

Брюксел, 20.5.2020 г.
COM(2020) 548 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Кипър

Доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Кипър

Доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз

1. ВЪВЕДЕНИЕ

На 20 март 2020 г. Комисията прие Съобщение относно активирането на общата клауза за дерогация, предвидена в Пакта за стабилност и растеж. Както е посочено в член 5, параграф 1, член 6, параграф 3, член 9, параграф 1 и член 10, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 и член 3, параграф 5 и член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1467/97, клаузата улеснява координирането на бюджетните политики в период на драстичен икономически спад. В своето съобщение Комисията излага пред Съвета становището си, че предвид очаквания драстичен икономически спад вследствие на разпространението на COVID-19 настоящите условия позволяват активирането на клаузата. На 23 март 2020 г. министрите на финансите на държавите членки се съгласиха с оценката на Комисията. Активирането на общата клауза за дерогация позволява временно отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел, при условие че с това не се излага на риск фискалната устойчивост в средносрочен план. Във връзка с корективните мерки на Пакта за стабилност и растеж Съветът може също така да реши, по препоръка на Комисията, да приеме промяна във фискалната траектория. Общата клауза за дерогация не спира прилагането на процедурите, предвидени в Пакта за стабилност и растеж. Тя позволява на държавите членки да се отклонят от бюджетните задължения, които обичайно се прилагат, като същевременно дава възможност на Комисията и на Съвета да предприемат необходимите мерки за координиране на политиката в рамките на Пакта.

Данните, които бяха предоставени от кипърските органи на 31 март 2020 г. и впоследствие потвърдени от Евростат¹ показват, че излишъкът по консолидирания държавен бюджет в Кипър е достигнал 1,7 % от БВП през 2019 г., а брутният консолидиран държавен дълг е възлизал на 95,5 % от БВП². Според програмата за стабилност за 2020 г. Кипър планира дефицит от 4,3 % от БВП през 2020 г., докато дългът се планира да бъде 116,8 % от БВП.

Планираният дефицит за 2020 г. предоставя *prima facie* доказателство за наличието на прекомерен дефицит съгласно определеното в Пакта за стабилност и растеж.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

² Съотношението на дълга към БВП се увеличи през 2018 г. до 100,6 % от БВП, което се дължеше на еднократни операции в подкрепа на банковия сектор.

Освен това данните за 2019 г. предполагат неспазване на целевия показател за намаляване на дълга, който също така предоставя *prima facie* доказателство за наличието на прекомерен дефицит съгласно определеното в Пакта за стабилност и растеж.

В този контекст Комисията изготви настоящия доклад, в който анализира съответствието на Кипър с критериите за дефицита и за дълга по смисъла на Договора. В него се оценяват всички съответни фактори и се обръща необходимото внимание на голямото икономическо сътресение, свързано с пандемията от COVID-19.

Таблица 1. Дефицит по консолидирания държавен бюджет и консолидиран държавен дълг (% от БВП)

		2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г. КОМ	2021 г. КОМ
Критерий за дефицита	Салдо по консолидирания държавен бюджет	0,3 %	2 %	-3,7	1,7	-7 %	-1,8 %
Критерий за дълга	Брутен консолидиран държавен дълг	103,4 %	93,9 %	100,6	95,5	115,7 %	105 %
	Отклонение от целевия показател за намаляване на дълга				0,1	3,0 %	-0,4 %

Източник на бележката: Евростат, Прогноза на Комисията от пролетта на 2020 г.

2. КРИТЕРИЙ ЗА ДЕФИЦИТА

Въз основа на програмата за стабилност за 2020 г. се очаква дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Кипър през 2020 г. да достигне 4,3 % от БВП, което превишава значително предвидената в Договора референтна стойност от 3 % от БВП. Очаква се дефицитът да се дължи предимно на увеличаващите дефицита фискални последици от мерките, приети от правителството за борба с пандемията (оценени на 4,4 % от БВП) и на предполагаемото свиване на данъчните приходи след влошаването на макроикономическото положение.

Планираното превишение на референтната стойност по Договора през 2020 г. е изключение, тъй като се дължи на драстичен икономически спад. Като се има предвид въздействието на пандемията от COVID-19, в прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. се предвижда свиване на растежа на реалния БВП със 7,4 % през 2020 г.

Планираното превишение на предвидената в Договора референтна стойност ще бъде временно, съгласно прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г., в която се предвижда дефицитът да спадне под 3 % от БВП през 2021 г. Тези прогнози обаче се отличават с изключително висока степен на несигурност.

В обобщение планираният дефицит за 2020 г. превишава значително предвидената в Договора референтна стойност от 3 % от БВП. Превишението се счита за извънредно съгласно определеното в Договора и в Пакта за стабилност и растеж, а характерът на превишението понастоящем се счита за временен. Следователно анализът показва, че *prima facie* критерият за дефицита съгласно определеното в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/97 не е изпълнен.

