



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 6.4.2005
SEK(2005) 443 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT

Die von Griechenland in Reaktion auf die am 17. Februar 2005 nach Artikel 104 Absatz 9 EG-Vertrag ergangene Entscheidung des Rates zur Korrektur des übermäßigen Defizits getroffenen Maßnahmen

DAS VERFAHREN

Auf der Grundlage einer entsprechenden Empfehlung der Kommission stellte der Rat am 5. Juli 2004 ein übermäßiges Defizit in Griechenland fest und richtete gemäß Artikel 104 Absatz 7 EG-Vertrag Empfehlungen an Griechenland, mit dem Ziel, das übermäßige Defizit bis 2005 zu korrigieren. Am 18. Januar 2005 stellte der Rat gemäß Artikel 104 Absatz 8 fest, dass Griechenland als Reaktion auf diese Empfehlungen keine wirksamen Maßnahmen getroffen hat.

Am 17. Februar 2005 hat der Rat aufgrund einer Empfehlung der Kommission eine Entscheidung nach Artikel 104 Absatz 9 EG-Vertrag angenommen, in der Griechenland mit der Maßgabe in Verzug gesetzt wird, die erforderlichen Maßnahmen zum Abbau seines Defizits zu treffen. Der Rat setzte Griechenland eine Frist bis zum 21. März 2005, um wirksame Maßnahmen zu treffen, um dieser Entscheidung nachzukommen. Der Rat entschied ausdrücklich, *'Griechenland sollte das bestehende übermäßige öffentliche Defizit so rasch wie möglich, spätestens jedoch bis 2006, beenden, und zwar durch: (i) eine rigorose Umsetzung des von seinem Parlament verabschiedeten Haushalts 2005 und (ii) durch die Umsetzung dauerhafter Anpassungsmaßnahmen in 2006, die zu einer Defizitkorrektur von mindestens 0,6 Prozentpunkten des BIP führen'*. Außerdem verlangte der Rat von Griechenland, seine Bemühungen fortzusetzen, *'andere Faktoren als die Nettokreditaufnahme, die zu einer Veränderung des Schuldenniveaus beitragen können, zu bestimmen und im Zaum zu halten'* sowie *'die Erhebung und Verarbeitung der Daten zum Gesamtstaat zu verbessern'*. Der Rat forderte Griechenland nachdrücklich auf, *'die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die Haushaltskonsolidierung in Richtung auf mittelfristig ausgeglichene oder einen Überschuss aufweisende Staatsfinanzen nach der Korrektur des übermäßigen Defizits durch eine Senkung des konjunkturbereinigten Defizits um jährlich mindestens 0,5 % des BIP fortgeführt wird'*. Schließlich verlangte der Rat von Griechenland, *'bis spätestens 21. März 2005 einen Bericht vorlegen, in dem die Beschlüsse dargelegt werden, um den Empfehlungen dieser Entscheidung nachzukommen'*.

In dieser Mitteilung werden die Beschlüsse, die die griechische Regierung als Reaktion auf diese Ratsentscheidung gefasst hat, bewertet.

DIE VON GRIECHENLAND ALS REAKTION AUF DIE RATSENTSCHEIDUNG GETROFFENEN MASSNAHMEN

Am 21. März 2005 übermittelte Griechenland eine revidierte Fassung seines aktualisierten Stabilitätsprogramms für den Zeitraum 2004-2007. Die Programmziele tragen den budgetären Wirkungen des finanzpolitischen Maßnahmenpakets Rechnung, das der Kommission am selben Tag übermittelt und von der griechischen Regierung am 29. März veröffentlicht worden war und das die Umsetzung des aktualisierten Programms erleichtern soll. Dieses Paket enthält zusätzlich zu den im Haushalt 2005 vorgesehenen Maßnahmen weitere Korrekturmaßnahmen für das Jahr 2005 und steht mit der von der Regierung eingegangenen Verpflichtung in Einklang, im Haushaltsentwurf 2006 ein Defizit von weniger als 3 % des BIP anzustreben. Die Kommission prüft diese aktualisierte Programmfortschreibung zusammen mit der am 29. März bekannt gegebenen Verpflichtung und dem in Artikel 2 Absatz 1 der Ratsentscheidung geforderten Bericht.

