



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 12.5.2010
SEK(2010) 595 endgültig

Empfehlung für eine

STELLUNGNAHME DES RATES

zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Zyperns für 2009-2013

BEGRÜNDUNG

1. ALLGEMEINER HINTERGRUND

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt beruht auf dem Ziel einer gesunden öffentlichen Finanzlage als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für Preisstabilität und ein kräftiges tragfähiges Wachstum, das der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich ist. Wenngleich die Nützlichkeit des Pakts bei der Verankerung der Haushaltsdisziplin anerkannt wurde, sollte die Reform von 2005 doch die Effizienz und die wirtschaftlichen Grundlagen des Pakts stärken und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gewährleisten. Insbesondere wurde der Spielraum bei der Anwendung der Vorschriften des Defizitverfahrens erweitert, was vor allem für die Definition „besonderer Umstände“ und die Festlegung der Frist für die Korrektur eines übermäßigen Defizits gilt.

Nach der zum Stabilitäts- und Wachstumspakt gehörenden Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken¹ haben die Mitgliedstaaten dem Rat und der Kommission Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme und danach alljährlich aktualisierte Programme vorzulegen. Mitgliedstaaten, die die einheitliche Währung bereits eingeführt haben, legen (aktualisierte) Stabilitätsprogramme vor, Mitgliedstaaten, die sie noch nicht eingeführt haben, (aktualisierte) Konvergenzprogramme.

Gemäß der Verordnung hat der Rat am 4. März 2008 auf Empfehlung der Kommission und nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses eine Stellungnahme zum ersten Stabilitätsprogramm Zyperns abgegeben. Die aktualisierten Stabilitäts- und Konvergenzprogramme werden der Verordnung zufolge von der Kommission bewertet und vom vorgenannten Ausschuss geprüft; gegebenenfalls können sie nach dem oben genannten Verfahren auch vom Rat geprüft werden.

2. HINTERGRUND DER BEWERTUNG DES AKTUALISIERTEN PROGRAMMS

Die Kommission hat die am 1. April 2010 vorgelegte jüngste Aktualisierung des Stabilitätsprogramms Zyperns geprüft und gibt nun eine Empfehlung für eine Stellungnahme des Rates dazu ab.

Um zu veranschaulichen, vor welchem Hintergrund die im aktualisierten Stabilitätsprogramm dargelegte Haushaltsstrategie bewertet wird, geben die nachstehenden Abschnitte einen Überblick über

- (1) die Mitteilung der Kommission vom 26. November 2008 („Europäisches Konjunkturprogramm“),
- (2) die Schlussfolgerungen des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ vom 20. Oktober 2009 zur „Ausstiegsstrategie“;

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1. Die Dokumente, auf die in diesem Text verwiesen wird, sind abrufbar unter:
http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/index_de.htm.

- (3) die jüngste Bewertung der Situation des Landes in Bezug auf die präventive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts (Zusammenfassung der Stellungnahme des Rates zur vorhergehenden Stabilitätsprogrammaktualisierung).

2.1. Mitteilung der Kommission vom 26. November 2008 („Europäisches Konjunkturprogramm“)

Angesichts des beispiellosen Ausmaßes der weltweiten Krise, die die Finanzmärkte und die Weltwirtschaft in den Jahren 2008-2009 erschütterte, hatte die Europäische Kommission ein Europäisches Konjunkturprogramm gefordert². Vorgeschlagen wurde ein ehrgeiziges Paket antizyklischer makroökonomischer Maßnahmen, die der Wirtschaft bei der Bewältigung dieser Krise helfen sollen, bestehend aus i) einem unmittelbaren budgetären Impuls im Umfang von 200 Mrd. EUR (1,5 % des BIP der EU), der sich aus zusätzlichen Haushaltsmitteln der Mitgliedstaaten von 170 Mrd. EUR (rund 1,2 % des BIP der EU) sowie EU-Mitteln zur Unterstützung von Sofortmaßnahmen in Höhe von etwa 30 Mrd. EUR (rund 0,3 % des BIP der EU) zusammensetzt, und ii) einer Reihe auf der Lissabon-Strategie basierender Schwerpunktmaßnahmen, um die Volkswirtschaften der EU für langfristige Herausforderungen zu rüsten, wobei die Strukturreformen zur Steigerung des Wachstumspotenzials fortgeführt werden sollen. Dem Programm zufolge sollten bei den budgetären Impulsen danach differenziert werden, in welcher Lage sich ein Mitgliedstaat im Hinblick auf die langfristige Tragfähigkeit seiner öffentlichen Finanzen und seine Wettbewerbsfähigkeit befindet. Insbesondere in Mitgliedstaaten außerhalb des Euroraums, die mit erheblichen außen- und binnenwirtschaftlichen Ungleichgewichten zu kämpfen haben, sollte die Haushaltspolitik im Wesentlichen darauf abzielen, diese Ungleichgewichte zu korrigieren. Das Programm wurde am 11. Dezember 2008 vom Europäischen Rat beschlossen.

