



Brüssel, den 18.10.2019
SWD(2019) 388 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER EX-POST-BEWERTUNG

des

makroökonomischen Anpassungsprogramms für Zypern 2013-2016

{SWD(2019) 387 final}

Von April 2013 bis März 2016 führte Zypern mit finanzieller Unterstützung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und des Internationalen Währungsfonds (IWF) ein makroökonomisches Anpassungsprogramm durch. Als zentrale Herausforderungen wurden im Rahmen des Programms die hohe Verschuldung des privaten Sektors und Anfälligkeiten im Finanzsektor, eine nicht tragfähige Entwicklung der öffentlichen Finanzen und eine übermäßige Konzentration der Wirtschaft auf einige wenige Wirtschaftszweige genannt. Das Programm beinhaltete Finanzhilfen im Umfang von maximal 10 Mrd. EUR, die davon abhängig gemacht wurden, dass die Erfüllung der vereinbarten politischen Konditionalität positiv bewertet würde. In der vorliegenden Arbeitsunterlage werden die Ergebnisse der Ex-post-Bewertung des zyprischen Anpassungsprogramms dargelegt. Diese Ex-post-Bewertung wurde von einem Ökonomen-Team der Kommission durchgeführt, das am wirtschaftlichen Anpassungsprogramm für Zypern selbst nicht beteiligt war. Als Datenbasis dienten die allgemeine Literatur zur zyprischen Wirtschaft, eine Analyse des Programmdokuments, eine datenbasierte ökonomische Analyse und eine gezielte Konsultation der Interessenträger. Die Bewertung orientierte sich am Rahmen der Kommission für eine bessere Rechtsetzung und den einschlägigen Bewertungskriterien, d. h. Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und Mehrwert für die EU.

Mit dem Programm ist es im Großen und Ganzen gelungen, die Ziele Stabilisierung des Finanzsektors, Wiederherstellung tragfähiger öffentlicher Finanzen und Durchführung von Strukturreformen zu verwirklichen, wozu auch externe Faktoren beigetragen haben, sodass Zypern wieder Zugang zum Markt erlangen konnte. Weniger effektiv war das Programm dabei, das Geschäftsmodell der Banken grundlegend zu verändern und das Wachstum des Landes nachhaltiger und ausgewogener zu gestalten. Zwar hat sich die Gesamtlage des zyprischen Finanzsektors, nachdem dieser zu Programmbeginn stabilisiert werden konnte, allmählich verbessert, doch bestanden für den zyprischen Bankensektor bei Abschluss des Programms nach wie vor hohe Risiken. Seither sind beim Abbau dieser Risiken weitere Fortschritte erzielt worden. Dank vorsichtiger makroökonomischer Projektionen und einer umsichtigen Haushaltskonsolidierung fielen Überraschungen stets positiv aus. Ein breites Spektrum von fiskal-strukturellen und strukturellen Reformen wurde umgesetzt. Die sozialen Auswirkungen der Krise und des Anpassungsprozesses waren nicht so negativ wie erwartet, auch weil das Programm Maßnahmen beinhaltete, um die Sozialausgaben gezielter einzusetzen und die Auswirkungen auf schutzbedürftige Gruppen zu minimieren.

Die Effizienz der politischen Konditionalität und der Programmumsetzung war in den verschiedenen Bereichen unterschiedlich. Rückblickend hätte das Programm nach der anfänglichen Stabilisierung des Finanzsektors effizienter sein können, wenn in Sachen notleidende Kredite eine umfassendere Strategie verfolgt und bei den Genossenschaftsbanken entschlossener vorgegangen worden wäre, wogegen es auf zyprischer Seite jedoch politischen Widerstand gab. Das politische Gesamtkonzept für die Haushaltskonsolidierung, die Renten- und Sozialreform sowie die Modernisierung der Institutionen und Rahmenbedingungen der Haushaltspolitik waren effizient. Bei den Strukturreformen hätte die Konditionalität effizienter sein können, wenn sie mit einer klareren Priorisierung der Reformen verbunden gewesen wäre. Die Programmfinanzierung erwies sich als deutlich höher als der tatsächliche Bedarf, wodurch aber gewährleistet war, dass sie auch im schlechtesten Falle ausgereicht hätte. Indes führte der verzögerte Programmbeginn dazu, dass der Finanzierungsbedarf anwuchs und sich die Probleme der Banken noch verschärften. Alles in allem wurde das Programm von den zyprischen Behörden, die ein hohes Engagement für die Umsetzung an

