RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

Cypern

Rapport udarbejdet i medfør af artikel 126, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

**1.** **Indledning**

Den 20. marts 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse om aktivering af stabilitets- og vækstpagtens generelle undtagelsesklausul. Klausulen som fastsat i artikel 5, stk. 1, artikel 6, stk. 3, artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1466/97 samt artikel 3, stk. 5, og artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1467/97 letter samordningen af budgetpolitikkerne i perioder med et alvorligt økonomisk tilbageslag. I denne meddelelse forelagde Kommissionen Rådet sin vurdering af, at den aktuelle situation i lyset af det forventede alvorlige økonomiske tilbageslag som følge af covid-19-udbruddet giver anledning til at aktivere klausulen. Den 23. marts 2020 tilsluttede medlemsstaternes finansministre sig Kommissionens vurdering. Aktiveringen af den generelle undtagelsesklausul giver mulighed for midlertidigt at afvige fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, forudsat at dette ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt i fare. For så vidt angår den korrigerende del kan Rådet på grundlag af en henstilling fra Kommissionen også beslutte at vedtage en revideret finanspolitisk kurs. Den generelle undtagelsesklausul suspenderer ikke procedurerne under stabilitets- og vækstpagten. Den tillader medlemsstaterne at fravige de budgetkrav, der normalt ville gælde, og sætter Kommissionen og Rådet i stand til at træffe de nødvendige foranstaltninger til samordning af politikkerne inden for rammerne af pagten.

Ifølge de data, der blev indberettet af de cypriotiske myndigheder den 31. marts 2020 og efterfølgende valideret af Eurostat[[1]](#footnote-2), udgjorde Cyperns offentlige overskud 1,7 % af BNP i 2019, mens den offentlige bruttogæld udgjorde 95,5 % af BNP[[2]](#footnote-3). Cypern planlægger ifølge stabilitetsprogrammet for 2020 et underskud på 4,3 % af BNP i 2020 og en gæld på 116,8 % af BNP.

Det planlagte underskud for 2020 peger umiddelbart i retning af et uforholdsmæssigt stort underskud som defineret i stabilitets- og vækstpagten.

Desuden peger dataene for 2019 i retning af manglende overholdelse af gældsreduktionsmålet, hvilket også umiddelbart tyder på et uforholdsmæssigt stort underskud som omhandlet i stabilitets- og vækstpagten.

Kommissionen har derfor udarbejdet nærværende rapport, hvori den undersøger Cyperns overholdelse af traktatens underskudskriterie og gældskriterie. Den vurderer alle relevante forhold og tager behørigt hensyn til det alvorlige økonomiske chok som følge af covid-19-pandemien.

**Tabel 1. Offentligt underskud og offentlig gæld (i % af BNP)**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020KOM | 2021KOM |
| Underskudskriterie | Offentlig saldo | 0,3 % | 2 % | -3,7 | 1,7 | -7 % | -1,8 % |
| Gældskriteriet | Offentlig bruttogæld | 103,4 % | 93,9 % | 100,6 | 95,5 | 115,7 % | 105 % |
|  | Afvigelse fra gældsreduktionsmålet |  |  |  | 0,1 | 3,0 % | -0,4 % |

Kilde: Eurostat, Kommissionens forårsprognose 2020.

2. Underskudskriteriet

Ifølge stabilitetsprogrammet for 2020 forventes Cyperns offentlige underskud i 2020 at udgøre 4,3 % af BNP, hvilket er over og ikke tæt på traktatens referenceværdi på 3 % af BNP. Underskuddet forventes primært at skyldes de underskudsforøgende finanspolitiske konsekvenser af de foranstaltninger, som regeringen har truffet for at bekæmpe pandemien (anslået til 4,4 % af BNP) og den formodede nedgang i skatteindtægterne i kølvandet på forværringen af den makroøkonomiske situation.