2.2. Schlussfolgerungen des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ vom 20. Oktober 2009 zur „Ausstiegsstrategie“

Nachdem der drastische Einbruch der Wirtschaftstätigkeit zum Stillstand gekommen war und erste Anzeichen für eine Erholung von der Krise, die Stabilisierung der Finanzmärkte und eine Zunahme des Vertrauens erkennbar wurden, stellte der Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 20. Oktober 2009 fest, dass es - da der Aufschwung noch recht schwach sei - noch zu früh sei, die staatliche Unterstützung für die Wirtschaft und die Finanzbranche zurückzufahren, und dass eine koordinierte Strategie für den Ausstieg aus den breit gefächerten Paketen zur Stimulierung der Wirtschaft ausgearbeitet werden müsse. Eine solche Strategie sollte die Belange von Stabilität und Nachhaltigkeit gleichermaßen berücksichtigen und auch den Wechselwirkungen der verschiedenen politischen Instrumente untereinander und den Beratungen auf globaler Ebene Rechnung tragen. Durch eine frühzeitige Festlegung und Bekanntgabe einer solchen Strategie würden das Vertrauen in mittelfristige politische Maßnahmen gestärkt und Erwartungen gefestigt. Über die Rücknahme der Anreizmaßnahmen des Europäischen Konjunkturprogramms hinaus sei eine weitreichende Konsolidierung der Staatshaushalte erforderlich, um das Wachsen der Haushaltsdefizite zum Stillstand zu bringen, sie nach und nach abzubauen und zu soliden öffentlichen Haushalten zurückzufinden. Sogar kurzfristig sei es wünschenswert, die Effizienz der öffentlichen Finanzen zu verbessern und die Strukturreformen zu intensivieren, da dies dazu beitragen würde, das Potenzial an Produktionswachstum und Schuldenabbau zu fördern. Der Rat

² Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat vom 26. November 2008.

vereinbarte folgende Grundsätze für die haushaltspolitische Ausstiegsstrategie: i) die Ausstiegsstrategie sollte im Rahmen der konsequenten Durchführung des Stabilitäts- und Wachstumspakts länderübergreifend koordiniert werden; ii) haushaltspolitische Anreize müssen frühzeitig zurückgenommen werden, wobei länderspezifischen Besonderheiten Rechnung zu tragen ist; iii) für die Konsolidierung der Haushalte sollte ein ehrgeiziges Tempo veranschlagt werden, das in den meisten Mitgliedstaaten beträchtlich über dem Referenzwert von konjunkturbereinigten 0,5 % des BIP pro Jahr liegen müsste, und iv) die Glaubwürdigkeit der Strategie sollte durch Maßnahmen untermauert werden, mit denen die Qualität der öffentlichen Finanzen erhöht und die Bemühungen um ehrgeizige strukturelle Reformen verstärkt werden, um Beschäftigung und Potenzialwachstum zu erhöhen.

2.3. Bewertung in der Stellungnahme des Rates zur letzten Programmaktualisierung

In seiner Stellungnahme vom 3. April 2009 fasste der Rat seine Bewertung der vorangehenden Stabilitätsprogrammaktualisierung für den Zeitraum 2008-2012 wie folgt zusammen: Der Rat zog den Schluss, dass „aufgrund der 2009 verabschiedeten wesentlichen Konjunkturmaßnahmen, die mit dem Europäischen Konjunkturprogramm in Einklang stehen, 2009 ein expansiver finanzpolitischer Kurs verfolgt wird. In den Folgejahren soll sich der Haushaltssaldo weiter verschlechtern. Die damit einhergehende Lockerung der Finanzpolitik erscheint in Anbetracht der relativ guten Wirtschaftsaussichten und des Bestehens erheblicher außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte nicht gerechtfertigt. Außerdem ist die Haushaltsstrategie angesichts der drastischen Verschlechterung der Weltwirtschaftslage mit erheblichen Abwärtsrisiken behaftet, da das gesamtwirtschaftliche Szenario des Programms auf günstigen Wachstumsannahmen beruht. Angesichts der erheblichen außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte sollte der Fortführung einer umsichtigen Politik und der Stärkung der finanziellen Tragfähigkeit oberste Priorität zukommen. Aus diesem Grund stellen die Eindämmung der laufenden Ausgaben und die Vermeidung einer Prozyklizität eine wesentliche Herausforderung für die Finanzpolitik Zyperns dar. Die Qualität der öffentlichen Finanzen zu fördern ist auch deshalb von Bedeutung, weil damit die Voraussetzungen für eine reibungslose Anpassung der Wirtschaft unter Berücksichtigung der derzeitigen Ungleichgewichte geschaffen werden“. In Anbetracht der vorstehenden Bewertung forderte der Rat Zypern auf, „i) die finanzpolitischen Maßnahmen 2009 wie geplant im Einklang mit dem Europäischen Konjunkturprogramm und im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts umzusetzen und eine weitere Verschlechterung der öffentlichen Finanzen im Jahr 2009 gegenüber der Zielvorgabe zu vermeiden; ii) die projizierte Erhöhung des Haushaltsdefizits im Jahr 2010 und in den Folgejahren durch die Begrenzung der Ausgabenerhöhung umzukehren und dadurch mittelfristig eine solide Haushaltsposition zu gewährleisten; iii) angesichts der projizierten Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die staatlichen Ausgaben die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen durch die Weiterführung der Reform des Renten- und Gesundheitssystems zu verbessern“.