Nach den von Griechenland im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit im März gemeldeten Daten zum Gesamtstaat¹ wuchs das reale BIP 2004 um 4,2 % und erreichte das Defizit 6,1 % des BIP². Diese Zahlen deuten darauf hin, dass sich im Haushaltsvollzug 2004 neben den im September 2004 gemeldeten Daten, auf deren Grundlage ein Defizit von 5,3 % des BIP veranschlagt worden war, weitere Steuerausfälle und Ausgabenüberschreitungen ergeben haben.

In der revidierten Fassung des aktualisierten Stabilitätsprogramms werden die budgetären Wirkungen der durchgeführten und angekündigten Maßnahmen³ nach drei verschiedenen makroökonomischen Szenarien bewertet. Bei dem für die Bewertung des Programms verwendeten Referenzszenario⁴ wird ein reales BIP-Wachstum von 2,9 % im Jahr 2005 und 3 % in den Jahren 2006 und 2007 projiziert. Das Defizit soll 3,7 % des BIP im Jahr 2005 erreichen und auf 2,9 % im Jahr 2006 und 2,4 % im Jahr 2007 zurückgehen. Das konjunkturbereinigte Defizit soll sich 2005 um 2,5 Prozentpunkte, 2006 um 0,9 Prozentpunkt und 2007 um 0,5 Prozentpunkt verringern. Die Schuldenquote soll 109,5 % des BIP im Jahr 2005 erreichen und dann allmählich auf knapp unter 105 % des BIP zu Ende des Programmzeitraums zurückgehen.

Bei diesen Programmprojektionen wird von einer vollständigen Umsetzung des Haushalts 2005 und des am 29. März veröffentlichten zusätzlichen finanzpolitischen Maßnahmenpakets ausgegangen. Speziell für 2005 hat die griechische Regierung langfristige Maßnahmen angekündigt, die eine Anhebung des durchschnittlichen MwSt-Satzes um einen Prozentpunkt im Jahr 2005 und eine Erhöhung der Tabak- und Alkoholsteuern sowie der Steuern auf Erdölzeugnisse umfassen und zusätzliche Einnahmen in Höhe von 610 Mio. bzw. 280 Mio. EUR bringen dürften. Darüber hinaus sieht das Paket Einsparungen bei den Reisekosten von Beamten (45 Mio. EUR) und einen Abbau der Subventionen für städtische Verkehrsbetriebe (50 Mio. EUR) vor. Bei vollständiger Umsetzung dürfte das Paket das Defizit im Jahr 2005 um insgesamt 985 Mio. EUR, d.h. um 0,5 % des BIP⁵, herabsetzen. Nach Angaben der griechischen Regierung dürften diese Maßnahmen im Jahr 2006, wenn sie das ganze Jahr über in Kraft sind, mit Mehreinnahmen von 1,655 Mrd. EUR (rund 0,9 % des BIP) verbunden sein. Am 29. März verpflichtete die Regierung sich ferner, in den Haushaltsentwurf 2006 gegebenenfalls weitere Maßnahmen aufzunehmen, sollten diese für eine Rückführung des Defizits unter die 3 %-Schwelle erforderlich sein. Diese Maßnahmen wären wachstumsabhängig und betreffen hauptsächlich Primärausgaben, insbesondere Militärausgaben und staatliche Beiträge zu Sozialversicherungsfonds, kommunalen Verwaltungen und öffentlichen Investitionen.

Was die Dynamik der Staatsverschuldung anbelangt, liefert die revidierte Fassung des aktualisierten Stabilitätsprogramms Informationen über die Quellen und Entwicklungen der

¹ Die Daten für das Jahr 2004 wurden von Eurostat am 18. März 2005 nicht validiert. Sie sind als vorläufig zu betrachten und u.U. nach oben zu korrigieren. Die dafür verantwortlichen Faktoren werden weiter unten in diesem Abschnitt dargelegt.

² Auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG95) beläuft sich die Zahl auf 6,0% (ohne Zinsströme aufgrund von Swapvereinbarungen).

