EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 20.5.2020
COM(2020) 548 final

KOMISSION KERTOMUS

Kypros

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla laadittu kertomus

KOMISSION KERTOMUS

Kypros

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla laadittu kertomus

1. JOHDANTO

Komissio antoi 20. maaliskuuta 2020 tiedonannon vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen aktivoinnista. Lauseke, josta säädetään asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 1 kohdassa, 6 artiklan 3 kohdassa, 9 artiklan 1 kohdassa ja 10 artiklan 3 kohdassa sekä asetuksen (EY) N:o 1467/97 3 artiklan 5 kohdassa ja 5 artiklan 2 kohdassa, helpottaa finanssipolitiikan koordinointia talouden vakavan taantuman yhteydessä. Tiedonannossaan komissio oli neuvoston kanssa samaa mieltä siitä, että kun otetaan huomioon odotettavissa oleva covid-19-epidemian aiheuttama vakava talouden taantuma, tämänhetkiset olosuhteet mahdollistavat lausekkeen aktivoinnin. Jäsenvaltioiden valtiovarainministerit yhtyivät komission arvioon 23. maaliskuuta 2020. Yleisen poikkeuslausekkeen aktivointi mahdollistaa tilapäisen poikkeamisen julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä. Korjaavan osion osalta neuvosto voi myös päättää komission suosituksesta hyväksyä tarkistetun julkisen talouden kehityskaaren. Yleinen poikkeuslauseke ei keskeytä vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisia menettelyjä. Se antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa niistä julkista taloutta koskevista vaatimuksista, joita tavallisesti sovellettaisiin, ja samalla komissiolla ja neuvostolla on mahdollisuus toteuttaa tarvittavat politiikan koordinointitoimenpiteet vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa.

Kyproksen viranomaisten 31. maaliskuuta 2020 ilmoittamat ja Eurostatin[1] myöhemmin vahvistamat tiedot osoittavat, että Kyproksen julkisen talouden ylijäämä oli 1,7 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019, kun taas julkisen bruttovelan määrä oli 95,5 prosenttia suhteessa BKT:hen[2]. Vuoden 2020 vakausohjelmassa Kypros ennakoi, että vuonna 2020 alijäämä on 4,3 prosenttia suhteessa BKT:hen ja velka 116,8 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Vuodeksi 2020 ennakoitu alijäämä on lähtökohtaisesti näyttönä vakaus- ja kasvusopimuksessa määritellyn liiallisen alijäämän olemassaolosta.

Lisäksi vuoden 2019 tiedot osoittavat, että velan supistamista koskevaa vertailuarvoa ei noudateta, mikä myös on lähtökohtaisesti näyttönä vakaus- ja kasvusopimuksessa määritellyn liiallisen alijäämän olemassaolosta.

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

[2] Julkinen velka kasvoi 100,6 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2018 pankkisektoria tukevien kertaluonteisten toimenpiteiden vuoksi.

Tätä taustaa vasten komissio on laatinut tämän kertomuksen, jossa analysoidaan, noudattaako Kypros perussopimuksessa määrättyjä alijäämä- ja velkakriteerejä. Kertomuksessa arvioidaan kaikkia merkityksellisiä tekijöitä ja otetaan asianmukaisesti huomioon myös covid-19-pandemiaan liittyvä merkittävä talouden häiriö.