Empfehlung für eine

STELLUNGNAHME DES RATES

zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Zyperns für 2009-2013

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken³, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 3,

auf Empfehlung der Kommission,

nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

GIBT FOLGENDE STELLUNGNAHME AB:

- (1) Der Rat prüfte am [Tag Monat 2010] das aktualisierte Stabilitätsprogramm Zyperns für den Zeitraum 2009 bis 2013.
- (2) 2009 schrumpfte die Wirtschaftstätigkeit um 1,7 %. Damit verzeichnete Zypern erstmals seit 35 Jahren einen Wachstumsrückgang. Die schwache Binnennachfrage und ein ungünstiges externes Umfeld belasteten das Wachstum stark. Vor allem die hohe Verschuldung der privaten Haushalte in Verbindung mit restriktiven Kreditkonditionen, die Verschlechterung der Aussichten am Arbeitsmarkt und der damit einhergehende Vertrauensverlust haben zum Rückgang des privaten Verbrauchs geführt. Parallel dazu gingen die Investitionen angesichts einer sinkenden Auslandsnachfrage nach Immobilien, geringer Kapazitätsauslastung und der Umstrukturierung der Unternehmensbilanzen stark zurück. Der Staatsverbrauch war die einzige Komponente der Nachfrage, die die Wirtschaftstätigkeit stützte, teilweise durch das im Einklang mit dem Europäischen Konjunkturprogramm durchgeführte Konjunkturpaket in einer Größenordnung von 1½ % des BIP. Zusätzlich zu diesen diskretionären Maßnahmen gerieten die öffentlichen Finanzen durch die Schrumpfung der Wirtschaftstätigkeit, das Auslaufen des Booms bei den Vermögenswerten und den rückläufigen Wachstumsbeitrag der Steuereinnahmen erheblich unter Druck. Infolgedessen war bei den öffentlichen Finanzen nach einem Überschuss von 0,9 % des BIP im Jahr 2008 ein Defizit von 6,1 % des BIP zu verzeichnen. Die Krise hat ferner ein Schlaglicht auf die Entstehung eines erheblichen außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts geworfen, was nicht nur auf die

³ ABL L 209 vom 2.8.1997, S. 1. Die Dokumente, auf die in diesem Text verwiesen wird, sind abrufbar unter:
http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/index_de.htm.

geringen Nettoersparnisse im privaten Sektor, sondern auch auf die Verschlechterung der gesamstaatlichen Nettoposition und Verluste bei der Wettbewerbsfähigkeit zurückzuführen ist. Eine schwache Binnennachfrage und die schleppende Erholung der Auslandsnachfrage dürften die Aussichten auf eine Erholung belasten. Das BIP-Wachstum wird 2010 voraussichtlich weiter sinken, wenn auch in geringerem Umfang, und sich 2011 leicht erholen. Zypern steht somit mittelfristig vor der Herausforderung, sein Wachstum vor dem Hintergrund eines schwachen weltweiten Konjunkturaufschwungs zu steigern und gleichzeitig die bestehenden gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichte zu beheben, indem es weiterhin eine umsichtige Finanzpolitik verfolgt. Langfristig steht das Land vor der Aufgabe, die Tragfähigkeit seiner öffentlichen Finanzen in Anbetracht einer alternden Bevölkerung zu stärken.

- (3) Zwar ist der im Zuge der Krise verzeichnete Rückgang beim Ist-BIP zu einem großen Teil konjunkturbedingt, doch wurde auch das Niveau des Produktionspotenzials negativ beeinflusst. Darüber hinaus könnte die Krise das Potenzialwachstum auch mittelfristig beeinträchtigen, da sie Investitionen bremst, Kredite verknappt und die strukturelle Arbeitslosigkeit erhöht. Zudem werden die Auswirkungen der Wirtschaftskrise die negativen Folgen der Bevölkerungsalterung auf das Wachstumspotenzial und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen verstärken. Vor diesem Hintergrund ist es unverzichtbar, das Tempo der Strukturreformen zu beschleunigen, um das Wachstumspotenzial zu stützen. Besonders wichtig für Zypern sind Arbeitsmarktreformen, vor allem die Verbesserung der Möglichkeiten für lebenslanges Lernen, insbesondere für Geringqualifizierte, ältere Arbeitnehmer und Arbeitslose, sowie die zeitnahe und effektive Umsetzung der geplanten Reformen der technischen und beruflichen Bildung. Zudem muss die Lohnentwicklung besser mit Produktivität, Beschäftigungswachstum und Wettbewerbsfähigkeit in Einklang gebracht werden.
- (4) Nach dem makroökonomischen Ausgangsszenario des Programms soll das reale BIP-Wachstum von -1,7 % im Jahr 2009 auf 0,5 % im Jahr 2010 steigen, bevor es im restlichen Programmzeitraum wieder eine durchschnittliche Rate von rund 2,6 % erreichen soll. Nach aktuellem Kenntnisstand⁴ scheint dieses Szenario von günstigen Wachstumsannahmen für den gesamten Programmzeitraum auszugehen. Vor allem der private Verbrauch wird sich danach aufgrund etwas optimistischer Annahmen zum Beschäftigungs- und Lohnwachstum positiv entwickeln. Nach den Programmprojektionen soll das reale Wachstum der Bauinvestitionen kurzfristig negativ bleiben und sich in der zweiten Hälfte des Programmzeitraums erholen. Frühindikatoren deuten jedoch mittelfristig auf einen stärkeren Korrekturpfad für den Bausektor hin als im Programm projiziert. Trotz der sich verbessernden Wirtschaftsaussichten birgt der noch recht schwache Aufschwung der wichtigsten Handelspartner Zyperns nicht zu vernachlässigende Abwärtsrisiken für das makroökonomische Szenario des Programms. Aufgrund der Schrumpfung der Wirtschaftstätigkeit im Jahr 2009 wurde das Zahlungsbilanzdefizit erheblich, wengleich nur teilweise korrigiert. Es bleibt jedoch mit 8,5 % des BIP weiterhin hoch und soll den Programmprojektionen zufolge bis 2013 steil auf 12,9 % des BIP ansteigen, da mit einer Zunahme der Einfuhren gerechnet wird. Die

