

Brüssel, den 22. November 2017
(OR. de)

EG 38/17

EUROGROUP 40
ECOFIN 989
UEM 321

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	22. November 2017
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	C(2017) 8026 final
Betr.:	STELLUNGNAHME DER KOMMISSION vom 22.11.2017 zur Übersicht über die Haushaltsplanung Sloweniens
Anl.:	C(2017) 8026 final

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument C(2017) 8026 final.

Brüssel, den 22.11.2017
C(2017) 8026 final

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 22.11.2017

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Sloweniens

{SWD(2017) 526 final}

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

vom 22.11.2017

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Sloweniens

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 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 SLOWENIEN

3. Auf der Grundlage der von Slowenien am 16. Oktober 2017 vorgelegten Übersicht über die Haushaltsplanung für 2018 gibt die Kommission gemäß Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 die folgende Stellungnahme ab.
4. Slowenien unterliegt der präventiven Komponente des Pakts und sollte ausreichende Fortschritte in Richtung auf sein mittelfristiges Haushaltsziel von 0,25 % des BIP sicherstellen. 2017 sollte es eine jährliche Haushaltskorrektur von 0,6 % des BIP erreichen. In Anbetracht der Tatsache, dass die laufende Erholung gestärkt und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen Sloweniens gewährleistet werden muss, sollte das Land 2018 weiter substanzielle Konsolidierungsanstrengungen unternehmen. Gemäß der gemeinsam vereinbarten Anpassungsmatrix nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt würde eine solche Anpassung erfordern, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben im Jahr 2018 0,6 % nicht überschreitet. Dies entspräche einer jährlichen strukturellen Anpassung von 1,0 % des BIP. Da der öffentliche Schuldenstand im Jahr 2015 (in dem Slowenien sein übermäßiges Defizit korrigiert hat) 82,6% des BIP betrug, muss Slowenien außerdem ausreichende Fortschritte in Richtung der Einhaltung des Schuldenstandskriteriums erzielen.
5. Die der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegenden makroökonomischen Annahmen erscheinen sowohl für 2017 als auch für 2018 plausibel. In der Übersicht über die Haushaltsplanung wird das Wirtschaftswachstum mit 4,4 % für 2017 und 3,9 % für 2018 veranschlagt. Es wird davon ausgegangen, dass die Binnennachfrage den wichtigsten Beitrag zum Wachstum leisten wird, da der Verbrauch weiter stark zunimmt und die Investitionen sich erholen. Die Wachstumsprognose in der Übersicht über die Haushaltsplanung liegt höher als im Stabilitätsprogramm 2017, vor allem dank eines größeren Beitrags der Nettoausfuhren zum Wachstum. Das makroökonomische Szenario, das der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegt, stimmt weitgehend mit der

Herbstprognose 2017 der Kommission überein, wobei letztere von einer etwas höheren Tempo des Wirtschaftswachstums ausgeht.