Taulukko 1. Julkisen talouden alijäämä ja velka (% suhteessa BKT:hen)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Alijäämäkriteeri	Julkisen talouden rahoitusasema	0,3 %	2 %	–3,7	1,7	–7 %	–1,8 %
Velkakriteeri	Julkisen talouden bruttovelka	103,4 %	93,9 %	100,6	95,5	115,7 %	105 %
	Ero velan supistamista koskevaan vertailuarvoon				0,1	3,0 %	–0,4 %

Lähde: Eurostat, komission kevään 2020 talousennuste

2. ALIJÄÄMÄKRITEERI

Vuoden 2020 vakausohjelman perusteella Kyproksen julkisen talouden alijäämän odotetaan kasvavan 4,3 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2020, eli se ylittää selvästi perussopimuksen mukaisen viitearvon, joka on 3 prosenttia suhteessa BKT:hen, eikä ole lähellä sitä. Alijäämän odotetaan johtuvan pääasiassa hallituksen pandemian torjumiseksi toteuttamien toimenpiteiden alijäämää kasvattavasta vaikutuksesta julkiseen talouteen (arvio 4,4 % suhteessa BKT:hen) ja oletetusta verotulojen supistumisesta makrotalouden tilanteen heikkenemisen seurauksena.

Perussopimuksessa määrätyn viitearvon ennakoitu ylittyminen vuonna 2020 on poikkeuksellinen, koska se johtuu talouden vakavasta taantumasta. Komission kevään 2020 talousennusteessa otetaan huomioon covid-19-pandemian vaikutus ja ennustetaan reaalisen BKT:n kasvun supistuvan 7,4 prosenttia vuonna 2020.

Perussopimuksen viitearvon ennakoitu ylittyminen olisi komission kevään 2020 talousennusteen perusteella väliaikaista, ja julkisen talouden alijäämän ennustetaan supistuvan alle 3 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2021. Näihin ennusteisiin liittyy kuitenkin poikkeuksellisen paljon epävarmuutta.

Yhteenvetona voidaan todeta, että vuodeksi 2020 ennakoitu alijäämä ylittää perussopimuksen 3 prosentin viitearvon eikä ole sitä lähellä. Ylittymistä pidetään perussopimuksessa ja vakaus- ja kasvusopimuksessa määriteltynä poikkeuksellisena ylittymisenä, ja ylityksen katsotaan tällä hetkellä olevan luonteeltaan väliaikainen. Näin ollen analyysi viittaa siihen, että perussopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/97 tarkoitettua alijäämäkriteeriä ei lähtökohtaisesti noudateta.

3. VELKAKRITEERI

Julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen supistui merkittävästi eli 93,9 prosenttiin vuonna 2017, mutta kasvoi 100,6 prosenttiin vuonna 2018. Kasvu johtui pääasiassa valtion

joukkolainojen liikkeeseenlaskusta (3,2 miljardia euroa, yli 15 % suhteessa BKT:hen), jolla rahoitettiin kertaluonteinen valtiontuki Cyprus Cooperative Bank (CCB) -pankin myyntiä ja hallittua likvidaatiota varten.

Velkasuhde supistui vuosien 2018 ja 2019 välillä merkittävästi eli 100,6 prosentista 95,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Velan supistuminen johtui reilusta julkisen talouden ylijäämästä sekä nimellisen BKT:n kasvusta. Velkaa lisäävät velkakannan korjauserät kompensoivat sitä osittain vuonna 2019 (+0,4 % suhteessa BKT:hen), mikä oli osoitus valtion suuremmista käteisvarannoista.

Ilmoitetut tiedot osoittavat, ettei Kypros noudattanut velan supistamiselle asetettua vertailuarvoa vuonna 2019 (ks. taulukko 1), sillä ero vertailuarvoon on 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Analyysi viittaa näin ollen siihen, että vuoden 2019 toteutumatietojen perusteella velkakriteeriä ei lähtökohtaisesti noudateta.

4. MERKITYKSELLISET TEKIJÄT

Perussopimuksen 126 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos jäsenvaltio ei täytä jommankumman tai kummankaan arviointiperusteen mukaisia vaatimuksia, komissio laatii asiasta kertomuksen. Kertomuksessa on otettava ”huomioon myös se, ylittääkö julkistalouden alijäämä julkiset investointimenot, sekä muut merkitykselliset tekijät, jäsenvaltion keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne ja talousarviotilanne mukaan luettuina”.