⁴ In der vorliegenden Bewertung werden namentlich die Prognose der Kommissionsdienststellen vom Frühjahr 2010, aber auch andere, neuere Daten berücksichtigt.

außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte werden wahrscheinlich mittelfristig das Wirtschaftswachstum belasten. Hohe „negative Ersparnisse“ im öffentlichen Sektor müssten durch Auslandsschulden oder Ersparnisse der privaten Haushalte im Inland finanziert werden. Daher wären zur Anpassung des Zahlungsbilanzungleichgewichts entweder höhere Fremdfinanzierungskosten oder höhere Ersparnisse im Privatsektor erforderlich. Letzteres würde jedoch durch geringeren privaten Verbrauch oder geringere Investitionen ein niedrigeres Produktionswachstum mit sich bringen (Verdrängungseffekt). Die Inflationsprojektionen des Programms scheinen realistisch.

- (5) Dem Programm zufolge verschlechterte sich das gesamtstaatliche Defizit 2009 deutlich: nach einem Überschuss von 0,9 % des BIP im Jahr 2008 war 2009 ein Defizit von 6,1 % des BIP zu verzeichnen. Dies spiegelt hauptsächlich die Auswirkungen der Krise auf die öffentlichen Finanzen wider, ist aber auch auf die Konjunkturmaßnahmen im Umfang von 1½ % des BIP zurückzuführen, die die Regierung im Einklang mit dem Europäischen Konjunkturprogramm ergriffen hat. Das Programm sieht eine restriktive Finanzpolitik vor, um das übermäßige Defizit unter den erwarteten Wachstumsbedingungen bis 2013 zu korrigieren.
- (6) Als Haushaltsziel für 2010 wird in der Aktualisierung des Programms ein Defizit von 6 % des BIP genannt. Das Haushaltsgesetz 2010 (vom Parlament am 24. Dezember 2009 verabschiedet) weist basierend auf dem Defizit des Jahres 2009 von schätzungsweise rund 3 % des BIP als Defizitziel für 2010 4,5 % des BIP aus. Da das Defizit 2009 im Endergebnis bei 6 % des BIP lag, wäre nach dem Haushaltsgesetz mit einem noch höheren Defizit zu rechnen. Das Programm enthält jedoch Maßnahmen, die darauf abzielen, eine weitere Verschlechterung der Haushaltslage zu verhindern, und das Defizit auf dem Niveau von 2009 zu stabilisieren. Laut der Aktualisierung wird die Einnahmenquote 2010 um rund 1¼ Prozentpunkte gegenüber dem Ergebnis von 2009 steigen. Die öffentlichen Ausgaben werden voraussichtlich um 1¼ BIP-Prozentpunkte steigen. Die Primärausgaben sollen weiter steigen, was hauptsächlich auf einen weiteren Anstieg der Sozialtransfers, Zuschüsse und der Löhne im öffentlichen Sektor zurückzuführen ist. Laut der Aktualisierung sollen die Zinszahlungen trotz des wachsenden Schuldenstands weiter um ¼ BIP-Prozentpunkt zurückgehen. Die öffentlichen Investitionen sollen auf dem Niveau von 2009 bleiben. Insgesamt wird 2010 im Programm, gemessen am strukturellen Saldo (d. h. dem konjunkturbereinigten Saldo ohne Anrechnung einmaliger und sonstiger befristeter Maßnahmen), ein um ½ % des BIP restriktiverer finanzpolitischer Kurs anvisiert.
- (7) Hauptziel der mittelfristigen Haushaltsstrategie des Programms ist es, den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo bis 2013 unter den Referenzwert von 3 % des BIP zu senken. Nach den Programmprojektionen soll das nominale Haushaltsdefizit im Jahr 2011 auf 4,5 % des BIP fallen (von 6,1 % im Vorjahr) und im Jahr 2012 auf 3,4 % zurückgehen, bevor es schließlich im Jahr 2013 2,5 % erreicht. Der Primärsaldo dürfte eine ähnliche Entwicklung aufweisen und am Ende des Zeitraums, ausgehend von einem Defizit von 3,7 % im Jahr 2010, ausgeglichen sein. Das nach der gemeinsamen Methodik berechnete strukturelle Defizit dürfte sich ab 2010 weiter verringern und rund 3½ % des BIP im Jahr 2011, knapp unter 3 % im Jahr 2012 und 2¼ % im Jahr 2013 erreichen. Die durchschnittliche jährliche Konsolidierungsanstrengung wird 2010-2013 bei ¾ % des BIP liegen. Der Schwerpunkt der Anpassung scheint in der Anfangsphase zu liegen, obgleich die