3. КРИТЕРИЙ ЗА ДЪЛГА

След като намаля значително до 93,9 % от БВП през 2017 г., съотношението на държавния дълг към БВП нарасна до 100,6 % през 2018 г. Увеличението се дължеше главно на емитирането на редица държавни облигации (3,2 милиарда евро, над 15 % от БВП) за финансиране на еднократната държавна помощ за продажбата и организираното спиране на дейността на Cyprus Cooperative Bank (CCB).

Съотношението на държавния дълг спрямо БВП намаля значително до 95,5 % през 2019 г. от 100,6 % от БВП през 2018 г. Намалението на дълга се дължеше на значителен номинален бюджетен излишък, съчетан с растеж на номиналния БВП. Това беше частично компенсирано от нарастването на дълга в резултат на въздействието на увеличаващите дълга корекции наличности-потоци през 2019 г. (+ 0,4 % от БВП), което отрази увеличените парични резерви, държани от правителството.

Предоставените данни показват, че през 2019 г. Кипър не е спазил целевия показател за намаляване на дълга (вж. таблица 1), тъй като разликата спрямо показателя е 0,1 % от БВП.

Следователно анализът показва, че въз основа на данните за резултатите за 2019 г. *prima facie* критерият за дълга не е изпълнен.

4. ДЕЙСТВАЩИ ФАКТОРИ

Съгласно член 126, параграф 3 от Договора, ако държава членка не изпълнява изискванията по единия или по двата критерия, Комисията трябва да изготви доклад. Докладът също трябва „да взема предвид дали бюджетният дефицит надвишава държавните инвестиционни разходи, както и всички останали действащи фактори, включително средносрочното икономическо и бюджетно състояние на държавата членка“.

Тези фактори са изяснени допълнително в член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97, който предвижда също, че се отчитат надлежно „всички други фактори, които според съответната държава членка са от значение за цялостната оценка на спазването на критериите за дефицита и за дълга и които държавата членка е представила на Съвета и на Комисията“.

За явното нарушение на критерия за дълга, анализът на действащите фактори е особено основателен, като се има предвид, че динамиката на дълга се влияе в по-голяма степен от фактори извън контрола на правителството, отколкото дефицитът. Това е отразено в член 2, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97, който предвижда, че при оценката на спазването на критерия за дълга се вземат предвид всички действащи фактори, независимо от размера на нарушението. В това отношение, когато се оценява спазването на критерия за дълга, трябва да се разгледат най-малко следните три основни аспекта с оглед на тяхното въздействие върху динамиката и устойчивостта на дълга: i) придържането към СБЦ или към плана за корекции за постигането ѝ, ii) изпълнението на структурните реформи и iii) преобладаващите икономически условия.

Както е посочено в член 2, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97, що се отнася до спазването на критерия за дефицит обаче през 2020 г., тъй като съотношението на държавния дълг към БВП надвишава референтната стойност от 60 % и двойното условие не е изпълнено — т.е. условието дефицитът да остане близо до референтната стойност и неговото превишение над референтната стойност да е временно — тези

действащи фактори не могат да бъдат взети предвид при етапите, водещи до вземане на решение за наличието на прекомерен дефицит въз основа на критерия за дефицита за Кипър. В настоящата ситуация основен допълнителен фактор, който трябва да се вземе под внимание по отношение на 2020 г., е икономическото въздействие на пандемията от COVID-19, което оказва значително въздействие върху състоянието на бюджета и води до твърде несигурни перспективи. Пандемията също така доведе до активирането на общата клауза за дерогация.

4.1. Пандемията от COVID-19

Пандемията от COVID-19 предизвика сериозно икономическо сътресение, което оказва значително отрицателно въздействие върху целия Европейски съюз. Последниците за растежа на БВП ще зависят от продължителността както на пандемията, така и на мерките, предприети от националните органи и на европейско и световно равнище, за да се забави нейното разпространение, да се защити производственият капацитет и да се подкрепи съвкупното търсене. Държавите членки вече приеха или са в процес на приемане на бюджетни мерки за увеличаване на капацитета на здравните системи и за облекчаване на положението на засегнатите в особена степен хора и сектори. Бяха приети също така значителни мерки за подкрепа за ликвидност, както и други гаранции. При условие че се предостави по-подробна информация, компетентните статистически органи трябва да проучат дали тези мерки водят до незабавно въздействие върху салдото по консолидирания държавен бюджет. Заедно със спада на икономическата дейност тези мерки ще допринесат за значително повишаване на държавния дефицит и държавния дълг.