Näitä tekijöitä kuvataan tarkemmin asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan huomioon on otettava myös ”muut tekijät, joita kyseinen jäsenvaltio pitää merkityksellisinä arvioitaessa kokonaisvaltaisesti alijäämä- ja velkaperusteiden noudattamista ja jotka jäsenvaltio on esittänyt neuvostolle ja komissiolle”.

Jos velkakriteerin ylittyminen on ilmeistä, merkityksellisten tekijöiden analysointi on erityisen perusteltua, koska tekijät, joihin hallitus ei voi vaikuttaa, vaikuttavat enemmän velan kuin alijäämän kehitykseen. Tämä tunnustetaan asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 4 kohdassa, jossa säädetään, että kun arvioidaan velkakriteerin noudattamista, merkitykselliset tekijät otetaan huomioon riippumatta raja-arvon ylittymisen suuruudesta. Arvioitaessa velkakriteerin noudattamista on tarkasteltava ainakin seuraavia kolmea keskeistä näkökohtaa, koska ne vaikuttavat velan kehitykseen ja kestävyyteen: i) keskipitkän aikavälin tavoitteen tai siihen tähtäävän sopeuttamisuran noudattaminen, ii) rakenneuudistusten toteuttaminen ja iii) vallitseva taloustilanne.

Kuten asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 4 kohdassa säädetään, alijäämäkriteerin noudattamisesta vuonna 2020 on todettava, että koska julkinen velka suhteessa BKT:hen ylittää 60 prosentin viitearvon eivätkä kaksi edellytystä – alijäämä pysyy lähellä viitearvoa ja viitearvon ylitys on väliaikaista – täyty, näitä merkityksellisiä tekijöitä ei voida Kyproksen osalta ottaa huomioon liiallisen alijäämän olemassaoloa koskevaan päätökseen johtavissa vaiheissa, kun noudattamista arvioidaan alijäämäkriteeriä soveltaen. Tämänhetkisessä tilanteessa keskeinen huomioon otettava lisätekijä vuoden 2020 osalta on covid-19-pandemian taloudellinen vaikutus. Pandemia vaikuttaa erittäin merkittävästi julkisen talouden tilanteeseen ja johtaa erittäin epävarmoihin näkymiin. Pandemia on johtanut myös yleisen poikkeuslausekkeen aktivoimiseen.

4.1. Covid-19-pandemia

Covid-19-pandemia on johtanut merkittävään talouden häiriöön, jolla on huomattava kielteinen vaikutus kaikkialla Euroopan unionissa. Vaikutukset BKT:n kasvuun riippuvat sekä pandemian että niiden toimenpiteiden kestosta, joita kansalliset viranomaiset toteuttavat ja joita toteutetaan Euroopan tasolla ja globaalisti pandemian leviämisen hidastamiseksi, tuotantokapasiteetin suojelemiseksi ja kokonaiskysynnän tukemiseksi. Jäsenvaltiot ovat jo ottaneet tai ovat ottamassa käyttöön budjettitoimenpiteitä, jotta voidaan lisätä terveydenhuoltojärjestelmien kapasiteettia ja tarjota apua niille ihmisille ja aloille, joita kriisi erityisesti koettelee. Lisäksi on otettu käyttöön merkittäviä maksuvalmiustukitoimenpiteitä ja muita takauksia. Toimivaltaisten tilastoviranomaisten on tutkittava yksityiskohtaisempien tietojen perusteella, onko kyseisillä toimenpiteillä välitöntä vaikutusta julkisen talouden rahoitusasemaan. Nämä toimenpiteet yhdistettynä talouden toimeliaisuuden vähenemiseen kasvattavat julkisen talouden alijäämiä ja heikentävät velka-asemia huomattavasti.