2010 getroffenen Maßnahmen sich erst 2011 voll auswirken werden. Zudem werden die im Rahmen des Europäischen Konjunkturprogramms getroffenen Maßnahmen erst Ende 2010 auslaufen. Die Haushaltskonsolidierung soll hauptsächlich bei den Einnahmen erreicht werden, die zwischen 2010 und 2013 um 2,6 BIP-Prozentpunkte steigen dürften. Ausgabenkürzungen könnten einen weiteren BIP-Prozentpunkt ausmachen. Zu den einnahmefördernden Maßnahmen zählen die Bekämpfung der Steuerhinterziehung, eine Amnestie für illegal errichtete Gebäude, die Harmonisierung der Mindestverbrauchsteuern auf Erdölerzeugnisse, die ermäßigte Mehrwertsteuer auf Lebensmittel und Arzneimittel sowie Dividendenerträge von halbstaatlichen Organisationen. Bei den ausgabenseitigen Maßnahmen soll die Anpassung größtenteils über eine Kontrolle der operativen Ausgaben und die Verringerung der laufenden Transferausgaben erreicht werden. Im Programm werden der gezielte Einsatz von Sozialtransfers sowie die Eindämmung von Höhe und Wachstumsrate der Löhne im öffentlichen Sektor als Ausgabenkategorien aufgeführt, die für die Konsolidierung in Frage kommen, wenn zwischen den Sozialpartnern ein Konsens erzielt wird. Die Aktualisierung bestätigt das Festhalten an dem länderspezifischen mittelfristigen Ziel für die Haushaltsposition, nämlich einem strukturell ausgeglichenen Haushalt (d. h. konjunkturbereinigt ohne Anrechnung einmaliger und sonstiger befristeter Maßnahmen). Das mittelfristige Ziel für die Haushaltsposition spiegelt die Ziele des Stabilitäts- und Wachstumspakts angemessen wider. Die den Defizitziele des Programms entsprechenden strukturellen Salden lassen darauf schließen, dass das mittelfristige Ziel innerhalb des Programmzeitraums nicht mehr erreicht wird.

- (8) Die Haushaltsergebnisse könnten hinter den Zielvorgaben des Programms zurückbleiben. Insbesondere scheint das gesamtwirtschaftliche Szenario des aktualisierten Programms von günstigen Wachstumsannahmen während der Programmlaufzeit auszugehen. Auf der Einnahmenseite sind die Risiken für die öffentlichen Finanzen vor allem von 2010 bis 2011 gegenüber den Vorjahren erhöht und erwachsen aus einem möglicherweise drastischeren Konjunkturrückgang und einer Verlagerung der Wachstumszusammensetzung hin zu weniger steuerergiebigen Komponenten. In Anbetracht der erwarteten moderaten Erholung der Wirtschaft und der allgemeinen Forderung, die Inlandsnachfrage durch erhöhte öffentliche Ausgaben zu stärken, sind die Risiken möglicher Überschreitungen nicht unerheblich. Diese Risiken sind vor allem mit der Praxis verbunden, im Laufe des Jahres ausgabenerhöhende Nachtragshaushalte zu verabschieden, was zu einem Anstieg der laufenden Ausgaben führte, der über die geplante Umverteilung der Mittel hinausging. Angesichts der Entwicklungen in der jüngsten Vergangenheit und mangels eines Systems für den zielgerichteten Einsatz der Sozialtransfers sowie der etwas optimistischen Annahmen zum Beschäftigungswachstum (und damit der Arbeitslosigkeit) könnten zudem die Sozialausgaben höher ausfallen als erwartet.
- (9) Der öffentliche Bruttoschuldenstand wird für das Jahr 2009 auf 56,2 % des BIP geschätzt, nach 48,4 % im Vorjahr. Neben dem höheren Defizit und dem niedrigeren BIP-Wachstum trugen auch umfangreiche Bestandsanpassungen, die einen BIP-Prozentpunkt ausmachen, zum Anstieg der Schuldenquote bei. Letzteres spiegelt eine Akkumulierung staatlicher Vermögenswerte wider, bedingt durch eine Überfinanzierung Ende 2009, um den Anfang Januar 2010 entstehenden Verpflichtungen nachkommen zu können. Vor allem durch die anhaltenden, wenn auch rückläufigen Primärdefizite soll die Schuldenquote im Programmzeitraum

steigen. Die Schuldenquote wird den Referenzwert von 60 % des BIP 2010 übersteigen und dürfte während des gesamten Programmzeitraums über dem Referenzwert bleiben. 2011 und 2012 soll sie bei rund 63 % des BIP liegen und danach leicht zurückgehen. Angesichts der Abwärtsrisiken für das makroökonomische Szenario und die Haushaltsziele wird sich die Schuldenquote möglicherweise weniger günstig entwickeln als im Programm projiziert.