Den forventede overskridelse af traktatens referenceværdi i 2020 er exceptionel, da den skyldes et alvorligt økonomisk tilbageslag. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2020, som tager højde for konsekvenserne af covid-19-pandemien, forventes realvæksten i BNP at falde med 7,4 % i 2020.

Den planlagte overskridelse af traktatens referenceværdi vil være midlertidig, idet det offentlige underskud ifølge Kommissionens forårsprognose 2020 falder til under 3 % af BNP i 2021. Disse prognoser er imidlertid forbundet med usædvanlig stor usikkerhed.

Det planlagte underskud i 2020 er således over og ikke tæt på traktatens referenceværdi på 3 % af BNP. Overskridelsen betragtes som exceptionel som defineret i traktaten og i stabilitets- og vækstpagten, og den betragtes i øjeblikket også som midlertidig. Analysen antyder således, at underskudskriteriet som defineret i traktaten og forordning (EF) nr. 1467/97 umiddelbart ikke er opfyldt.

3. Gældskriteriet

Efter at den offentlige gældskvote faldt væsentligt til 93,9 % af BNP i 2017, steg den til 100,6 % i 2018. Denne stigning skyldtes hovedsagelig udstedelsen af en række statsobligationer (3,2 mia. EUR, over 15 % af BNP) til finansiering af den statslige engangsstøtte til salg og velordnet afvikling af Cyprus Cooperative Bank (CCB).

Den offentlige gældskvote faldt væsentligt fra 95,5 % i 2019 til 100,6 % i 2018. Mindskelsen af gælden skyldtes et pænt samlet budgetoverskud kombineret med en nominel vækst i BNP. Dette blev delvist udlignet af den gældsforøgende virkning af stock-flow-justeringer i 2019 (+0,4 % af BNP), hvilket afspejlede statens øgede likvide reserver.

Ifølge de indberettede data overholdt Cypern ikke gældsreduktionsmålet i 2019 (se tabel 1), idet forskellen i forhold til målet er 0,1 % af BNP.

Analysen, der er baseret på de endelige tal for 2019, antyder således, at gældskriteriet umiddelbart ikke er opfyldt.

**4.** **Relevante forhold**

I henhold til traktatens artikel 126, stk. 3, skal Kommissionen udarbejde en rapport, hvis en medlemsstat ikke opfylder kravene i forbindelse med et af eller begge disse kriterier. I denne rapport "tages der ligeledes hensyn til, om det offentlige underskud overstiger de offentlige investeringsudgifter, samt til alle andre relevante forhold, herunder medlemsstatens økonomiske og budgetmæssige situation på mellemlang sigt".

I artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1467/97 præciseres det, hvilke forhold der er tale om, idet det fastsættes, at der skal tages behørigt hensyn til "alle andre forhold, som efter den pågældende medlemsstats opfattelse er relevante for at kunne foretage en samlet kvalitativ vurdering af overholdelsen af underskuds- og gældskriteriet, og som medlemsstaten har forelagt Rådet og Kommissionen".

Analysen af de relevante forhold er særligt berettiget ved en klar overtrædelse af gældskriteriet, idet gældsdynamikken i højere grad end underskuddet påvirkes af forhold, der ligger uden for regeringens kontrol. Dette anerkendes i artikel 2, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1467/97, hvor det fastsættes, at der ved vurderingen af, om gældskriteriet er opfyldt, skal tages hensyn til de relevante forhold uanset overtrædelsens omfang. I den forbindelse skal der ved vurderingen af, om gældskriteriet er opfyldt, som minimum tages hensyn til følgende tre aspekter på grund af deres indvirkning på gældsdynamikken og holdbarheden: i) fastholdelsen af den mellemfristede budgetmålsætning eller af tilpasningsstien i retning heraf, ii) gennemførelsen af strukturreformer og iii) de underliggende økonomiske forhold.