4.2. Keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne, rakenneuudistukset mukaan lukien

Vuodesta 2016 alkaen reaalisen BKT:n kasvu on kulutuksen tukemana ylittänyt potentiaalin yhä enemmän. Myös nimelliskasvu on ollut erittäin vahvaa vuodesta 2016 alkaen. Tästä syystä makrotalouden olosuhteita ei voida pitää lieventävänä tekijänä, kun pohditaan, miksi Kypros ei ole edistynyt riittävästi kohti velan supistamista koskevan vertailuarvon noudattamista vuonna 2019.

Komission kevään 2020 talousennusteen mukaan BKT supistuu covid-19-pandemian seurauksena lähes 7½ prosenttia vuonna 2020. Tämä johtuu matkustusrajoitusten ja sulkutoimien aiheuttamista taloudellisen toiminnan häiriöistä sekä palvelujen, erityisesti matkailun, ulkoisen kysynnän odotetusta merkittävästä vähenemisestä. Makrotalouden näkymille on ominaista huomattava epävarmuus, joka liittyy pandemian kestoon ja sen taloudellisiin vaikutuksiin. Tämä on lieventävä tekijä arvioitaessa, noudattaako Kypros alijäämäkriteeriä vuonna 2020.

Komissio arvioi vuoden 2020 maaraportissa[3], että Kypros oli edistynyt vuoden 2019 maakohtaisten suositusten noudattamisessa kaiken kaikkiaan vain vähän. Kypros on edistynyt jonkin verran erityisesti valtionyhtiöiden hallinnon parantamisessa, järjestämättömien lainojen vähenemisen edistämisessä, julkisten työvoimapalvelujen tehostamisessa ja nuorten tavoittamisessa, tutkimus- ja kehittämistoiminnan parantamisessa, pk-yritysten rahoituksen saannin helpottamisessa ja kansallisen sairausvakuutusjärjestelmän uudistuksen ensimmäisen vaiheen toteuttamisessa. Edistyminen on ollut vain vähäistä i) julkis- ja paikallishallinnon uudistamisessa, ii) investointeihin liittyvien talouspoliittisten toimien keskittämisessä kestävään liikenteeseen, jäte- ja vesihuoltoon, digitalisointiin ja digitaitoihin, iii) oikeusjärjestelmän ja maksukurin tehostamisessa ja iv) luotettavan järjestelmän luomisessa kiinteän omaisuuden oikeuksien myöntämistä ja siirtämistä varten. Yksityistämishankkeiden toteuttamisessa ei ole edistytty.

[3] Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja, SWD(2020) 512 final, 26.2.2020, *Country Report Cyprus 2020. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances.*

4.3. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasema, julkiset investoinnit mukaan lukien

Julkisen talouden rahoitusasema koheni vuosien 2018 ja 2019 välillä 3,7 prosentin alijäämästä 1,7 prosentin ylijäämään suhteessa BKT:hen. Julkisen talouden rahoitusaseman paraneminen vuosien 2018 ja 2019 välillä johtuu pääasiassa vuoden 2018 alijäämän väliaikaisesta luonteesta, sillä sen taustalla oli kertaluonteinen valtiontuki pankkisektorille vuonna 2018 (7,4 % suhteessa BKT:hen). Julkiset investoinnit ovat vähentyneet vuosien 2018 ja 2019 välillä 5,7 prosentista 1,7 prosenttiin suhteessa BKT:hen, mikä johtuu CCB:n rahoitustukitoimenpiteiden kertaluonteisesta vaikutuksesta julkisiin investointeihin vuonna 2018.

Toteutumatietojen ja komission ennusteen perusteella Kyproksen rakenteellinen rahoitusasema oli 0,1 prosenttia ylijäämäinen suhteessa BKT:hen vuonna 2019, joten Kypros noudatti rakenteellisen rahoitusaseman tasapainoa koskevaa keskipitkän aikavälin tavoitetta vuonna 2019. Ennaltaehkäisevän osion vaatimusten noudattaminen on lieventävä tekijä arvioitaessa, onko jäsenvaltio lähtökohtaisesti jättänyt noudattamatta velkakriteeriä vuonna 2019.