- (10) Die langfristigen budgetären Auswirkungen der Bevölkerungsalterung liegen deutlich über dem EU-Durchschnitt, vor allem durch den wohl relativ starken Anstieg der Rentenausgaben bezogen auf das BIP in den kommenden Jahrzehnten, der zum Teil darauf zurückzuführen ist, dass das Rentensystem noch nicht ausgereift ist. Im Programm wird eine im April 2009 eingeführte Rentenreform erörtert, durch die der Anstieg der Rentenausgaben leicht verringert und die Sozialversicherungsbeiträge deutlich erhöht werden sollen. Durch die Reform würden die langfristige Ausgeglichenheit des Rentensystems gesteigert und die Risiken für die Tragfähigkeit verringert, was sich jedoch nicht auf die Gesamtbewertung auswirken würde. Die im Programm veranschlagte Haushaltsposition für 2009 verstärkt die budgetären Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf die Nachhaltigkeitslücke. In Verbindung mit weiteren Maßnahmen zur Eindämmung des signifikanten Anstiegs der alterungsbedingten Ausgaben, insbesondere der Renten- und Gesundheitsausgaben, würde die mittelfristige Verbesserung des Primärsaldos dazu beitragen, die Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, die im Tragfähigkeitsbericht der Kommission von 2009⁵ als hoch eingestuft wurden, zu verringern. Mittelfristige Schuldenprojektionen, die davon ausgehen, dass das BIP-Wachstum langsam wieder die vor der Krise projizierten Raten erreicht und die Steuerquoten wieder auf Vorkrisenniveau zurückkehren, und die den projizierten Anstieg der alterungsbedingten Ausgaben umfassen, zeigen, dass die im Programm vorgesehene Haushaltsstrategie in ihrer jetzigen Form ohne weitere politische Anpassungen fast ausreichen würde, um 2020 zu einer Stabilisierung der Schuldenquote zu gelangen.
- (11) In den vergangenen Jahren hat Zypern seine Haushaltsziele übererfüllt, allerdings in Zeiten eines lebhaften Wirtschaftswachstums und einer steuerergiebigen Zusammensetzung des Wachstums. Der Haushaltsrahmen wurde in jüngster Vergangenheit durch die Annahme des Finanzverwaltungssystems (FIMAS), die schrittweise Einführung eines dreijährigen mittelfristigen Haushaltsrahmens und die Programm- und Leistungsbudgetierung verbessert. Die Praxis, im Laufe des Jahres Nachtragshaushalte zu verabschieden, führte jedoch zu einem Anstieg der laufenden Ausgaben, der über die geplante Umverteilung der Mittel hinausging. Dem Programm zufolge soll der haushaltspolitische Rahmen, sobald er vollständig umgesetzt ist, dieser Gewohnheit ein Ende setzen und zu einem wirksameren und effizienteren Haushaltsverfahren führen, und somit zu einer Eindämmung der Ausgaben beitragen. Gleichzeitig würde das neue Haushaltsverfahren eine solide Grundlage für die Umverteilung der Mittel zugunsten wachstumsfördernder

⁵ In seinen Schlussfolgerungen vom 10. November 2009 zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen rief der Rat die Mitgliedstaaten auf, „bei ihren kommenden Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen einen Schwerpunkt auf Strategien zu legen, die auf Tragfähigkeit ausgerichtet sind“, und ersuchte die Kommission, „zusammen mit dem Ausschuss für Wirtschaftspolitik und dem Wirtschafts- und Finanzausschuss die Methoden zur Bewertung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen rechtzeitig für den nächsten Tragfähigkeitsbericht weiterzuentwickeln“, der für 2012 geplant ist.

Maßnahmen entsprechend den im nationalen Reformprogramm festgelegten Prioritäten schaffen. Die Umsetzung des neuen Rahmens befindet sich allerdings erst im Anfangsstadium und soll erst 2012 vollständig abgeschlossen sein. Daher könnte er sich erst mittelfristig auswirken. Die zeitnahe Umsetzung des neuen Haushaltsrahmens wäre für eine erfolgreiche und anhaltende Konsolidierung der öffentlichen Finanzen von entscheidender Bedeutung.

