



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, 16.10.2002
SEK(2002) 1117 endgültig

EINGESCHRÄNKTE VERTEILUNG
EU

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

**zum Bestehen eines übermäßigen Defizits in Portugal – Anwendung von Artikel 104
Absatz 5 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft**

(Vorlage der Kommission)

EINGESCHRÄNKTE VERTEILUNG

BEGRÜNDUNG

Am 25. Juli dieses Jahres erhielt die Kommission die offizielle Bestätigung der portugiesischen Behörden, dass sich das gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2001 auf 4,1 % des BIP belief und somit deutlich über dem Referenzwert von 3 % des BIP lag. Diese Zahl wurde im Rahmen der von Portugal vor dem 1. September übermittelten halbjährlichen Meldung des öffentlichen Defizits sowie Schuldenstands bestätigt. Auf der Grundlage dieser Belege leitete die Kommission gegen Portugal das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit ein.

Die Anwendung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit ist in Artikel 104 (ex-Artikel 104c) EG-Vertrag und in der Verordnung des Rates Nr. 1467/97 "über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit" als Teil des Stabilitäts- und Wachstumspakts geregelt. Außerdem unterliegt es den in der Entschließung des Europäischen Rates von Amsterdam vom 17. Juni 1997 über den Stabilitäts- und Wachstumspakt festgeschriebenen politischen Verpflichtungen.

Im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit erstellte die Kommission zunächst einen Bericht nach Artikel 104 Absatz 3 EG-Vertrag. Diesen Bericht hat die Kommission am 24. September angenommen. Darin wurde die Schlussfolgerung gezogen, dass das portugiesische Staatsdefizit im Jahr 2001 auf 4,1 % des BIP angestiegen ist und somit deutlich über dem Referenzwert von 3 % lag. Der öffentliche Bruttoschuldenstand nahm auf 55,5 % des BIP Ende 2001 zu und blieb damit noch unter dem Referenzwert von 60%. Die Überschreitung des Referenzwertes für das öffentliche Defizit durch Portugal im Jahr 2001 resultierte weder aus ungewöhnlichen Ereignissen, die sich der Kontrolle Portugals entzogen, noch aus einem schwerwiegenden Wirtschaftsabschwung. Zu den Entwicklungen des Jahres 2002 zog der Bericht das Fazit, zwar werde das Defizit mit Sicherheit gesenkt, doch sei noch ungewiss, ob es tatsächlich unter dem Referenzwert von 3 % des BIP verharren werde. Da außerdem die Schuldenquote den Prognosen zufolge nur knapp unter dem Referenzwert von 60 % des BIP liegen werde, könne jegliche Zielabweichung beim Haushaltsvollzug bzw. Verlangsamung des nominalen BIP-Wachstums ein Überschreiten der Schuldenobergrenze nach sich ziehen.

Nach Artikel 104 Absatz 4 gibt "der Ausschuss nach Artikel 114 [d.h. der Wirtschafts- und Finanzausschuss] (...) eine Stellungnahme zu dem Bericht der Kommission ab". Der Ausschuss gab am 3. Oktober seine Stellungnahme ab (Dok. EFC/ECFIN/476/02 rev. 1), in der er zu der Schlussfolgerung gelangte, Portugal habe im Bereich der Haushaltsentwicklung im vergangenen Jahr das erste Kriterium des zweiten Absatzes von Artikel 104 [d.h. dass das Verhältnis des öffentlichen Defizits zum BIP den Referenzwert von 3 % nicht überschreitet] nicht eingehalten. Die Beurteilung anhand dieses Kriteriums wurde durch die Berücksichtigung sonstiger einschlägiger Faktoren untermauert. Der Wirtschafts- und Finanzausschuss nahm außerdem die Zusage der portugiesischen Regierung zur Kenntnis, im Jahr 2002 alle zur Korrektur der Lage erforderlichen Maßnahmen zu treffen, vertrat jedoch die Ansicht, dass die diesjährigen Haushaltsdaten eine Korrektur bisher noch nicht bestätigten.

