeschluss über die Einsetzung des Haushaltspolitischen Ausschusses (2011). Nach dem EU-Beitritt muss Kroatien bis Ende 2013 die EU-Richtlinie 2011/85 über die nationalen haushaltspolitischen Anforderungen in nationales Recht umgesetzt haben. Der Entwurf eines Gesetzes über die Änderungen des Gesetzes über die finanzpolitische Verantwortung, die auf eine Umsetzung der erforderlichen Faktoren und eine Änderung der Haushaltsregel abzielen, wurde soeben von der Regierung angenommen und dem Parlament übermittelt. Eine Bewertung der Umsetzung der Richtlinie nimmt die Kommission im Jahr 2014 vor.

4.3. Mittelfristige Entwicklung der Schuldenstandsquote

Langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Ohne langfristige Projektionen der alterungsbedingten Ausgaben auf der Grundlage gemeinsamer makroökonomischer Annahmen, wie sie vom Wirtschaftspolitischen Ausschuss erstellt werden, können die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung in Kroatien nicht auf vergleichbare Weise geschätzt werden, wie dies derzeit bei den anderen Mitgliedstaaten geschieht. Ab 2015 wird das Land auch im Rahmen des regelmäßigen Berichts über die Auswirkungen der demografischen Alterung auf langfristige Wirtschafts- und Haushaltsprojektionen abgedeckt werden. In Anbetracht der Altersstruktur der Bevölkerung und des ungünstigen Verhältnisses Arbeitnehmer-Rentner kann davon ausgegangen werden, dass die langfristigen budgetären Auswirkungen der Bevölkerungsalterung über dem EU-Durchschnitt liegen werden. Die Verbesserung der strukturellen Haushaltsposition auf mittlere Sicht würde daher helfen, die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen einzudämmen.

Gesamtbestand der staatlich garantierten Schulden. Die hohen Eventualverbindlichkeiten, die nach Angaben des Finanzministeriums 11,7 % des BIP im Dezember 2012 betragen, stellen ein zusätzliches Risiko für die öffentlichen Finanzen Kroatiens dar. Die garantierten Verbindlichkeiten der Kroatischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, eines öffentlichen Unternehmens, das nicht zum Sektor Staat gehört, belaufen sich auf 4,9 % des BIP.

In den ersten sechs Monaten des Jahres 2013 gewährte die Regierung zusätzliche Garantien in Höhe von bis zu 9 % des BIP hauptsächlich an öffentliche Infrastrukturunternehmen wie kroatische Autobahnen. Der Gesamtbetrag der in Anspruch genommenen Garantien im selben Zeitraum war jedoch relativ gering und machte weniger als 0,1 % des BIP aus. Die erfolgreiche Umstrukturierung der Schiffbauindustrie führte zur definitiven Schuldenübernahme seitens der Regierung, trug aber dazu bei, dass die impliziten Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit diesen Tätigkeiten verringert wurden. Angesichts der hohen Beteiligungen des Staates an öffentlichen Kapitalgesellschaften, von denen einige strukturell defizitär zu sein scheinen, bestehen nicht unerhebliche Risiken aus möglichen Garantieeinforderungen. Auf der Grundlage der derzeit verfügbaren Informationen ist der Umfang des Risikos schwer zu quantifizieren.

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

In einem Schreiben vom 8. November 2013 nannten die kroatischen Behörden verschiedene Faktoren im Sinne von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates. Die Analyse in den anderen Abschnitten dieses Berichts geht bereits auf die wichtigsten von den Behörden genannten Faktoren ein, nämlich Ausmaß und Langlebigkeit der Rezession und die Verringerung des Fremdkapitalanteils (Bilanzanpassungen) als Wachstumshindernis sowie einige haushaltspolitische Kosten in Verbindung mit den Strukturreformen.