- (12) Das Programm erkennt die Bedeutung der Qualität der öffentlichen Finanzen als Mittel zur Förderung des Potenzialwachstums und zur Gewährleistung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen an. Im Programm wird vor allem auf die Auswirkung des mittelfristigen Haushaltsrahmens und der Programm- und Leistungsbudgetierung auf die vollständige Durchführung einer verstärkten Mittelzuweisung für wachstumsfördernde Bereiche mit hoher Priorität bei gleichzeitiger verbesserter Kontrolle der nichtproduktiven Ausgaben hingewiesen. Auf der Ausgabenseite umfasst das Programm einen Überblick über die jüngsten Projekte zur Verbesserung der Infrastruktur durch öffentlich-private Partnerschaften und Maßnahmen zur Verbesserung der Ausbildung durch den zunehmenden Einsatz von Computern in der Primar- und Sekundarbildung sowie Verbesserungen bei Forschungs- und Hochschuleinrichtungen. Die Aktualisierung umfasst ferner die Mittelzuteilung für die Umstrukturierung staatlicher Krankenhäuser in autonome Einheiten und die Schaffung eines Nationalen Gesundheitssystems mit dem Ziel, die Effizienz durch kontrollierten Wettbewerb und Kostendämpfung zu steigern. Dies dürfte ein unverzichtbares Mittel zur Kontrolle der angesichts der Bevölkerungsalterung zu erwartenden Ausgabensteigerungen sein. Auf der Einnahmenseite hebt das Programm die positiven Folgen hervor, die die Einführung des mittelfristigen Haushaltsrahmens auf die Verbesserung von Genauigkeit und Reagibilität der mittelfristigen Einnahmenprojektionen haben wird. Die Behörden bemerken, dass die Einnahmenprojektionen angesichts der auf den Boom bei den Vermögenswerten zurückzuführenden Volatilität der Steuerelastizitäten in den vergangenen Jahren angepasst wurden, um den Auswirkungen der Preise von Vermögenswerten und der Zusammensetzung des BIP-Wachstums Rechnung zu tragen. Im Programm wird ferner darauf hingewiesen, dass die Behörden das Steuer- und Sozialleistungssystem ständig überwachen, damit sichergestellt ist, dass Arbeit sich lohnt, und gleichzeitig hilfsbedürftige soziale Gruppen unterstützt werden.
- (13) Die Strategie, die konjunkturstützende Finanzpolitik 2010 noch fortzuführen, kann unter Berücksichtigung der vorgenannten Risiken für die Haushaltsziele alles in allem als mit dem Europäischen Konjunkturprogramm in Einklang stehend angesehen werden. Infolge der negativen Auswirkungen der Wirtschaftskrise soll jedoch das gesamtstaatliche Defizit 2010 bei 6 % des BIP bleiben und dann allmählich wieder unter den Referenzwert von 3 % sinken. So sieht die Programmstrategie zwar eine jährliche Konsolidierungsanstrengung von durchschnittlich $\frac{3}{4}$ % des BIP im Zeitraum 2010-2013 vor, doch ist dies mit Abwärtsrisiken behaftet. Daher reicht angesichts der Risiken die haushaltspolitische Anstrengung möglicherweise nicht aus, um das Defizit wie geplant bis 2013 unter 3 % des BIP zu senken. Zudem scheint die Zusammensetzung der Konsolidierungsstrategie des Programms weitgehend auf einnahmensteigernden Maßnahmen und minimalen Ausgabenkürzungen zu beruhen. So wird im Programm projiziert, dass sich die Ausgabenquote 2013 auf einem höheren Stand als 2009 stabilisiert. Maßnahmen zur Umkehrung dieser Situation werden derzeit noch mit

den Sozialpartnern erörtert und sind daher in Bezug auf die Modalitäten und den Zeitpunkt ihrer Umsetzung mit Risiken behaftet. Daher könnte sich die Schuldenquote, die ab 2010 60 % des BIP überschreiten soll, auch ungünstiger entwickeln als in der Programmaktualisierung projiziert.

- (14) Das Programm enthält alle nach dem Verhaltenskodex für die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme obligatorischen und fakultativen Daten.

Alles in allem lässt sich der Schluss ziehen, dass Zyperns öffentliche Finanzen sich aufgrund des Konjunkturabschwungs und eines expansiven finanzpolitischen Kurses im Zuge der mit dem Europäischen Konjunkturprogramm in Einklang stehenden wesentlichen Konjunkturmaßnahmen erheblich verschlechtert haben. Infolgedessen war bei den öffentlichen Finanzen nach einem Überschuss von 0,9 % des BIP im Jahr 2008 ein Defizit von 6,1 % des BIP im Jahr 2009 zu verzeichnen.. Im Programm wird ein Konsolidierungspfad ab 2010 vorgezeichnet, der darauf abzielt, den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo bis 2013 unter den Referenzwert von 3 % des BIP zu senken. Die geplante Anpassung soll jedoch hauptsächlich über die Einnahmenseite des Haushalts erreicht werden, während die Ausgabenquote auf historisch hohem Niveau bleibt. Außerdem ist die Haushaltsstrategie angesichts des schwachen weltweiten Konjunkturaufschwungs mit erheblichen Abwärtsrisiken behaftet, da das gesamtwirtschaftliche Szenario des Programms auf günstigen Wachstumsannahmen beruht. Angesichts der erheblichen binnen- und außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte sollte der Fortführung einer umsichtigen Politik und der Stärkung der finanziellen Tragfähigkeit Priorität zukommen. Daher wäre die Eindämmung der laufenden Ausgaben durch Umsetzung eines wirksamen mehrjährigen Haushaltsrahmens ein grundlegendes Instrument, um die Erfüllung des Konsolidierungsplans und der Haushaltsziele zu unterstützen. Die Qualität der öffentlichen Finanzen zu fördern ist auch deshalb von Bedeutung, weil damit die Voraussetzungen für eine reibungslose Anpassung der Wirtschaft unter Berücksichtigung der derzeitigen Ungleichgewichte geschaffen werden, vor allem durch Erhöhung des potenziellen BIP-Wachstums, eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und eine weitere Verringerung der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte.

In Anbetracht der vorstehenden Bewertung wird Zypern aufgefordert:

- i) das Defizit 2010 auf höchstens 6 % des BIP zu begrenzen und dazu gegebenenfalls die Konsolidierungsmaßnahmen zu verstärken, vor allem falls die makroökonomische Entwicklung weniger günstig ausfällt als im Programmszenario vorgesehen, und rechtzeitig eine stärker auf die Ausgaben ausgerichtete Konsolidierungsstrategie festzulegen; über die angekündigte Anstrengung hinaus jede Gelegenheit zu ergreifen, um die Haushaltskonsolidierung und die Senkung der Bruttoschuldenquote in Richtung des Referenzwerts zu beschleunigen;
- ii) wie geplant einen wirksamen mehrjährigen Haushaltsrahmen umzusetzen, um die Einhaltung der Haushaltsziele zu gewährleisten, und die Ausgaben mittelfristig streng zu begrenzen;
- iii) die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen durch Umsetzung von Reformmaßnahmen zur Kontrolle der Ausgaben im Renten- und Gesundheitsbereich zu verbessern, um den projizierten Anstieg der alterungsbedingten Ausgaben einzudämmen.