³ Einschließlich der am 29. März bekannt gegebenen Maßnahmen.

⁴ Siehe die Empfehlung der Kommission für eine Stellungnahme des Rates 'zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Griechenlands für 2004-2007' - SEK(2005) 440 vom 6.4.2005.

⁵ Legt man das nominale BIP des zur Bewertung des Programms verwendeten Referenzszenarios zugrunde, das die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2005 projizierte, sollte der tatsächliche Wert um die 0,55 % des BIP liegen.

Bestandsanpassungen. Speziell die Bestandsanpassungen 2004 sollen sich auf ca. 2,9 % des BIP belaufen. Da darin Privatisierungserlöse in Höhe von 0,5 Prozentpunkt des BIP enthalten sind, belaufen sich die schuldenerhöhenden Maßnahmen auf 3,4 Prozentpunkte des BIP. Diese Zahl beinhaltet eine Erhöhung der Einlagen (1,5 Prozentpunkt), Differenzen zwischen Kassen- und Periodenrechnung (1,4 Prozentpunkt) und eine Zunahme der Aktienanteile und andere kleinere Anpassungen (0,5 Prozentpunkt). Die Bestandsanpassungen werden sich voraussichtlich rückläufig entwickeln - von 1,9 % des BIP im Jahr 2005, in dem sich die Privatisierungserlöse auf 0,6 Prozentpunkt des BIP belaufen sollen, auf 0,9 % des BIP im Jahr 2007, in dem die Privatisierungserlöse den Projektionen zufolge gerade einmal bei 0,1 % des BIP liegen werden.

Wie Eurostat in seiner Pressemitteilung vom 18. März feststellte, bestehen nach wie vor offene Fragen hinsichtlich der Erhebung und Verarbeitung gesamtstaatlicher Daten. Die in der griechischen Datenmeldung im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit vom März dieses Jahres enthaltenen Defizitdaten wurden von Eurostat aufgrund der uneinheitlichen Erfassung der Ströme zwischen Griechenland und dem EU-Haushalt nicht validiert. Auch nahm Eurostat zur Kenntnis, dass die Höhe der Ausgaben, die in den letzten Jahren für das Gesundheitswesen und die Olympischen Spiele getätigt wurden, noch nicht endgültig feststeht. Aus diesem Grund muss das gesamtstaatliche Defizit für 2004 und die Vorjahre möglicherweise noch nach oben korrigiert werden.

WÜRDIGUNG DER GEFASSTEN BESCHLÜSSE

Inwieweit die vorstehenden Maßnahmen mit der Entscheidung des Rates nach Artikel 104 Absatz 9 in Einklang stehen, wird auf der Grundlage der am 4. April veröffentlichten Frühjahrsprognose 2005 der Kommissionsdienststellen bewertet, die die Datenmeldung im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit vom März sowie die revidierte Fassung des aktualisierten Stabilitätsprogramms für den Zeitraum 2004-2007 berücksichtigt. Die Bewertung sollte auch der budgetären Wirkung des zusätzlichen finanzpolitischen Maßnahmenpakets Rechnung tragen, das die Kommissionsdienststellen nicht in ihre Frühjahrsprognose 2005 einbeziehen konnten, da es erst nach dem Stichtag für die Kommissionsprognose bekannt gegeben wurde.

In der Frühjahrsprognose 2005 der Kommissionsdienststellen wird ein Defizit von 4,5 % des BIP für 2005 und von 4,4% für 2006 projiziert. Die Schuldenquote wird voraussichtlich 110,5 % des BIP im Jahr 2005 und 108,9 % des BIP im Jahr 2006 erreichen. Diese Projektionen beruhen auf einem BIP-Wachstum von 2,9 % im Jahr 2005 und gehen davon aus, dass der Haushalt 2005 vollständig ausgeführt wird. Für 2006 wird ein Wachstum von 3,1 % projiziert. Das für das Jahr 2006 angesetzte Defizit von 4,4 % beruht auf der Annahme einer unveränderten Politik, bei der das Defizitergebnis für 2005 mit 4,5 % des BIP veranschlagt und unterstellt wird, dass keine diskretionären Maßnahmen getroffen werden. Die Defizitprojektionen in der revidierten Fassung des aktualisierten Stabilitätsprogramms (3,7 % des BIP im Jahr 2005 und 2,9 % im Jahr 2006) weichen deshalb von denen der Frühjahrsprognose 2005 der Kommissionsdienststellen ab (4,5 bzw. 4,4 %), weil die Prognose, wie bereits erwähnt, der budgetären Wirkung des zusätzlichen finanzpolitischen Maßnahmenpakets nicht Rechnung trägt. Darüber hinaus basiert die Frühjahrsprognose auf einer vorsichtigeren Bewertung der Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge und einiger Primärausgaben. Diese Unterschiede sind in nachstehender Tabelle dargestellt.