Vuoden 2020 vakausohjelmassa annetaan tietoja hallituksen pandemian torjumiseksi toteuttamien alijäämää kasvattavien toimenpiteiden odotetusta väliaikaisesta vaikutuksesta julkiseen talouteen (arviolta 4,4 % suhteessa BKT:hen). Julkisen talouden keskipitkän aikavälin näkymille on ominaista poikkeuksellinen epävarmuus sekä pandemian keston että sen taloudellisten vaikutusten suhteen.

4.4. Julkisen talouden keskipitkän aikavälin velka-asema

Julkisen talouden velka supistui suhteessa BKT:hen vuosien 2016 ja 2017 välillä huomattavasti eli 103,4 prosentista 93,9 prosenttiin, mutta kasvoi jälleen 100,6 prosenttiin vuonna 2018. Kasvu johtui kertaluonteisista valtion tukitoimenpiteistä CCB:n myyntiä ja hallittua likvidaatiota varten vuonna 2018.

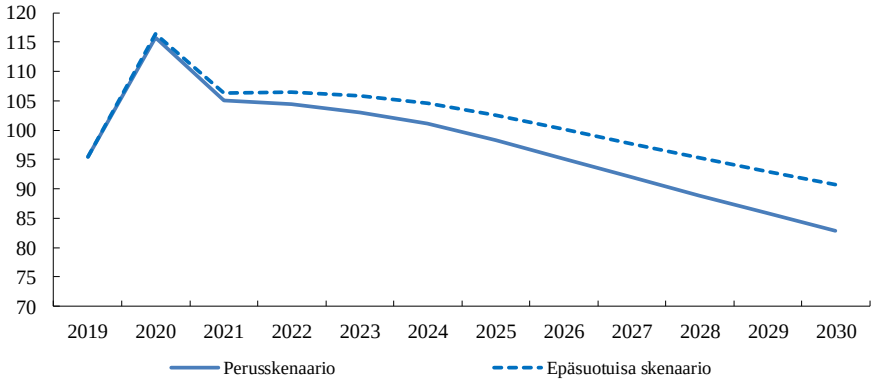
Vuonna 2019 julkinen velka suhteessa BKT:hen supistui huomattavasti (95,5 prosenttiin) julkisen talouden reilun perusylijäämän ja suotuisan lumipallovaikutuksesta ansiosta. Velkaa supistavia tekijöitä kompensoi osittain velkakannan korjauserien velkaa lisäävä vaikutus (+0,4 % suhteessa BKT:hen).

Komission kevään 2020 talousennusteen mukaan julkinen velka suhteessa BKT:hen kasvaa vuosien 2019 ja 2020 välillä 95,5 prosentista 115,7 prosenttiin.

Velkakestävyysanalyysi on päivitetty komission kevään 2020 talousennusteen pohjalta. Tämä arviointi vahvistaa, että huolimatta riskeistä velka-asema pysyy keskipitkällä aikavälillä kestävällä pohjalla, myös, kun otetaan huomioon merkittävät lieventävät tekijät (kuten velkaprofiili). Vaikka julkisen talouden velka-asema on heikentynyt covid-19-kriisin seurauksena, perusskenaariossa velkasuhteen odotetaan keskipitkällä aikavälillä olevan kestävällä (laskevalla) kehitysuralla[4].

[4] Perusskenaario perustuu komission kevään 2020 talousennusteeseen. Vuoden 2021 jälkeen finanssipolitiikkaa on tarkoitus sopeuttaa asteittain EU:n talous- ja finanssipolitiikan koordinointi- ja valvontakehysten mukaisesti. Reaalisen BKT:n kasvuennusteet laaditaan talouspoliittisen komitean tuotantokuilutyöryhmän (OGWG) ns. T+10-menetelmän mukaisesti. Toteutunut (reaalisen) BKT:n kasvu perustuu sen potentiaaliseen kasvuun, ja siihen vaikuttavat kaikki harkitut julkisen talouden lisäsopeutustoimet (finanssipolitiikan kertoimen kautta).