Gegenüberstellung zentraler makroökonomischer und budgetärer Projektionen

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Reales BIP (Veränderung in %)	SP Apr. 2010	3,6	-1,7	0,5	1,5	3,0	3,2
	KOM Mai 2010	3,6	-1,7	-0,4	1,3	k.A.	k.A.
	<i>SP Feb. 2009</i>	3,8	2,1	2,4	3,0	3,2	k.A.
HVPI-Inflation (%)	SP Apr. 2010	4,4	0,2	2,7	2,0	2,0	2,0
	KOM Mai 2010	4,4	0,2	2,7	2,5	k.A.	k.A.
	<i>SP Feb. 2009</i>	4,4	2,0	2,5	2,5	2,5	k.A.
Produktionslücke ¹ (% des BIP-Potenzials)	SP Apr. 2010	2,9	-1,3	-2,4	-2,5	-1,6	-0,5
	KOM Mai 2010	3,4	-0,7	-2,1	-1,6	k.A.	k.A.
	<i>SP Feb. 2009</i>	0,8	-0,1	-0,6	-0,5	-0,2	k.A.
Finanzierungsüberschuss/- defizit gegenüber dem Rest der Welt (% des BIP)	SP Apr. 2010	-17,7	-8,5	-11,5	-12,2	-12,6	-12,9
	KOM Mai 2010	-17,6	-8,2	-6,8	-6,7	k.A.	k.A.
	<i>SP Feb. 2009</i>	-12,4	-12,1	-11,5	-10,9	-10,2	k.A.
Gesamtstaatliche Einnahmen (% des BIP)	SP Apr. 2010	43,5	40,3	41,6	42,8	43,6	44,2
	KOM Mai 2010	43,5	40,3	41,2	41,3	k.A.	k.A.
	<i>SP Feb. 2009</i>	45,3	43,8	44,0	44,4	44,8	k.A.
Gesamtstaatliche Ausgaben (% des BIP)	SP Apr. 2010	42,6	46,4	47,6	47,2	47,0	46,7
	KOM Mai 2010	42,6	46,4	48,3	49,0	k.A.	k.A.
	<i>SP Feb. 2009</i>	44,3	44,6	45,5	46,3	47,1	k.A.
Gesamtstaatlicher Haushaltssaldo (% des BIP)	SP Apr. 2010	0,9	-6,1	-6,0	-4,5	-3,4	-2,5
	KOM Mai 2010	0,9	-6,1	-7,1	-7,7	k.A.	k.A.
	<i>SP Feb. 2009</i>	1,0	-0,8	-1,4	-1,9	-2,2	k.A.
Primärsaldo (% des BIP)	SP Apr. 2010	3,7	-3,6	-3,7	-2,1	-1,0	0,1
	KOM Mai 2010	3,7	-3,6	-4,4	-4,8	k.A.	k.A.
	<i>SP Feb. 2009</i>	3,9	1,5	0,8	0,2	-0,2	k.A.
Konjunkturbereinigter Saldo ¹ (% des BIP)	SP Apr. 2010	-0,2	-5,6	-5,1	-3,5	-2,8	-2,3
	KOM Mai 2010	-0,4	-5,8	-6,3	-7,1	k.A.	k.A.
	<i>SP Feb. 2009</i>	0,7	-0,8	-1,2	-1,7	-2,1	k.A.
Struktureller Saldo ³ (% des BIP)	SP Apr. 2010	-0,2	-5,6	-5,2	-3,6	-2,9	-2,3
	KOM Mai 2010	-0,4	-5,8	-6,3	-7,1	k.A.	k.A.
	<i>SP Feb. 2009</i>	0,7	-0,8	-1,2	-1,7	-2,1	k.A.
Öffentlicher Bruttoschuldenstand (% des BIP)	SP Apr. 2010	48,4	56,2	61,0	63,2	63,1	62,3
	KOM Mai 2010	48,4	56,2	62,3	67,6	k.A.	k.A.
	<i>SP Feb. 2009</i>	49,3	46,8	45,4	44,2	44,2	k.A.
<u>Anmerkungen:</u>							
¹ Produktionslücken und konjunkturbereinigte Salden nach Neuberechnungen der Kommissionsdienststellen anhand von Programmdateien.							
² Ausgehend von einem geschätzten Wachstumspotenzial von 2,0 %, 2,8 %, 2,8 %, 2,8 % bzw. 2,8 % im Zeitraum 2009-2013.							
³ Konjunkturbereinigter Saldo ohne Anrechnung einmaliger und sonstiger befristeter Maßnahmen. Einmalige und sonstige befristete Maßnahmen machen laut Angaben des aktuellen Programms in den Jahren 2010, 2011 und 2012 0,1 % des BIP aus (defizitsenkend). Die Frühjahrsprognose 2010 der Kommissionsdienststellen enthält keine einmaligen oder sonstigen befristeten Maßnahmen.							
<u>Quelle:</u>							
Stabilitätsprogramm (SP), Frühjahrsprognose 2010 der Kommissionsdienststellen (KOM), Berechnungen der Kommissionsdienststellen.							