6. Slowenien 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 erstellt oder befürwortet worden sind. Die makroökonomischen Prognosen, die der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegen, wurden vom Institut für makroökonomische Analyse und Entwicklung erstellt.
7. Die Übersicht über die Haushaltsplanung bestätigt das für 2017 angestrebte Ziel eines gesamtstaatlichen Defizits von 0,8 % des BIP, das im Stabilitätsprogramm 2017 festgelegt wurde und mit der Herbstprognose 2017 der Kommission im Einklang steht. Für 2017 wird erwartet, dass das Gesamtdefizit im Vergleich zum Vorjahr um stattliche 1,1 % des BIP sinkt. Es wird erwartet, dass die günstigen makroökonomischen Bedingungen, vor allem für die Beschäftigung, zu höheren Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben führen. Allerdings dürften die Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor, die Sozialtransfers, die Vorleistungen und die Subventionen im Vergleich zum Vorjahr steigen. Statt des im Stabilitätsprogramm 2017 vorgesehenen gesamtstaatlichen Defizits von 0,2 % wird der Übersicht über die Haushaltsplanung zufolge für 2018 ein gesamtstaatlicher Überschuss von 0,4 % des BIP angestrebt. Laut der Neuberechnung¹ in der Übersicht über die Haushaltsplanung wird von einem unveränderten strukturellen Saldo von -1,5 % für 2017 ausgegangen, der sich 2018 auf -1,0 % verbessern soll. Dank eines robusten Wirtschaftswachstums, niedrigerer Zinsausgaben und einer Reduzierung der in der Vergangenheit aufgebauten Liquiditätspuffer soll die öffentliche Schuldenquote 2017 um 3,3 Prozentpunkte auf 75,2 % des BIP und 2018 noch weiter auf 71,7 % des BIP zurückgehen. Vor dem Hintergrund der sinkenden Zinsausgaben wird die projizierte Verbesserung des strukturellen Saldos im Jahr 2018 (um 0,5 % des BIP) mit einer Verbesserung des strukturellen Primärsaldos (um 0,2 % des BIP) einhergehen.
8. In seinem Stabilitätsprogramm 2017 wies Slowenien darauf hin, dass der außergewöhnliche Zustrom von Flüchtlingen signifikante Auswirkungen auf den Haushalt habe und als außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle der Regierung entzieht, im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 und von Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 zu betrachten sei. Die Bestimmungen nach Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 ermöglichen eine Berücksichtigung dieser zusätzlichen Ausgaben, da der Flüchtlingszustrom ein außergewöhnliches Ereignis darstellt, das erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen des Landes hat, deren Tragfähigkeit durch die Gewährung einer Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel nicht gefährdet würde. Slowenien hat im Zusammenhang mit dem Flüchtlingszustrom beantragt, im Jahr 2017 vorübergehend um 0,07 % des BIP vom Anpassungspfad in Richtung des mittelfristigen Haushaltsziels abweichen zu dürfen. In der Übersicht Sloweniens über die Haushaltsplanung 2018 wird diese Zahl bestätigt. Nach der vorläufigen Bewertung der Kommission hat Slowenien Anspruch auf eine Abweichung von 0,01 % des BIP im Zusammenhang mit Kosten, die nach Ansicht der Kommission eindeutig und unmittelbar mit dem außergewöhnlichen Flüchtlingszustrom in Verbindung stehen. Im Frühjahr 2018 wird die Kommission

¹ Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnungen der Kommission unter Anwendung der gemeinsamen Methodik..

auf der Grundlage der von den Behörden bereitgestellten Daten eine abschließende Bewertung, auch bezüglich der berücksichtigungsfähigen Beträge, vornehmen.

