EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 27.9.2022
SWD(2022) 301 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

der Beschlüsse (EU) 2016/1112 und (EU) 2016/2371

des

Europäischen Parlaments und des Rates
zur Bereitstellung von Makrofinanzhilfe für Jordanien und Tunesien (2016-2019)

{SWD(2022) 300 final}

Im Jahr 2016 nahmen das Europäische Parlament und der Rat Makrofinanzhilfen (MFA-II) für Jordanien und Tunesien in Höhe von 200 Mio. EUR bzw. 500 Mio. EUR an, um die Länder bei der Bewältigung schwerwiegender Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu unterstützen. Die Hilfen folgten auf frühere MFA-Maßnahmen der EU (MFA-I) in den beiden Ländern, da diese weiterhin ernsten wirtschaftlichen Herausforderungen gegenüberstanden; im Falle Jordaniens waren die Herausforderungen hauptsächlich auf die Unsicherheit in der Region und den Zustrom syrischer Flüchtlinge zurückzuführen, im Falle Tunesiens in erster Linie auf Bedrohungen der inneren Sicherheit und die Auswirkungen der Krise in Libyen. Beide Hilfen wurden im Zeitraum von Oktober 2017 bis November 2019 in mehreren Tranchen vollständig ausgezahlt.

Mit der Durchführung der Ex-post-Bewertung der MFA-II-Maßnahmen für Jordanien und Tunesien, auf die sich die begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SWD) stützt, wurde als externer Auftragnehmer das Unternehmen ICF NEXT beauftragt, das dabei mit Cambridge Econometrics zusammengearbeitet hat. Angesichts regionaler Ähnlichkeiten, sich überschneidender Zeitpläne für die Umsetzung und vergleichbarer Auflagen wurden bei der gemeinsamen Bewertung außerdem die wichtigsten Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Muster der beiden Hilfen analysiert, einschließlich ihrer regionalen Auswirkungen in der südlichen Nachbarschaft der EU.

Die unabhängige Bewertung ergab, dass beide MFA-II-Maßnahmen vor dem Hintergrund eines anhaltend schwierigen wirtschaftlichen Umfelds und eines hohen Außenfinanzierungsbedarfs erfolgreich zur makroökonomischen Stabilisierung in den betreffenden Ländern beigetragen haben. Beide Maßnahmen waren im Hinblick auf ihre Ziele, die Finanzausstattung und die Reformauflagen relevant. Mit den Maßnahmen wurden die Länder dabei unterstützt, ihre Zahlungsbilanzprobleme anzugehen und zentrale Strukturreformen durchzuführen, um ihre Wirtschaft zu stabilisieren und die Tragfähigkeit ihrer Zahlungsbilanzsituation zu verbessern.

Die mit den MFA verknüpften politischen Auflagen erstreckten sich in beiden Ländern auf einschlägige Reformbereiche, die auf die jeweilige Reformagenda der Länder abgestimmt wurden. Beide Länder erzielten greifbare Reformfortschritte. Die an die betreffenden MFA-II-Maßnahmen gekoppelten Bedingungen knüpften an frühere MFA-Maßnahmen an und bauten auf den gewonnenen Erkenntnissen auf. In Tunesien betraf dies vom Parlament verabschiedete wesentlichen Gesetze (über die externe Rechnungsprüfung und das Netz der sozialen Sicherheit) und auf technischer Ebene die Schaffung eines Scoring-Modells für schutzbedürftige Haushalte. Auch in Jordanien wurde bei früheren politischen Auflagen angesetzt, insbesondere mit Blick auf die Verwaltung der öffentlichen Finanzen und die Sozialpolitik. In Jordanien wurden alle politischen Auflagen erfüllt, während für Tunesien in Bezug auf eine Auflage eine Ausnahme gewährt und hinreichend begründet wurde. In beiden Fällen kam es bei der Umsetzung einiger Reformen zu moderaten bis erheblichen Verzögerungen. In der externen Bewertung wurde der Schluss gezogen, dass vor dem Hintergrund der in beiden Ländern bestehenden Instabilität höhere Kapazitäten aufseiten der einschlägigen inländischen Institutionen größere Fortschritte ermöglicht hätten.

Die MFA-II-Maßnahmen in Jordanien und Tunesien trugen wirksam dazu bei, die Zahlungsbilanzsituation der beiden Länder zu verbessern und deren Haushaltskonsolidierung durch äußerst günstige finanzielle Bedingungen und die Umsetzung der wichtigsten politischen Auflagen zu unterstützen. Mit den Makrofinanzhilfen wurden ein wesentlicher Teil der jeweiligen geschätzten verbleibenden Finanzierungslücke gedeckt, gleichzeitig das

Vertrauen in die beiden Volkswirtschaften gestärkt und der Druck auf die Zahlungsbilanz verringert.