Die Kommission ist nach Prüfung der in ihrem Bericht berücksichtigten einschlägigen Faktoren und gestützt auf die Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses der Auffassung, dass in Portugal ein übermäßiges Defizit besteht. Die entsprechende Stellungnahme der Kommission vom 16. Oktober wird hiermit gemäß Artikel 104 Absatz 5 dem Rat vorgelegt. Die Kommission empfiehlt dem Rat, gemäß Artikel 104 Absatz 6 in diesem Sinne zu entscheiden. Außerdem legt die Kommission dem Rat eine Empfehlung für

eine Empfehlung des Rates vor, die gemäß Artikel 104 Absatz 7 EG-Vertrag an Portugal zu richten ist, mit dem Ziel, das übermäßige öffentliche Defizit zu beenden.



STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

zum Bestehen eines übermäßigen Defizits in Portugal – Anwendung von Artikel 104 Absatz 5 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN

Am 1. Januar 1999 hat die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion begonnen. Nach Artikel 104 EG-Vertrag vermeiden die Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite. Entscheidungen über das Bestehen eines übermäßigen Defizits werden nach dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit getroffen, das in Artikel 104 EG-Vertrag und in der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates näher beschrieben ist.¹

Nach Artikel 104 Absatz 2 EG-Vertrag hat die Kommission die Entwicklung der Haushaltslage und die Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler zu überwachen. Insbesondere prüft die Kommission die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand von zwei Kriterien, nämlich dem Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) und dem Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum BIP. Die statistischen Daten zu diesen Variablen werden von der Kommission auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten halbjährlichen Meldungen geliefert².

Nach Artikel 104 Absatz 3 EG-Vertrag hat die Kommission einen Bericht zu erstellen, wenn keines oder nur eines der beiden Kriterien des Artikels 104 Absatz 2 erfüllt wird oder wenn die Kommission ungeachtet der Erfüllung dieser Kriterien der Auffassung ist, dass in einem Mitgliedstaat die Gefahr eines übermäßigen Defizits besteht. Auf der Grundlage der letzten verfügbaren Informationen hat die Kommission am 24. September 2002 einen derartigen Bericht für Portugal verabschiedet. In dem Bericht der Kommission wird 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, wie es in Artikel 104 Absatz 3 EG-Vertrag vorgeschrieben ist³.

Anschließend hat der Wirtschafts- und Finanzausschuss gemäß Artikel 104 Absatz 4 am 3. Oktober 2002 eine Stellungnahme zu dem Bericht der Kommission abgegeben.

Nach Artikel 104 Absatz 5 EG-Vertrag hat die Kommission dem Rat eine Stellungnahme vorzulegen, wenn sie der Auffassung ist, dass in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit

¹ Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit richtet sich nach Artikel 104 EG-Vertrag in Verbindung mit dem dem EG-Vertrag angefügten Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit und der Verordnung Nr. 1467/97 des Rates "über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit", das Teil des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist. Außerdem unterliegt es den in der Entschließung des Europäischen Rates von Amsterdam über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. Juni 1997 festgeschriebenen politischen Verpflichtungen.

² Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 3605/93 des Rates, welche durch die Verordnung (EG) Nr. 475/00 des Rates sowie die Verordnung (EG) Nr. 351/2002 der Kommission geändert wurde, sind die Daten zu den Konten des Staates vor dem 1. März und vor dem 1. September mitzuteilen.

³ Der Bericht der Kommission vom September 2002 nach Artikel 104 Absatz 3 wurde unter Verwendung der bis zum 20. September 2002 verfügbaren Informationen erstellt, die auch dieser Stellungnahme zugrunde liegen.

besteht oder sich ergeben könnte. Um beurteilen zu können, ob ein übermäßiges Defizit besteht oder sich ergeben könnte, sind nach Ansicht der Kommission folgende Elemente zu berücksichtigen: (i) die Ergebnisse ihres eigenen Berichts, insbesondere ob keines oder nur eines der Kriterien des Artikels 104 Absatz 2 EG-Vertrag erfüllt ist, und die Bedeutung aller sonstigen in Artikel 104 Absatz 3 genannten Faktoren, sowie (ii) die Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses zu dem Bericht der Kommission. Auf der Grundlage dieser Elemente hat die Kommission eine Reihe von Erwägungen für Portugal ermittelt.