9. Die Übersicht über die Haushaltsplanung enthält Maßnahmen zur Begrenzung der Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor; insbesondere sollen 2018 die Einschränkungen bei der Zahlung von Prämien für Arbeitsleistungen und der Aufschub von Zahlungen im Zusammenhang mit der Arbeitsförderung (0,3 % des BIP im Jahr 2018) fortgesetzt werden. Allerdings ergriff die Regierung auch Maßnahmen zur Beseitigung von Unstimmigkeiten im Lohn- und Gehaltssystem (Einstufung und Vergleich verschiedener Stellenkategorien), die dies teilweise aufwiegen werden. Daher wird der Gewinn aus den in der Übersicht über die Haushaltsplanung 2018 enthaltenen Lohn- und Gehaltsmaßnahmen nach Auffassung der Kommission insgesamt gering ausfallen. Die Maßnahmen zur Eindämmung der Sozialleistungen werden den Prognosen nach 2018 zur Senkung der Ausgaben um 0,1 % des BIP führen. Mehrere 2012 im Kontext des Gesetzes über zusätzliche Interventionsmaßnahmen eingeführte Konsolidierungsmaßnahmen betreffend die Sozialtransfers werden 2018 fortgeführt. Darunter fallen der Ausgleich für Elternurlaub, der weiter bei 90 % (mit einer Obergrenze) liegt, und die Beschränkung von Beschäftigungsanreizen für ältere Arbeitnehmer. Darüber hinaus finden die restriktiven einkommensbezogenen Kriterien für soziale Stipendien teilweise auch 2018 weiter Anwendung.
10. In der Herbstprognose 2017 der Kommission wird auch eine weitere Verbesserung des gesamtstaatlichen Haushaltssaldos hin zu einem ausgeglichenen Haushalt im Jahr 2018 erwartet. Die Prognose der Kommission geht im Vergleich zu der Übersicht über die Haushaltsplanung von einem geringfügig höheren Anstieg der öffentlichen Löhne und Gehälter, einer Zunahme der Vorleistungen im Jahr 2018 und reibungsloseren Abläufen bei der Inanspruchnahme von EU-Mitteln aus. Die Kommission erwartet einen Anstieg von 15 % bei den öffentlichen Investitionen, während die Übersicht über die Haushaltsplanung eine Wachstumsrate von fast 34 % nennt. Folglich geht die Kommission gegenüber der Übersicht über die Haushaltsplanung von einem langsameren Anstieg der Kapitaltransfers aus und erwartet, dass andere Kapitalausgaben stabil bleiben. Die größten Abwärtsrisiken bei den öffentlichen Finanzen in den kommenden Jahren sind auf den wachsenden Ausgabendruck, vor allem durch Löhne und Gehälter sowie Renten, zurückzuführen. Ähnlich wie in der Übersicht über die Haushaltsplanung wird in der Prognose der Kommission für 2018 von einem stetigen Rückgang der Schuldenquote auf 74,1 % des BIP ausgegangen. Die Differenz gegenüber der in der Übersicht über die Haushaltsplanung genannten Quote von 71,7 % ist größtenteils auf unterschiedliche Projektionen für den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo und vorsichtigere Annahmen hinsichtlich der Bestandsanpassungen zurückzuführen.
11. Die in der Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Angaben reichen nicht aus, um die Einhaltung der Übergangsregelung für das Schuldenstandskriterium zu bewerten. Laut Herbstprognose 2017 der Kommission dürfte Slowenien 2017 und 2018 ausreichende Fortschritte in Richtung der Einhaltung des Schuldenstandskriteriums erzielen.
12. 2017 wurde Slowenien empfohlen eine strukturelle Anpassung von 0,6 % des BIP zu erreichen. Der Ausgabenrichtwert gemäß der Übersicht über die Haushaltsplanung zeigt eine Erfüllung der Vorgaben an. Hingegen deutet die Veränderung in dem (neu berechneten) strukturellen Saldo gemäß der Übersicht über die Haushaltsplanung auf das Risiko einer erheblichen Abweichung hin, sowohl bezogen auf ein Jahr

(Abweichung von 0,6 % des BIP) als auch bezogen auf zwei Jahre (durchschnittliche jährliche Abweichung von 0,4 % des BIP). Daher ist eine Gesamtbewertung erforderlich. Es wird davon ausgegangen, dass der Ausgabenrichtwert die von Slowenien geplanten Konsolidierungsanstrengungen adäquat widerspiegelt, während die Bewertung der Konsolidierungsanstrengungen anhand des strukturellen Saldo durch die erheblichen Einnahmeausfälle negativ beeinflusst wird. Daher wird die von Slowenien übermittelte Übersicht über die Haushaltsplanung mit Blick auf eine Erfüllung der Anforderungen der präventiven Komponente im Jahr 2017 bewertet. Der Herbstprognose der Kommission zufolge deuten sowohl der strukturelle Saldo als auch der Ausgabenrichtwert auf das Risiko einer erheblichen Abweichung im Jahr 2017 hin (0,7 % des BIP bzw. 0,6 % des BIP). Wie oben erwähnt, scheint der Ausgabenrichtwert die zugrunde liegenden Konsolidierungsanstrengungen Sloweniens adäquater widerzuspiegeln. Allerdings hinaus wird der Ausgabenrichtwert auch durch die dabei zugrunde gelegte mittelfristige potenzielle BIP-Wachstumsrate beeinflusst, die deutlich niedriger liegt als die potenzielle BIP-Wachstumsrate, die aus der Prognose für das Jahr hervorgeht, was auf die beträchtlichen negativen Auswirkungen der Krisenjahre zurückzuführen ist. Wird das Potenzialwachstum gemäß der Herbstprognose der Kommission im Ausgabenrichtwert berücksichtigt, so besteht gegenwärtig für Slowenien das Risiko einer gewissen Abweichung im Jahr 2017. Daran würde sich auch nichts ändern, wenn die budgetären Auswirkungen des außergewöhnlichen Flüchtlingszustroms von der Bewertung ausgenommen würden.