Darüber hinaus verweisen die Behörden auf kurzfristige negative Haushaltsauswirkungen des EU-Beitritts. Die Kosten des Beitrags zum EU-Haushalt schlagen den Berichten zufolge mit zusätzlichen Ausgaben in einem Umfang von 1 % des BIP zu Buche. Darüber hinaus verweisen die Behörden darauf, dass Änderungen bei der Steuererhebung nach dem Beitritt Kroatiens einen Aufschub bei den Einnahmen von schätzungsweise 0,5 % des BIP bewirkt haben. Die budgetären Auswirkungen des EU-Beitritts spiegeln sich in den Basisprognosen der Kommission wider, die als Referenz in diesem Bericht verwendet wurden.¹¹

4.5. Systemische Rentenreformen

Systemische Rentenreformen. In Bezug auf „Rentenreformen, bei denen ein Mehrsäulen-System eingeführt wird, zu dem eine gesetzliche, vollständig kapitalgedeckte Säule gehört“, hat Kroatien in den Jahren 2001 und 2002 erhebliche Änderungen des Rentensystems vorgenommen. Mit dieser Reform wurde eine obligatorische zweite Säule neben der umlagefinanzierten Säule eingeführt. Der kombinierte Beitragssatz für die beiden Säulen liegt bei 20 % des Bruttolohns, wovon 15 Prozentpunkte auf die erste und 5 Prozentpunkte auf die zweite Säule entfallen. Zudem wurde eine dritte – freiwillige – Säule für die zusätzliche Altersversorgung eingeführt. Nach den von den Behörden an Eurostat gelieferten Daten lagen die Kosten der vollständig kapitalgedeckten Säule im Durchschnitt bei annähernd 1,4 % des

¹¹ Die Herbstprognose 2013 der Kommission für das gesamtstaatliche Defizit korrigiert auch die Zeitverschiebung bei der Mehrwertsteuererhebung, bei der sie von einer einmaligen Mindereinnahme von rund 0,5 % des BIP im Jahr 2013 ausgeht.

BIP im Zeitraum 2009-2012 und werden voraussichtlich in den kommenden Jahren mehr oder weniger auf diesem Niveau verharren. Das geplante Haushaltsdefizit in Kroatien übersteigt indes deutlich ein Niveau, das in der Nähe des Referenzwerts liegt, und die budgetären Auswirkungen der Rentenreform können bei der Bewertung des Verstoßes gegen das Defizitkriterium nicht berücksichtigt werden.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das geplante und prognostizierte gesamtstaatliche Defizit in Kroatien liegt im Jahr 2013 über 3 % des BIP nach 5 % des BIP im Jahr 2012. Der Referenzwert kann im Sinne des SWP zum Teil als ausnahmsweise überschritten angesehen werden. Er kann jedoch sowohl nach den Projektionen der Behörden in den Leitlinien für die Wirtschafts- und Finanzpolitik vom 26. September 2013 als auch nach der Herbstprognose 2013 der Kommission nicht als vorübergehend betrachtet werden. Dies führt zu dem Schluss, dass das Defizitkriterium des Vertrags nicht erfüllt ist.

Die gesamtstaatliche Bruttoschuldenquote dürfte im Jahr 2013 weiterhin unter dem Referenzwert von 60 % des BIP liegen. Sowohl den in den Leitlinien für die Wirtschafts- und Finanzpolitik für 2013 genannten Projektionen der Behörden als auch der Herbstprognose 2013 der Kommission zufolge ist der Trend jedoch steigend, so dass die Schuldenquote den Referenzwert Ende 2014 überschreiten und danach weiter steigen wird. Zudem dürfte die Schuldenquote im Jahr 2014 auch nach der Korrektur aufgrund negativer konjunktureller Entwicklungen noch über dem Referenzwert des Vertrags liegen. Dies führt zu dem Schluss, dass das Schuldenstandskriterium des Vertrags ebenfalls nicht erfüllt ist.

Im Einklang mit dem Vertrag wurden in diesem Bericht auch die „einschlägigen Faktoren“ untersucht. Gemäß dem SWP können diese Faktoren in den Verfahrensschritten auf dem Weg zu der Entscheidung über das Bestehen eines übermäßigen Defizits jedoch nur dann berücksichtigt werden, wenn das gesamtstaatliche Defizit in der Nähe des Referenzwerts bleibt und der Referenzwert nur vorübergehend überschritten wird, was in Kroatien nicht der Fall ist. Die einschlägigen Faktoren und insbesondere die tiefe und lang anhaltende Rezession wurden vor dem Hintergrund ungünstiger externer Bedingungen bei der Bewertung der Einhaltung des Schuldenstandskriteriums berücksichtigt. Sie ändern jedoch nichts an der Schlussfolgerung, dass das Schuldenstandskriterium des Vertrags nicht erfüllt ist.