ERWÄGUNGEN BETREFFEND PORTUGAL

1. Im Jahr 2001 belief sich das öffentliche Defizit in Portugal auf 4,1 % des BIP, womit es deutlich über dem Referenzwert von 3 % lag. Im Jahr 2000 hatte die Defizitquote 2,9 % betragen. Ende 2001 betrug der öffentliche Schuldenstand 55,5 % des BIP, gegenüber 53,3 % ein Jahr zuvor. Für 2002 streben die portugiesischen Behörden ein gesamtstaatliches Defizit von 2,8 % des BIP an und rechnen damit, dass der öffentliche Bruttoschuldenstand 59,3 % des BIP erreichen wird. Somit erhöht sich der öffentliche Schuldenstand und nähert sich dem Referenzwert von 60 % des BIP.

2. Nach den Bestimmungen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit haben die Mitgliedstaaten der Kommission zweimal jährlich die Höhe des tatsächlichen und geplanten öffentlichen Defizits und Schuldenstands mitzuteilen⁴. Im März 2002 haben die portugiesischen Behörden ein Defizit von 2,2 % des BIP für 2001 gemeldet. Diese Zahl war doppelt so hoch, wie in der vorhergehenden Fortschreibung des Stabilitätsprogramms für das entsprechende Jahr projiziert. Da sie die Abweichung von dem ursprünglichen Ziel vorhersah und zudem noch die Gefahr bestand, dass das Defizit den Referenzwert von 3 % für das Haushaltsdefizit überschreiten würde, empfahl die Kommission Ende Januar 2002, an Portugal eine frühzeitige Warnung entsprechend dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) zu richten. In der Meldung vom September 2002 wurde das Defizit auf 4,1 % des BIP nach oben korrigiert. Die revidierte Defizitzahl war von einer Ad-hoc-Kommission unter der Verantwortung des portugiesischen Zentralbankpräsidenten ermittelt worden, die von der portugiesischen Regierung beauftragt worden war, die Staatskonten des Jahres 2001 zu überprüfen. Die Kommission klärte eine Reihe statistischer Fragen und konnte sich auf neue Informationen zum Haushaltsvollzug stützen, so dass die Defizitquote für 2001 um 1,9 Prozentpunkte nach oben revidiert werden konnte.

Von dieser Differenz entfällt rund ein Prozentpunkt (PP) auf die Anpassung der zuvor erfolgten Meldungen bezüglich der Staatskonten, um sie mit den vereinbarten Definitionen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995 in Einklang zu bringen, und der Rest auf eine Aktualisierung der Schätzungen bezüglich des Haushaltsvollzugs. Genauer gesagt wurden die staatlichen Gesamtrechnungen in zweierlei Hinsicht angepasst:

(i) Die Verordnung Nr. 2516/2000⁵ über die Verbuchung von direkten Steuern und Sozialbeiträgen wird angewandt, seitdem die Portugal eingeräumte Ausnahmeregelung am

⁴ Siehe Fußnote 2.

⁵ Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2516/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. November 2000 kommen für die Verbuchung von Steuern und Sozialbeiträgen in den Konten zwei Quellen in Betracht: auf Veranlagungen und Erklärungen beruhende Beträge oder Kasseneinnahmen. Werden Veranlagungen und Erklärungen zugrunde gelegt, so müssen die ermittelten Beträge mit Hilfe eines Koeffizienten um veranlagte und erklärte aber niemals eingezogene Beträge bereinigt werden. Werden Kasseneinnahmen zugrunde gelegt, so ist eine zeitliche Anpassung vorzunehmen, damit die

30. Juni 2002 ausgelaufen ist (dies führte zu einer Korrektur der Defizitquote um 0,6 PP nach oben).

(ii) Die statistische Verbuchung bestimmter Operationen wurde geändert, wovon folgende Posten betroffen sind:

- Subventionen für öffentliche Unternehmen, die ursprünglich als Kapitalzuführungen eingestuft wurden⁶ (+0,2 PP)
- Ausgabenrückstände, die im Jahr 2002 zu begleichen sind, jedoch aus Mittelbindungen resultieren, welche im Jahr 2001 erfolgt sind (+0,3 PP)
- die Verbuchung der EU-Strukturfondsmittel, um sicherzustellen, dass die Auswirkungen auf das gesamtstaatliche Defizit neutral sind (-0,1 PP).

Diese Korrekturen offenbarten gravierende Mängel bei der Erhebung und Verarbeitung der statistischen Daten über die öffentlichen Finanzen in Portugal. Inzwischen sind die korrigierten Zahlen für 2001, wie von der Ad-hoc-Kommission berichtet und in der halbjährlichen Mitteilung vom 1. September 2002 bestätigt, von Eurostat validiert worden. Auf der Grundlage der von der Kommission, welche die Staatskonten für 2001 prüfte, vorgenommenen Korrekturen wurden auch die Zahlen für die Vorjahre berichtet.

3. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre, als sich Portugal eines starken Wirtschaftswachstums erfreute, das über dem Durchschnittswert für das Eurogebiet lag, verharrte das gesamtstaatliche Defizit bei deutlich über 2 % des BIP, so dass bei der Haushaltskonsolidierung nur begrenzte Fortschritte erzielt wurden. Somit bestanden nur begrenzte Haushaltsspielräume, um den Auswirkungen einer Konjunkturabschwächung oder der Änderungen in den Rechnungslegungsvorschriften Rechnung zu tragen, die erforderlich sind, um den Gemeinschaftsvorschriften zu entsprechen.

Von 1999 bis 2001 erhöhte sich das öffentliche Defizit nach revidierten Zahlen von 2,4 % auf 4,1 % des BIP. Während sich das Wirtschaftswachstum in diesem Zeitraum deutlich verlangsamte, spiegelt die Erhöhung des Defizits vor allem eine Schwächung der fundamentalen Haushaltsposition wider. Nach den Berechnungen der Kommissionsdienststellen hat sich das konjunkturbereinigte Defizit fast ebenso stark ausgeweitet wie das tatsächliche Defizit und erreichte 2001 rund 4 ½% des Trend-BIP⁷.

Kassenbeträge dem Zeitraum zugeordnet werden, in dem die Tätigkeit ausgeübt wurde, die zur Steuerschuld geführt hat. Im Anschluss an eine Empfehlung der Ad-hoc-Kommission, die öffentlichen Finanzen im Jahr 2001 zu analysieren, entschied sich die portugiesische Regierung für die auf Kasseneinnahmen beruhende Methode, mit geringfügigen zeitlichen Anpassungen, insbesondere hinsichtlich der Verbuchung der Mehrwertsteuern. Portugal wurde die Genehmigung erteilt, bis zum 30. Juni von der Richtlinie Nr. 2516/2000 abweichende Regelungen anzuwenden. Seit Ablauf dieser Frist wendet Portugal die auf Kasseneinnahmen beruhende Methode an.

⁶ In der Pressemitteilung Nr. 35/2002 vom 21/3/2002 stellte Eurostat fest, dass das Amt nicht in der Lage sei, die in der Meldung Portugals enthaltenen Zahlen zu bestätigen, da es ihm u.a. an Informationen über die Kapitalzuführungen fehle, welche die Regierung zugunsten öffentlicher Unternehmen praktiziert hat und die als Erwerb von Aktien und anderen Beteiligungen ohne Rückwirkungen auf das öffentliche Defizit behandelt worden seien.

⁷ Das konjunkturbereinigte Defizit wurde auf der Grundlage der "Hodrick-Prescott-Filter-Methode" ermittelt. Nach den verfügbaren Informationen ist die unter Verwendung der Produktionsfunktionsmethode errechnete Produktionslücke deutlich geringer als die unter Verwendung der Hodrick-Prescott-Filter-Methode errechnete Produktionslücke, insbesondere für 2001. Auch wenn die beiden Methoden zu unterschiedlichen konjunkturbereinigten Zahlen für das Defizitniveau gelangen, dürfte die jährliche

Obgleich die Regierung im Juni 2001 einen Berichtigungshaushalt verabschiedete, welcher Ausgabenkürzungen in Höhe von 0,6 % des BIP beinhaltete, nahm das Defizit im Laufe des Jahres aus verschiedenen Gründen zu, die mit Entwicklungen sowohl der Einnahmen als auch der Ausgaben zusammenhängen:

Auf der Einnahmenseite: (i) die aus der Reform der direkten Steuern im Jahr 2001 resultierenden Einnahmehausfälle wurden unterschätzt; (ii) die Effizienzgewinne bei der Steuererhebung und -verwaltung waren geringer als erwartet. Auf der Ausgabenseite: (i) die Zunahme der Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst war höher als in den Haushaltsplänen projiziert; (ii) die Sozialausgaben, insbesondere für die Gesundheitsfürsorge, überstiegen den im voraus festgelegten Finanzrahmen.