Budgetäre Bewertung der angekündigten Maßnahmen

	2005	2006
Defizit (% des BIP)		
Frühjahrsprognose (1)	4,5	4,4
<u>Wirkung zusätzlicher Maßnahmen</u> (2)=(2a)+(2b)	<u>0,5</u>	<u>0,9</u>
<i>Einnahmen (2a)</i>	0,4	0,8
<i>Ausgaben (2b)</i>	0,1-	0,1
<u>Unterschiede in der Bewertung anderer</u> <u>Maßnahmen (3)=(3a)+(3b)+(3c)+(3d)</u>	<u>0,3</u>	<u>0,6</u>
<i>Geringere Sozialvers.-Beiträge (3a)</i>	0,1	0,4
<i>Höhere laufende Primärausgaben</i> <i>(hauptsächlich im Gesundheitswesen und bei</i> <i>den Löhnen im öffentlichen Sektor; 3b)</i>	0,2	0,3
<i>Geringere empfangene</i> <i>Vermögenstransfers (3c)</i>	-	0,1
<i>Geringere Zinszahlungen (3d)</i>		-0,2
Im Programm festgelegtes Ziel (1)-(2)- (3)	3,7	2,9

Schulden (% des BIP)		
Programm	109,5	107,2
Frühjahrsprognose	110,5	108,9

Für das Jahr 2005 trägt die Frühjahrsprognose 2005 den zusätzlichen Maßnahmen keine Rechnung, da sie nach dem Stichtag für die Prognose bekannt gegeben wurden. Nach Angaben der griechischen Regierung würde die volle Umsetzung der Maßnahmen 2005 zu einem Abbau des projizierten Defizits um ca. 0,5 Prozentpunkt des BIP führen. Außerdem wird der Frühjahrsprognose 2005 der Kommissionsdienststellen zufolge in der revidierten Programmfortschreibung offensichtlich eine im Verhältnis zu den Arbeitseinkommen 2005 zu starke Erhöhung der Sozialbeiträge projiziert, was weder in Anbetracht der im Programm dargelegten Maßnahmen noch aufgrund der früheren Entwicklungen gerechtfertigt zu sein scheint⁶. Darüber hinaus scheinen die Programmprojektionen für den Staatsverbrauch, insbesondere das Gesundheitswesen und die Löhne im öffentlichen Sektor, zu optimistisch⁷. Dennoch stellen die zwischen der griechischen Regierung und den Kommissionsdienststellen bestehenden Unterschiede bei der Einschätzung der Auswirkungen des Haushalts 2005 eine rigorose Umsetzung der darin vorgesehenen Maßnahmen und damit auch die Einhaltung von

⁶ So wird in dem Programm insbesondere eine Erhöhung des effektiven Sozialbeitragssatzes (Verhältnis zwischen den Einnahmen der Sozialversicherung und dem gesamten Arbeitseinkommen der Beschäftigten) von mehr als 1 Prozentpunkt projiziert. Die in der Vergangenheit verzeichneten hohen Steigerungsraten werden in dem Programm offensichtlich mechanistisch in die Zukunft fortgeschrieben, was nicht gerechtfertigt scheint.

⁷ Der im Haushaltsentwurf projizierte starke Rückgang bei den auf das BIP bezogenen Löhnen und Vorleistungen stünde im krassen Gegensatz zu den jüngsten Entwicklungen, als diese Posten eine große Widerstandsfähigkeit aufwiesen und Ursache erheblicher Zielverfehlungen waren.