Som præciseret i artikel 2, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1467/97, for så vidt angår opfyldelsen af underskudskriteriet i 2020, kan der, eftersom den offentlige gældskvote overstiger referenceværdien på 60 %, og den dobbelte betingelse ikke er opfyldt — dvs. at underskuddet fortsat er tæt på referenceværdien, og at overskridelsen af referenceværdien er midlertidig — ved vurderingen af, om Cypern overholder underskudskriteriet ikke tages hensyn til disse relevante forhold i faserne forud for, at det fastslås, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud. I den aktuelle situation udgør covid-19-pandemien og dens økonomiske konsekvenser, som har betydelig indvirkning på budgetstillingen og skaber stor usikkerhed om fremtidsudsigterne, et vigtigt yderligere forhold, der skal tages med i betragtning i 2020. Pandemien har desuden ført til aktiveringen af den generelle undtagelsesklausul.

**4.1.** **Covid-19-pandemien**

Covid-19-pandemien har ført til et større økonomisk chok, som har betydelig negativ indvirkning i hele Den Europæiske Union. Dens konsekvenser for væksten i BNP vil afhænge dels af pandemiens varighed, dels af de tiltag, der iværksættes af de nationale myndigheder og på europæisk og globalt plan for at inddæmme spredningen, beskytte produktionskapaciteten og understøtte den samlede efterspørgsel. Medlemsstaterne har allerede truffet eller er i færd med at træffe budgetmæssige foranstaltninger til at øge sundhedssystemernes kapacitet og yde hjælp til de personer og sektorer, der er særlig hårdt ramt. Der er også truffet omfattende foranstaltninger til at understøtte likviditeten såvel som vedtaget andre garantier. Når der foreligger mere detaljerede oplysninger, skal de kompetente statistiske myndigheder undersøge, hvorvidt disse foranstaltninger har umiddelbar indvirkning på den offentlige saldo. Sammen med faldet i den økonomiske aktivitet vil disse foranstaltninger føre til væsentligt større offentlige underskud og væsentlig højere gældsstillinger.

**4.2** **Den økonomiske situation på mellemlang sigt, herunder strukturreformer**

Siden 2016 er realvæksten i BNP som følge af forbruget vokset stadig mere over potentialet. Den nominelle vækst har også været meget stærk siden 2016. Det kan derfor ikke hævdes, at de makroøkonomiske forhold er en formildende omstændighed, der kan lægges til grund for, at Cypern ikke har gjort tilstrækkelige fremskridt med at opfylde gældsreduktionsmålet i 2019.

Som følge af covid-19-pandemien forventes det i Kommissionens forårsprognose 2020, at BNP vil falde med næsten 7½ % i 2020, hvilket afspejler forstyrrelsen af den økonomiske aktivitet som følge af rejserestriktionerne og nedlukningsforanstaltningerne samt et forventet betydeligt fald i den udenlandske efterspørgsel efter tjenesteydelser, navnlig hvad angår turisme. De makroøkonomiske udsigter er præget af en betydelig grad af usikkerhed med hensyn til pandemiens varighed og dens økonomiske konsekvenser. Det udgør en formildende omstændighed i forbindelse med vurderingen af Cyperns opfyldelse af underskudskriteriet i 2020.

I sin landerapport for 2020[[3]](#footnote-4) vurderede Kommissionen, at Cypern overordnet set havde gjort begrænsede fremskridt med at opfylde de landespecifikke henstillinger for 2019. Mere specifikt har Cypern gjort visse fremskridt navnlig med hensyn til at forbedre forvaltningen af statsejede virksomheder, lette nedbringelsen af misligholdte lån, effektivisere de offentlige arbejdsformidlinger og få dem til i højere grad at nå ud til de unge, forbedre forskning og udvikling, lette små og mellemstore virksomheders adgang til finansiering og gennemføre første fase af reformen af den nationale sygesikringsordning. Der er kun gjort begrænsede fremskridt med hensyn til i) at reformere den offentlige forvaltning og de lokale forvaltninger, ii) at fokusere de investeringsrelaterede økonomiske politikker på bæredygtig transport, affaldshåndtering og vandforvaltning, digitalisering og digitale færdigheder, iii) at forbedre retssystemets effektivitet og betalingsdisciplinen, iv) at oprette et pålideligt system til udstedelse og overdragelse af rettigheder til fast ejendom. Der er ikke gjort fremskridt med gennemførelsen af privatiseringsprojekter.