4. Der öffentliche Bruttoschuldenstand blieb bis 2001 unter 60 % des BIP. Er verringerte sich von 54,4 % im Jahr 1999 auf 53,3 % im Jahr 2000, erhöhte sich dann jedoch wieder auf 55,5 % im Jahr 2001, vor allem infolge des steigenden Staatsdefizits und der Verlangsamung des BIP-Wachstums.

5. Eine neue Regierung, die im April 2002 ihr Amt übernahm, legte dem Parlament einen Berichtigungshaushalt für 2002 vor, der Anfang Juni in Kraft trat. Der Berichtigungshaushalt beinhaltet Konsolidierungsmaßnahmen im Umfang von insgesamt rund $\frac{1}{2}$ % des BIP, insbesondere die Anhebung des MwSt-Regelsatzes von 17 auf 19 % sowie die Senkung der öffentlichen Investitionsausgaben⁸. Das neue Haushaltsziel für 2002 lautet 2,8 % des BIP, gegenüber dem in der letzten Fortschreibung des Stabilitätsprogramms enthaltenen ursprünglichen Zielwert von 1,8%. Daraus kann gefolgert werden, dass das Defizit im Jahr 2002 ohne den Berichtigungshaushalt möglicherweise höher als $3\frac{1}{2}$ % des BIP ausgefallen wäre. Um sicherzustellen, dass das Defizit im Jahr 2002 unter die Obergrenze von 3 % zurückgeführt wird, hat die Regierung dem Parlament vorgeschlagen, in Ergänzung der bereits verabschiedeten Sparmaßnahmen gegebenenfalls einen Teil des öffentlichen Eigentums, vor allem das Telekommunikations-Festnetz, zu veräußern.

6. Zwar wird das Defizit im Jahr 2002 vermutlich gesenkt werden, doch scheint es ungewiss, ob das übermäßige Defizit korrigiert wird. Dies ist nur auf der Grundlage der Haushaltsergebnisse zu beurteilen, die nicht vor Anfang 2003 verfügbar sein werden. Außerdem muss angesichts der gravierenden Mängel in den statistischen Zahlen, aufgrund derer die Haushaltsprobleme lange nicht erkannt wurden, sichergestellt werden, dass die Staatskonten in Zukunft ein realistisches Bild der tatsächlichen Lage vermitteln. Die Fortschritte bei der erforderlichen Konsolidierung werden von den entschlossenen Bemühungen der Regierung, aber auch von den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen abhängen. Der öffentliche Schuldenstand wird den Prognosen zufolge im Jahr 2002 nämlich auf 59,3 % des BIP ansteigen und damit nur knapp unter dem Referenzwert von 60 % liegen. Jegliche Zielabweichung beim Haushaltsvollzug und/oder Verlangsamung des nominalen

Veränderung in etwa die gleiche Größenordnung aufweisen; dies ändert nichts an der Schlussfolgerung, dass das konjunkturbereinigte Defizit im Beobachtungszeitraum beträchtlich gestiegen ist.

⁸ Andere Maßnahmen sind u.a. ein Einstellungsstopp, die Schließung und Fusion öffentlicher Einrichtungen und der Verzicht auf neue Zinssubventionen für Hypothekendarlehen, wodurch sich das Defizit im restlichen Jahr 2002 um insgesamt rund 0,1% des BIP verringern dürfte. In Bezug auf die Beschäftigung im öffentlichen Sektor wurde eine Beschäftigungspool eingerichtet, um im Anschluss an die Entscheidungen über die Schließung und Fusion öffentlicher Einrichtungen die Arbeitsmobilität innerhalb des öffentlichen Sektors zu fördern sowie die Neuorganisation des öffentlichen Sektors zu erleichtern.

BIP-Wachstums könnte ein Defizit von über 3 % des BIP und ein Überschreiten des Referenzwertes für den öffentlichen Schuldenstand zur Folge haben.

SCHLUSSFOLGERUNG

Die Überwachung der Haushaltslage in Portugal und insbesondere die Prüfung der Einhaltung der Kriterien nach Artikel 104 Absatz 2 haben die Kommission veranlasst, einen Bericht nach Artikel 104 Absatz 3 EG-Vertrag zu erstellen. Nach Prüfung der in diesem Bericht berücksichtigten einschlägigen Faktoren und gestützt auf die Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses ist die Kommission der Auffassung, dass in Portugal ein übermäßiges Defizit besteht.

DECLASSIFIE
DECLASSIFIED