den Tag legten und von der Kommission und anderen Institutionen technische Unterstützung erhielten, effizient verwaltet.

Die Gesamtstrategie und die Hauptziele des Programms erwiesen sich für die Bewältigung der wichtigsten Herausforderungen als relevant. Die Wiederherstellung der Finanzstabilität war notwendig, um eine noch tiefere Wirtschaftskrise abzuwenden. Rückblickend mögen die spezifischen Haushaltsziele ehrgeizig erscheinen, doch waren sie insofern relevant, als den Märkten damit das Signal gegeben wurde, dass die Regierung in der Lage war, die Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Finanzen sicherzustellen. Mit den Strukturreformen wurden viele bedeutende Herausforderungen richtig angegangen, auch wenn für die Erreichung der Programmziele nicht alle Reformen relevant waren und der dreijährige Programmhorizont für manche zu kurz war.

Das Programm gewährleistete generell die Kohärenz zwischen den verschiedenen Zielen (Finanzsektor-, Haushalt- und Strukturpolitik), auch wenn es anfangs in Teilen an Kohärenz mangelte. Bei Programmbeginn lag die Zuständigkeit für die Beaufsichtigung und Abwicklung von Banken in der EU auf nationaler Ebene, was die konsequente Prävention, Bewertung und Behebung von Problemen bei Banken in Zypern erschwerte. Der haushaltspolitische Rahmen der EU diente bei der Wiederherstellung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen als Richtschnur. Bei den Arbeitsmarktreformen war die Kohärenz zwischen Struktur- und Fiskalreformen zweifellos gegeben, bei den Produktmarktreformen eher weniger.

Das EU-Engagement brachte einen eindeutigen Mehrwert, da eine angemessene Finanzierung aus dem ESM zu niedrigen Kosten bereitgestellt wurde. Durch den EU-Überwachungsrahmen wurde die Festlegung der relevanten fiskalischen Maßnahmen und Strukturreformen im Rahmen des Programms unterstützt. Durch die von der Kommission während der Programmdauer bereitgestellte technische Hilfe wurde die für die Programmdurchführung erforderliche Verwaltungskapazität gestärkt.

Schließlich lassen sich aus den Ergebnissen dieser Bewertung allgemeine Erkenntnisse ableiten, die die künftige Politikgestaltung verbessern könnten. Wohlgermerkt ist es generell schwierig, die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen eines Programms von den Auswirkungen einer Wirtschaftskrise und der nachfolgenden Anpassung sowie von externen Einflüssen zu trennen. Eine wichtige Erkenntnis aus dem Beispiel Zyperns ist, dass es vermieden werden sollte, den Programmbeginn durch Nutzung anderer Finanzierungsquellen, z. B. bilateraler Darlehen, hinauszuzögern, da sich die Kosten einer Krise und die Risiken eines Programms dadurch erhöhen können. Die Konditionalität eines Programms und ihre zeitliche Gestaltung sollten der Verwaltungskapazität eines Landes und der Dauer des betreffenden Programms angemessen sein, insbesondere bei einem kleinen Land wie Zypern. Von entscheidender Bedeutung für den Programmerfolg ist, dass die nationalen Behörden und maßgeblichen Interessenträger in hohem Maße und auf Dauer Eigenverantwortung für das Programm übernehmen.