4.2 Състояние на икономиката в средносрочен план, включително структурни реформи

От 2016 г. насам растежът на реалния БВП нараства все повече над потенциалното равнище, което се дължи на потреблението. Номиналният растеж също е много силен от 2016 г. насам. Следователно не може да се твърди, че макроикономическите условия са смекчаващ фактор, обясняващ липсата на достатъчен напредък на Кипър за постигането на целевия показател за намаляване на дълга през 2019 г.

В резултат на пандемията от COVID-19 в прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. се предвижда БВП да намалее с почти 7½ % през 2020 г., което отразява смущенията в икономическата активност, причинени от ограниченията за пътуване и мерките за изолация, както и очакваният значителен спад на външното търсене на услуги, и по-специално в туризма. Макроикономическата перспектива се характеризира със значителна степен на несигурност, свързана с продължителността на пандемията и нейното икономическо въздействие. Това е смекчаващ фактор при оценката на съответствието на Кипър с критерия за дефицит през 2020 г.

В своя доклад по държави от 2020 г.³ Комисията прецени, че Кипър като цяло е постигнал ограничен напредък по изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки за 2019 г. По-конкретно Кипър е постигнал известен напредък, по-

³ Вж. Работен документ на службите на Комисията SWD(2020) 512 final, 26.2.2020 г., *Доклад за Кипър за 2020 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси.*

специално по отношение на подобряването на управлението на държавните предприятия; улесняването на намаляването на необслужваните кредити; укрепването на ефективността на публичните служби по заетостта и информационните дейности, предназначени за младите хора; подобряването на НИРД; улесняването на достъпа до финансиране за МСП и изпълнението на първата фаза от реформата на Националната здравноосигурителна система. Постигнат е само ограничен напредък по i) реформирането на публичната администрация и местните органи на управление; ii) насочената към инвестициите икономическа политика в областта на устойчивия транспорт, управлението на отпадъците и водите, цифровизацията и цифровите умения; iii) подобряването на ефективността на съдебната система и на дисциплината по отношение на плащанията; iv) създаването на надеждна система за емитиране и прехвърляне на права върху недвижима собственост. Не е постигнат напредък при изпълнението на приватизационни проекти.

4.3 Състояние на икономиката в средносрочен план, включително държавни инвестиции

Номиналната бюджетна позиция се подобри от дефицит от 3,7 % от БВП през 2018 г. до излишък от 1,7 % през 2019 г. Подобриеното на номиналното салдо през 2019 г. в сравнение с 2018 г. отразява главно временния характер на дефицита през 2018 г., което се дължеше на еднократната подкрепа от страна на правителството за банковия сектор през 2018 г. (7,4 % от БВП). Публичните инвестиции намаляха от 5,7 % от БВП през 2018 г. на 1,7 % през 2019 г. поради еднократното въздействие върху публичните инвестиции на мерките за финансово подпомагане на ССВ през 2018 г.

Въз основа на данните за изпълнението и прогнозата на Комисията структурното салдо на Кипър беше в излишък от 0,1 % от БВП през 2019 г., като по този начин бе постигната средносрочната бюджетна цел за балансиран структурен бюджет за 2019 г. Спазването на изискванията на предпазните мерки е смекчаващ фактор за оценката на *prima facie* неспазване от страна на държавата членка на критерия за дълга през 2019 г.

В програмата за стабилност за 2020 г. се предоставя информация относно очакваното временно въздействие върху публичните финанси на пакета от мерки, увеличаващи дефицита, приети от правителството за борба с пандемията (оценени на 4,4 % от БВП). Средносрочните фискални перспективи се характеризират с изключителна степен на несигурност по отношение както на продължителността на пандемията, така и на икономическото ѝ въздействие.

4.4. Равнище на държавния дълг в средносрочен план

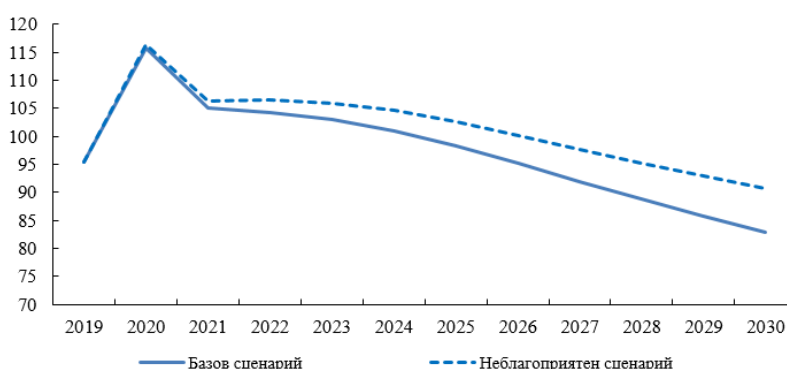
След като намаля значително от 103,4 % през 2016 г. до 93,9 % от БВП през 2017 г., съотношението на държавния дълг към БВП нарасна до 100,6 % от БВП през 2018 г. Това увеличение се дължи на еднократните мерки за подкрепа от страна на правителството за продажбата и организираното спиране на дейността на ССВ през 2018 г.