2018 dürfte die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben 0,6 % nicht überschreiten, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 1,0 % des BIP entspricht. Der Ausgabenrichtwert auf der Grundlage der Übersicht über die Haushaltsplanung deutet auf das Risiko einer gewissen Abweichung im Jahr 2018 (Abweichung von 0,4 % des BIP) und im Gesamtzeitraum 2017 und 2018 (durchschnittliche jährliche Abweichung von 0,2 % des BIP) hin. Gleichzeitig lässt die Veränderung in dem (neu berechneten) strukturellen Saldo gemäß der Übersicht über die Haushaltsplanung das Risiko einer erheblichen Abweichung erkennen, sowohl im Jahr 2018 (Abweichung von 0,5 % des BIP) als auch im Gesamtzeitraum 2017 und 2018 (Abweichung von 0,6 % des BIP). Daher ist eine Gesamtbewertung erforderlich. Da sich Einnahmeausfälle 2018 weiterhin negativ auf den strukturellen Saldo auswirken, wird auch hier davon ausgegangen, dass der Ausgabenrichtwert die zugrunde liegenden Konsolidierungsanstrengungen besser widerspiegelt. Daher wird die Übersicht über die Haushaltsplanung mit Blick auf das Risiko einer gewissen Abweichung von den Anforderungen der präventiven Komponente im Jahr 2018 bewertet. Der Herbstprognose der Kommission zufolge deuten sowohl der Ausgabenrichtwert als auch der strukturelle Saldo auf das Risiko einer erheblichen Abweichung hin (1,2 % 1,0 % des BIP). Eine Gesamtbewertung bestätigt die Schlussfolgerung, dass das Risiko einer erheblichen Abweichung besteht.

Den vom Rat am 11. Juli 2017 angenommenen länderspezifischen Empfehlungen zufolge muss bei der Bewertung der Übersicht über die Haushaltsplanung 2018 und der anschließenden Bewertung der Haushaltsergebnisse 2018 das Ziel berücksichtigt werden, einen haushaltspolitischen Kurs zu erreichen, der sowohl zur Stützung der derzeitigen Erholung als auch zur Gewährleistung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beiträgt. Die Kommission hat eine qualitative Bewertung der Solidität der Erholung in Slowenien durchgeführt und dabei den Herausforderungen hinsichtlich der Tragfähigkeit gebührend Rechnung getragen. Slowenien ist kurzfristig nicht mit derartigen Herausforderungen konfrontiert, doch mittelfristig

werden die Gesamtrisiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen als hoch bewertet. Die Erholung in Slowenien scheint nicht gefährdet zu sein. Dennoch besteht Ungewissheit hinsichtlich der erwarteten Produktionslücke, wie von Plausibilitätsinstrument angezeigt, und die aus der Matrix abgeleitete Haushaltskorrektur von 1,0 % könnte zu einer zu abrupten Einstellung der politischen Unterstützung führen und äußerst negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum in Slowenien haben, vor allem für die Investitionen, die weiterhin unter dem Vorkrisenniveau liegen. Um die derzeitigen Stabilisierungserfordernisse mit den genannten Herausforderungen hinsichtlich der Tragfähigkeit zu vereinbaren, ist nach Auffassung der Kommission eine strukturelle Anpassung von mindestens 0,6 % des BIP ohne jeglichen zusätzlichen Abweichungsspielraum über ein Jahr erforderlich. Dies entspricht einer nominalen Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben von nicht mehr als 1,5 %. Wird dies jedoch in der Gesamtbewertung berücksichtigt, kann die Haushaltskorrektur Sloweniens angesichts der Herausforderungen hinsichtlich der Tragfähigkeit, denen sich das Land laut der Herbstprognose 2017 der Kommission gegenübersteht, nicht als angemessen angesehen werden.