Beide MFA-II-Maßnahmen wurden effizient konzipiert und durchgeführt und standen im Einklang mit dem allgemeinen politischen Rahmen für die Beziehungen der EU zu diesen Ländern sowie mit früheren MFA-Maßnahmen, anderen Gebern und EU-Programmen. Die Makrofinanzhilfe trug nicht nur zu einer wirksamen „Lastenverteilung" mit dem IWF und anderen Gebern in finanzieller Hinsicht bei, sondern verstärkte auch die von der Regierung und den internationalen Partnern geförderten Reformen. Gleichzeitig geht aus der Studie hervor, dass eine bessere Aufgabenaufteilung mit dem IWF möglich gewesen wäre, wenn die übergreifenden Auflagen effizienter genutzt und die Bemühungen der EU besser auf Bereiche ausgerichtet worden wären, in denen sie über spezifisches Fachwissen und Erfahrung verfügt.

Der Mehrwert der EU stand in erster Linie mit den finanziellen Vorteilen der Unterstützung der jordanischen und tunesischen Volkswirtschaften im Zusammenhang, da die MFA-Darlehen langfristig und in hohem Maße zu äußerst günstigen Bedingungen gewährt wurden, was Haushaltseinsparungen und eine allmählichere Anpassung des Primärdefizits ermöglichte. Die Finanzbeiträge deckten einen Teil der Finanzierungslücken und lieferten insofern einen Mehrwert, als dass einzelne EU-Mitgliedstaaten allein wahrscheinlich keine Hilfen gleichen Umfangs bereitgestellt hätten. Darüber hinaus wurde mit den betreffenden MFA-II-Maßnahmen die Umsetzung einer Reihe wesentlicher Reformen unterstützt und dazu beigetragen, einige dieser Reformen zu verwirklichen und die lokalen Behörden diesbezüglich nachhaltig zu mobilisieren. Die MFA-II-Maßnahmen setzten ein starkes Zeichen der Unterstützung der EU für Jordanien und Tunesien, förderten das Vertrauen, hatten Signalwirkung und verhinderten zusammen mit der Unterstützung durch den IWF einen weiteren Vertrauensverlust in die beiden Volkswirtschaften.

Die kontrafaktische Analyse der sozialen Auswirkungen der MFA deutete darauf hin, dass die soziale Lage sich ohne die jeweiligen MFA-II-Maßnahmen verschlechtert hätte. So hätten sich einschlägige negative Auswirkungen in beiden Ländern zunächst direkt niedergeschlagen (durch geringere oder oberflächlichere Fortschritte bei wichtigen Reformen, etwa mit Blick auf das Netz der sozialen Sicherheit und die Arbeitsmarktpolitik), aber auch indirekt, insbesondere in Tunesien (höhere Lebenshaltungskosten und Einkommensverluste aufgrund der Auswirkungen auf das BIP). In einem hypothetischen Szenario ohne Makrofinanzhilfe und ohne IWF-Mittel wären die sozialen Auswirkungen noch gravierender gewesen.

Aus der Bewertung geht hervor, dass die MFA-II-Maßnahmen einen positiven Beitrag zur Schuldentragfähigkeit Jordaniens und Tunesiens geleistet haben. Sie ermöglichten Haushaltseinsparungen und halfen den Ländern auf ihrem Anpassungspfad, indem haushaltspolitischer Spielraum für andere Reformen und für die Aufrechterhaltung der Sozialausgaben geschaffen wurde. Da der Umfang der Maßnahmen in beiden Ländern relativ begrenzt war, wären die Schuldenstände allerdings auch ohne MFA-Finanzierung weitgehend unverändert geblieben. Aus kontrafaktischer Perspektive wären im einschlägigen hypothetischen Szenario ohne Makrofinanzhilfe und ohne IWF-Finanzierung jedoch sehr negative Wirkungen zutage getreten. Die potenziellen Auswirkungen der Maßnahmen auf regionaler Ebene wurden angesichts der relativ geringen Größe der unterstützten Volkswirtschaften und der geringen intraregionalen Integration als begrenzt erachtet, wobei mögliche positive Auswirkungen in erster Linie im Zusammenhang mit vertrauensfördernden Effekten und anderen weniger messbaren Aspekten standen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die MFA-II-Maßnahmen in Jordanien und Tunesien relevant waren, da sie die wirtschaftliche Erholung und die makroökonomische Stabilität der beiden Länder nach schwerwiegenden externen Schocks unterstützten,

Haushaltseinsparungen und finanzielle Vorteile ermöglichten, das Vertrauen stärkten und wichtige Reformen förderten. Umfang, Form und zeitlicher Ablauf der Maßnahmen waren dem Finanzierungsbedarf der Länder angemessen, sie waren relevant und lieferten einen EU-Mehrwert. Die MFA-Auflagen waren relevant, konzentrierten sich auf wesentliche Aspekte und unterstützten positive Veränderungen in einigen wichtigen Reformbereichen, wenngleich bei bestimmten Reformen uneinheitliche Fortschritte erzielt wurden. Beide Maßnahmen standen mit dem allgemeinen politischen Rahmen der EU im Einklang und waren auf die Reformagenda der Behörden und die Programme anderer Geber abgestimmt. Eine ausführliche und umfassende Bewertung der MFA-Maßnahmen findet sich in der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, die dieser Zusammenfassung zugrunde liegt.