През 2019 г. съотношението на държавния дълг към БВП намаля значително — до 95,5 %, в резултат на значителен първичен бюджетен излишък, както и от благоприятния лавинообразен ефект. Тези фактори за намаляване на дълга бяха частично компенсирани от въздействието на увеличаващите дълга корекции наличности-потоци (+ 0,4 % от БВП).

Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. консолидираният държавен дълг се очаква да нарасне от 95,5 % от БВП през 2019 г. на 115,7 % до 2020 г.

Анализът на устойчивостта на дълга беше актуализиран с прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. Този анализ потвърждава, че независимо от рисковете, дълговата позиция продължава да бъде устойчива в средносрочен план, като се отчитат също така и важни смекчаващи фактори (включително профилът на дълга). По-специално, въпреки че състоянието на държавния дълг се е влошило в резултат на кризата, свързана с COVID-19, се очаква съотношението на дълга към БВП в базовия сценарий да бъде на устойчиво (намаляващо) равнище в средносрочен план⁴.

Графика 1: Съотношение на държавния дълг към БВП, Кипър, в % от БВП



Източник: Службите на Комисията

4.5 Други фактори, изтъкнати от държавата членка

На 11 май 2020 г. кипърските органи изпратиха писмо с действащите фактори в съответствие с разпоредбите в член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97. Анализът, представен в предходните раздели, вече обхваща в голяма степен основните фактори, изложени от органите. В писмото си кипърските власти подчертаха също така положителното развитие на публичните финанси през последните години, както е отразено в излишъците по салдото на консолидирания държавен бюджет, постигнати през последните четири години (2016—2019 г.), с изключение на еднократните

⁴ Базовият сценарий се основава на прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. След 2021 г. се допуска постепенно коригиране на фискалната политика в съответствие с рамките на ЕС за икономическа и фискална координация и надзор. Растежът на реалния БВП се предвижда в съответствие с т.нар. „Т+10“ методика на Комитета за икономическа политика/Работната група по разликата между фактическия и потенциалния БВП. По-специално (реалният) действителният ръст на БВП се дължи на неговия потенциален растеж и е засегнат от всяка допълнителна фискална корекция (чрез фискалния мултипликатор). Приема се, че инфлацията постепенно ще се доближи до 2 %. Допусканията за лихвените проценти се определят в съответствие с очакванията на финансовите пазари. При неблагоприятен сценарий се приема (за целия прогнозен период) по-висок лихвен процент (с 500 базисни пункта) и по-нисък растеж на БВП (с -0,5 процентни пункта) по отношение на базовия сценарий.

въздействия, свързани със ССВ. Органите отбелязват също така, че паричният резерв е отбелязал увеличение в размер на приблизително 2 % от БВП в края на 2019 г. в сравнение с 2018 г., по-специално с оглед на планираното погасяване на заема от МВФ в началото на 2020 г.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Съгласно програмата за стабилност се планира номиналният дефицит по консолидирания държавен бюджет на Кипър през 2020 г. да нарасне до 4,3 % от БВП, което превишава значително предвидената в Договора референтна стойност от 3 % от БВП. Планираното превишение на референтната стойност се счита за изключение и понастоящем се счита за временно.

Брутният консолидиран държавен дълг беше 95,5 % от БВП към края на 2019 г. — значително над посочената в Договора референтна стойност от 60 % от БВП. Кипър не е спазил целевия показател за намаляване на дълга през 2019 г.

В съответствие с Договора и Пакта за стабилност и растеж в настоящия доклад се разглеждат също действащите фактори. Както е посочено в член 2, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97, що се отнася до спазването на критерия за дефицит обаче през 2020 г., тъй като съотношението на държавния дълг към БВП надвишава референтната стойност от 60 % и двойното условие не е изпълнено — т.е. условието дефицитът да остане близо до референтната стойност и неговото превишение над референтната стойност да е временно — тези действащи фактори не могат да бъдат взети предвид при етапите, водещи до вземане на решение за наличието на прекомерен дефицит въз основа на критерия за дефицита за Кипър. Анализът показва, че критерият за дефицита, определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/1997, не е изпълнен.

По отношение на спазването на критерия за дълга през 2019 г. — действащите фактори, и по-специално (i) наблюдаваните макроикономически условия; ii) ограниченият напредък по отношение на изпълнението на структурните реформи, подобряващи растежа, през последните години, и iii) спазването на средносрочната бюджетна цел, водят до заключението, че критерият за дълга, определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/1997, е спазен.