Artikel 1 Ziffer i) der Ratsentscheidung nicht in Frage. Darüber hinaus hat sich die griechische Regierung dazu verpflichtet, nicht nur den Haushaltsplan 2005 mit äußerster Strenge auszuführen, sondern auch zusätzliche Maßnahmen im Umfang von einem halben Prozentpunkt des BIP durchzuführen, die die Basisjahreffekte der 2004 verzeichneten weiteren Zielverfehlung teilweise ausgleichen sollen.

Nach Angaben der Regierung dürften die auf das Jahr 2006 übergreifenden Effekte der zusätzlichen Maßnahmen des Jahres 2005 das Defizit um 0,9 Prozentpunkte des BIP verringern. Mögliche Maßnahmen, die mit der Verpflichtung der Regierung, das Defizit im Jahr 2006 auf unter 3 % des BIP zu senken, zusammenhängen, sind darin noch nicht eingeschlossen, da sie noch nicht näher ausgeführt wurden und ihre budgetären Auswirkungen vom Wachstum abhängen. Angesichts des von der Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2005 für das Jahr 2006 projizierten Defizits von 4,4 % des BIP und den Ausführungen Eurostats in der Pressemitteilung vom 18. März führt – soll das übermäßige Defizit im Jahr 2006 korrigiert werden - an solchen Maßnahmen selbst bei günstigen Wachstumsszenarien möglicherweise kein Weg vorbei. Unter der üblichen Annahme einer unveränderten Politik legt die Kommission in ihrer Frühjahrsprognose 2005 eine vorsichtiger Bewertung der Entwicklung bestimmter Haushaltsposten, wie Sozialbeiträge, Löhne im öffentlichen Sektor und EU-Zuschüsse⁸, zugrunde, auch wenn die Zinszahlungen ihrer Ansicht nach etwas niedriger ausfallen könnten als im Programm projiziert⁹. Alles in Allem könnte das Defizit 2006 0,6 Prozentpunkte des BIP höher ausfallen als von der griechischen Regierung prognostiziert. Hinzu kommt, dass das Defizit 2004 der Eurostat-Pressemitteilung zufolge u.U. nach oben korrigiert werden muss. Da die griechische Regierung für das Jahr 2005 keine Maßnahmen zum Ausgleich dieser zusätzlichen Zielverfehlungen vorgesehen hat, würden etwaige periodenübergreifende Auswirkungen statistischer Korrekturen im Jahr 2005 und damit auch im Jahr 2006 zu einem höheren Defizit führen.

Alles in Allem besteht nach Auffassung der Kommission das Risiko von Einnahmeausfällen, Ausgabenüberschreitungen und statistischen Korrekturen, die, sollten sie sich konkretisieren, 2005 und 2006 zu einem höheren Defizit als im Stabilitätsprogramm projiziert führen würden. Zwar würden solche Zielverfehlungen im Jahr 2005 die Einhaltung der am 17. Februar 2005 an Griechenland gerichteten Inverzugsetzung nicht beeinträchtigen, doch müsste die griechische Regierung, sollten sie 2006 auftreten, ihrer Verpflichtung entsprechend zusätzliche Maßnahmen ergreifen. Ob das für 2006 angekündigte zusätzliche Maßnahmenpaket ausreicht, um das Defizit im kommenden Jahr tatsächlich unter den Referenzwert von 3 % zurückzuführen, sollte anhand des Haushaltsentwurfs 2006 bewertet werden.

In Bezug auf die Schulden sind offensichtlich umfassende Maßnahmen getroffen worden, um die verschiedenen Quellen der Bestandsanpassungen zu ermitteln. Nach der Frühjahrsprognose 2005 der Kommissionsdienststellen deuten die in der revidierten Fassung

⁸ Bei den Sozialbeiträgen und Löhnen sind die Divergenzen zwischen der griechischen Regierung und der Frühjahrsprognose 2005 auf die gleichen Faktoren zurückzuführen wie im Vorjahr (siehe Fußnoten 4 und 5), wobei sie im Falle der Sozialbeiträge durch die periodenübergreifenden Effekte der Divergenzen des Jahres 2005 noch verstärkt werden. Bei den EU-Zuschüssen rechtfertigt sich die vorsichtiger Bewertung der Kommission durch die von Eurostat aufgeworfenen Bedenken und die in der Vergangenheit verzeichnete geringe Aufnahmekapazität.