13. In der Zeit nach der Krise wurden sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen. Der Anteil der Investitionen an den gesamtstaatlichen Ausgaben ist seit 2011 gesunken, während der Anteil der Sozialleistungen und Löhne/Gehälter gestiegen ist. Die Übersicht über die Haushaltsplanung sieht eine erhebliche Erhöhung der öffentlichen Investitionen im Jahr 2018 vor. In der Übersicht über die Haushaltsplanung werden Maßnahmen zur Reformierung des Gesundheitssystems genannt, vor allem die Einleitung einer öffentlichen Konsultation zum Entwurf des Gesetzes über die Gesundheitsversorgung und Krankenversicherung, die Verlängerung der obligatorischen gemeinsamen öffentlichen Beschaffung für Medizinprodukte um zwei Jahre, die Umsetzung von e-Health-Lösungen und die Ausarbeitung eines neuen Gesetzes über Langzeitpflege. Dabei handelt es sich um Folgemaßnahmen zum strukturellen Teil der haushaltspolitischen Empfehlungen des Rates vom 11. Juli 2017². Der Rat empfahl Slowenien darüber hinaus, die langfristige Tragfähigkeit und Angemessenheit des Rentensystems zu gewährleisten. Der Übersicht über die Haushaltsplanung zufolge werden Maßnahmen ausgearbeitet, die die finanzielle Tragfähigkeit des Rentensystems sicherstellen und für angemessene Renten sorgen sollen; diese Maßnahmen sollen nach 2020 in Kraft treten.
14. In Anbetracht der Tatsache, dass die Ziele einer Stabilisierung der derzeitigen Erholung und einer Gewährleistung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen miteinander vereinbart werden müssen, vertritt die Kommission die Auffassung, dass angesichts der Übersicht über die Haushaltsplanung Sloweniens, das derzeit der präventiven Komponente und der Übergangsregelung für den Schuldenabbau unterliegt, das Risiko der Nichterfüllung der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts besteht. Die in der Prognose 2018 der Kommission projizierte Haushaltskorrektur ist angesichts der mittelfristigen Herausforderungen hinsichtlich der Tragfähigkeit, denen sich Slowenien gegenübersteht, nicht angemessen. Die Verbesserungen beim Gesamtdefizit und bei der Schuldenquote lassen sich teilweise durch die günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erklären. Die sich stabilisierende Erholung bietet Slowenien die Möglichkeit, wieder ausreichende finanzielle Puffer aufzubauen, um künftige Konjunkturabschwünge abzufedern.

² ABl. C 261 vom 9.8.2017.

Daher fordert die Kommission die Behörden auf, im Rahmen des nationalen Haushaltsverfahrens die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass der Haushalt 2018 den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts entspricht.

Die Kommission vertritt außerdem die Auffassung, dass Slowenien in Bezug auf den strukturellen Teil der haushaltspolitischen Empfehlungen, die der Rat in seiner Empfehlung vom 11. Juli 2017 im Rahmen des Europäischen Semesters 2017 abgegeben hat, einige Fortschritte erzielt hat, und fordert die Behörden zu weiteren Fortschritten auf. Die bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen erzielten Fortschritte werden in den Länderberichten 2018 und im Zusammenhang mit dem Vorschlag der Kommission für länderspezifische Empfehlungen, die im Mai 2018 vorgelegt werden sollen, einer umfassenden Bewertung unterzogen.

Brüssel, den 22.11.2017

*Für die Kommission
Pierre MOSCOVICI
Mitglied der Kommission*