Kuvio 1: Julkinen velka suhteessa BKT:hen, Kypros, % suhteessa BKT:hen



Lähde: Komission yksiköt

4.5. Muut jäsenvaltion esittämät tekijät

Kyproksen viranomaiset toimittivat 11. toukokuuta 2020 kirjeen, jossa ne ilmoittivat asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut merkitykselliset tekijät. Edellä tässä kertomuksessa esitetty analyysi kattaa jo suurimman osan viranomaisten esittämistä keskeisistä tekijöistä. Kyproksen viranomaiset korostivat kirjeessään myös julkisen talouden myönteistä kehitystä viime vuosina, mistä ovat osoituksena neljän viime vuoden (2016–2019) aikana saavutetut julkisen talouden ylijäämät lukuun ottamatta CCB:hen liittyviä kertaluonteisia vaikutuksia. Viranomaiset toteavat myös, että käteispuskuri oli vuoden 2019 lopussa kasvanut noin 2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuoteen 2018 verrattuna, erityisesti IMF:n lainan vuoden 2020 alussa suoritettavaksi suunnitellun takaisinmaksun vuoksi.

5. PÄÄTELMÄT

Vakausohjelmassa Kyproksen julkisen talouden alijäämän ennakoidaan vuonna 2020 kasvavan 4,3 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Tämä ylittää perussopimuksessa asetetun 3 prosentin viitearvon eikä ole lähellä sitä. Viitearvon ennakoitua ylittymistä pidetään poikkeuksellisena ja tällä hetkellä väliaikaisena.

Julkinen bruttovelka oli vuoden 2019 lopussa 95,5 prosenttia suhteessa BKT:hen eli huomattavasti yli perussopimuksen mukaisen 60 prosentin viitearvon. Kypros ei noudattanut velan supistamista koskevaa vertailuarvoa vuonna 2019.

Perussopimusta ja vakaus- ja kasvusopimusta noudattaen tässä kertomuksessa on tarkasteltu myös merkityksellisiä tekijöitä. Kuten asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 4 kohdassa säädetään, alijäämäkriteerin noudattamisesta vuonna 2020 on todettava, että koska julkinen velka suhteessa BKT:hen ylittää 60 prosentin viitearvon eivätkä kaksi edellytystä – alijäämä pysyy lähellä viitearvoa ja viitearvon ylitys on väliaikaista – täyty, näitä merkityksellisiä tekijöitä ei voida Kyproksen osalta ottaa huomioon liiallisen alijäämän olemassaoloa

Inflaation odotetaan lähentyvän asteittain 2:ta prosenttia. Korko-oletukset vastaavat rahoitusmarkkinoiden odotuksia. Epäsuotuisassa skenaariossa oletetaan, että perusskenaarioon verrattuna korot ovat korkeammat (500 peruspistettä) ja BKT kasvaa hitaammin (–0,5 prosenttiyksikköä) koko ennustejakson ajan.

koskevaan päätökseen johtavissa vaiheissa, kun noudattamista arvioidaan alijäämäkriteeriä soveltaen. Kaiken kaikkiaan analyysi viittaa siihen, että perussopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/97 määriteltyä alijäämäkriteeriä ei noudateta.

Kun tarkastellaan, onko velkakriteeriä noudatettu vuonna 2019, huomioon otetut merkitykselliset tekijät, erityisesti i) havaitut makrotalouden olosuhteet, ii) vähäinen edistyminen kasvua tukevien rakenneuudistusten toteuttamisessa viime vuosina ja iii) julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattaminen johtavat päätelmään, että perussopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/97 määriteltyä velkakriteeriä on noudatettu.