⁹ Dem Programm zufolge sollen die Zinszahlungen im Jahr 2006 um nominal mehr als 9 % ansteigen. Da die projizierten Entwicklungen bei Schuldenstand und Zinssatz jedoch nicht für einen solchen Anstieg sprechen, könnten die im Programm angegebenen Werte (in Prozent des BIP) unterschritten werden.

des aktualisierten Stabilitätsprogramms gelieferten Angaben darauf hin, dass die Bestandsanpassungen trotz ihres nach wie vor erheblichen Umfangs in den Jahren 2005 und 2006 gegenüber 2004 zurückgehen. Dies scheint die Selbstverpflichtung der griechischen Regierung zu bestätigen, ihre Bemühungen um Ermittlung und Kontrolle der außerbudgetären Transaktionen fortzusetzen.

Nach der Eurostat-Pressemitteilung vom 18. März scheinen die bei Erhebung und Verarbeitung der gesamtstaatlicher Daten nach wie vor bestehenden Probleme im Vergleich zur Datenmeldung vom März 2004 besser umrissen und in einigen Fällen auf einmalige Schwierigkeiten, wie die Erfassung der Ausgaben für die Olympischen Spiele beschränkt. Darüber hinaus wurden auf Initiative der griechischen Behörden in enger Zusammenarbeit mit Eurostat eine Reihe statistischer Korrekturen vorgenommen. Die nach wie vor bestehenden Probleme zeigen jedoch, dass zur Verbesserung der Mechanismen für die prompte und korrekte Lieferung der gesamtstaatlichen Daten weitere Anstrengungen unternommen werden müssen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Nach aktuellem Kenntnisstand hat die griechische Regierung fristgerecht bis zum 21. März 2005 Beschlüsse getroffen, die mit den Empfehlungen der Ratsentscheidung nach Artikel 104 Absatz 9 im Einklang stehen. Neben der in der Entscheidung geforderten rigorosen Ausführung des Haushalts 2005 hat die Regierung insbesondere zusätzliche Maßnahmen zum weiteren Defizitabbau beschlossen. Die für das Jahr 2006 vorgelegten Informationen deuten darauf hin, dass im Rahmen des Haushalts 2006 möglicherweise zusätzliche Maßnahmen getroffen werden müssen, um das Defizit auf unter 3 % des BIP zurückzuführen. Die am 29. März bekannt gegebene Verpflichtung der Regierung, bis 2006 für eine Korrektur des übermäßigen Defizits zu sorgen und zu diesem Zweck bei Bedarf zusätzliche Maßnahmen einzuleiten, steht jedoch mit den Empfehlungen des Rates in Einklang. In Bezug auf die Schuldenentwicklung und die gesamtstaatlichen Daten scheinen zusätzliche Anstrengungen erforderlich, um die Faktoren, die neben der Nettokreditaufnahme zu einer Veränderung des Schuldenstandes beitragen, besser ermitteln und kontrollieren zu können, und um die Erhebung und Verarbeitung der gesamtstaatlichen Daten zu verbessern.

Die Kommission ist aufgrund dieser Bewertung der Auffassung, dass im Defizitverfahren gegen Griechenland derzeit keine weiteren Schritte erforderlich sind. Die Datenmeldung im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit vom September dieses Jahres, die Vorlage des Haushaltsentwurfs 2006 und die Herbstprognose 2005 der Kommissionsdienststellen, in Verbindung mit dem von der griechischen Regierung gemäß der Ratsentscheidung vom 17. Februar 2005 im Oktober vorzulegenden Bericht werden ergänzende Auskünfte liefern, auf deren Grundlage vor Ende des Jahres erneut bewertet wird, ob sie dieser Entscheidung nachgekommen ist.