**4.3** **Budgetstillingen på mellemlang sigt (herunder offentlige investeringer),**

Den samlede budgetstilling blev forbedret fra et underskud på 3,7 % af BNP i 2018 til et overskud på 1,7 % i 2019. Forbedringen af den samlede saldo i 2019 i forhold til 2018 viser hovedsagelig, at underskuddet i 2018 var af midlertidig art, hvilket skyldtes den statslige engangsstøtte til banksektoren i 2018 (7,4 % af BNP). De offentlige investeringer er faldet fra 5,7 % af BNP i 2018 til 1,7 % i 2019 som følge af engangsvirkningen for de offentlige investeringer af de finansielle støtteforanstaltninger til fordel for CCB i 2018.

De endelige tal og Kommissionens prognose viser, at der i 2019 var et overskud på 0,1 % af BNP på Cyperns strukturelle saldo, hvilket betyder, at landet overholder sin mellemfristede budgetmålsætning om en strukturel budgetsaldo i balance i 2019. Opfyldelsen af kravene i den forebyggende del udgør en formildende omstændighed i forbindelse med vurderingen af medlemsstatens umiddelbart manglende opfyldelse af gældskriteriet i 2019.

Stabilitetsprogrammet for 2020 indeholder oplysninger om den forventede midlertidige indvirkning på de offentlige finanser af pakken af underskudsforøgende foranstaltninger, som regeringen har vedtaget for at bekæmpe pandemien (anslået til 4,4 % af BNP). Udsigterne for de offentlige finanser på mellemlangt sigt er præget af en usædvanlig grad af usikkerhed vedrørende pandemiens varighed og dens økonomiske konsekvenser.

**4.4.** **Den offentlige gæld på mellemlang sigt**

Efter at den offentlige gældskvote faldt væsentligt fra 103,4 % af BNP i 2016 til 93,9 % af BNP i 2017, steg den til 100,6 % af BNP i 2018. Denne stigning skyldtes statslige engangsstøtteforanstaltninger til salg og velordnet afvikling af CCB i 2018.

I 2019 faldt den offentlige gældskvote betydeligt til 95,5 %, hvilket skyldtes et pænt primært budgetoverskud og en gunstig sneboldeffekt. Ovennævnte gældsreducerende forhold blev delvis udlignet af den underskudsforøgende virkning af stock-flow-tilpasningerne (+0,4 % af BNP).

Ifølge Kommissionens forårsprognose 2020 ventes den offentlige gæld at stige fra 95,5 % af BNP i 2019 til 115,7 % i 2020.

Gældsholdbarhedsanalysen er blevet ajourført i forbindelse med Kommissionens forårsprognose 2020. Denne analyse bekræfter, at gældssituationen trods risiciene fortsat er holdbar på mellemlang sigt, også i betragtning af de formildende faktorer som den offentlige gælds profil og stillingen over for udlandet. Selv om gældssituationen forværres som følge af den aktuelle covid-19-krise, så forventes gældskvoten i basisscenariet at være på en holdbar (nedadgående) kurs på mellemlang sigt[[4]](#footnote-5).

**Figur 1: Gældskvote, Cypern, i % af BNP**



Kilde: Kommissionens tjenestegrene

**4.5** **Andre forhold, som medlemsstaten finder relevante**

I et brev af 11. maj 2020 fremførte de cypriotiske myndigheder i overensstemmelse med artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1467/97 en række relevante forhold. Analysen i de foregående afsnit dækker allerede i bred forstand de vigtige forhold, som myndighederne gør opmærksom på. De cypriotiske myndigheder understregede i deres brev også den positive udvikling i de offentlige finanser i de seneste år, således som det fremgår af de generelle overskud på den samlede offentlige saldo, der er opnået i de seneste fire år (2016-2019) eksklusive virkningerne af engangsforanstaltningerne i forbindelse med CCB. Myndighederne bemærker også, at likviditetsbufferen er stegnet med, hvad der svarer til 2 % af BNP ved udgangen af 2019 i forhold til 2018, navnlig i lyset af den planlagte tilbagebetaling af IMF-lånet i begyndelsen af 2020.

 **5.** **Konklusioner**

Ifølge stabilitetsprogrammet forventes Cyperns offentlige underskud i 2020 at stige til 4,3 % af BNP, hvilket er over og ikke tæt på traktatens referenceværdi på 3 % af BNP. Den planlagte overskridelse af referenceværdien betragtes som exceptionel og i øjeblikket som midlertidig.

Den offentlige bruttogæld udgjorde 95,5 % af BNP ved udgangen af 2019, hvilket er et godt stykke over traktatens referenceværdi på 60 % af BNP. Cypern overholdt ikke gældsreduktionsmålet i 2019.

I overensstemmelse med traktaten og stabilitets- og vækstpagten indeholder denne rapport også en analyse af relevante forhold. Som præciseret i artikel 2, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1467/97, for så vidt angår opfyldelsen af underskudskriteriet i 2020, kan der, eftersom den offentlige gældskvote overstiger referenceværdien på 60 %, og den dobbelte betingelse ikke er opfyldt — dvs. at underskuddet fortsat er tæt på referenceværdien, og at overskridelsen af referenceværdien er midlertidig — ved vurderingen af, om Cypern overholder underskudskriteriet ikke tages hensyn til disse relevante forhold i faserne forud for, at det fastslås, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud. Overordnet set fremgår det af analysen, at underskudskriteriet som defineret i traktaten og forordning (EF) nr. 1467/1997 ikke er opfyldt.

Hvad angår opfyldelsen af gældskriteriet i 2019 giver de relevante forhold, navnlig i) de observerede makroøkonomiske forhold, ii) de begrænsede fremskridt med gennemførelsen af vækstfremmende strukturreformer i de foregående år og iii) overholdelsen af den mellemfristede budgetmålsætning, anledning til at konkludere, at gældskriteriet som defineret i traktaten og i forordning (EF) nr. 1467/97 er opfyldt.

1. https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f [↑](#footnote-ref-2)
2. Gældskvoten steg i 2018 til 100,6 % af BNP som følge af engangsforanstaltninger til støtte for banksektoren. [↑](#footnote-ref-3)
3. Se arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene SWD(2020) 512 final af 26.2.2020, "*Country Report Cyprus 2020. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances".*  [↑](#footnote-ref-4)
4. Basisscenariet er baseret på Kommissionens forårsprognose 2020. Efter 2021 antages det, at der vil ske en gradvis tilpasning af finanspolitikken i overensstemmelse med den økonomiske og finanspolitiske samordning og rammerne for overvågning i EU. Fremskrivningerne af realvæksten i BNP er foretaget efter den såkaldte EPC/OGWG T+10-metode. Den bygger på følgende antagelser: Den faktiske (reale) vækst i BNP drives af den potentielle vækst og påvirkes af eventuelle yderligere planlagte finanspolitiske justeringer (gennem den finanspolitiske multiplikator). Inflationen antages gradvist at nærme sig 2 %. Renterne fastsættes i overensstemmelse med finansmarkedernes forventninger. I det negative scenarie antages renterne at stige (med 500 basispoint) og BNP-væksten at falde (med -0,5 procentpoint) i forhold til basisscenariet (over prognosens tidshorisont). [↑](#footnote-ref-5)