EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.5.2020
COM(2020) 548 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Cypern

Rapport upprättad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Cypern

Rapport upprättad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

1. INLEDNING

Den 20 mars 2020 antog kommissionen ett meddelande om aktivering av stabilitets- och tillväxtpaktens allmänna undantagsklausul. Klausulen, som fastställs i artiklarna 5.1, 6.3, 9.1 och 10.3 i förordning (EG) nr 1466/97 och artiklarna 3.5 och 5.2 i förordning (EG) 1467/97, underlättar samordningen av budgetpolitiken vid allvarliga konjunkturnedgångar. I sitt meddelande delgav kommissionen rådet sin uppfattning att det i nuvarande läge är möjligt att aktivera klausulen med tanke på den allvarliga konjunkturnedgång som förväntas bli följden av covid-19-utbrottet. Den 23 mars 2020 godkände medlemsstaternas finansministrar kommissionens bedömning. Aktiveringen av den allmänna undantagsklausulen medger en övergående avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, förutsatt att detta inte äventyrar hållbarheten i de offentliga finanserna på medellång sikt När det gäller den korrigerande delen får rådet på kommissionens rekommendation även besluta om en reviderad utvecklingsbana för de offentliga finanserna. Den allmänna undantagsklausulen innebär inte att stabilitets- och tillväxtpaktens förfaranden avbryts. Den gör det möjligt för medlemsstaterna att göra avsteg från normalt gällande budgetkrav, samtidigt som kommissionen och rådet får möjlighet att vidta nödvändiga politiska samordningsåtgärder inom ramen för pakten.

De uppgifter som rapporterades av de cypriotiska myndigheterna den 31 mars 2020 och som därefter validerades av Eurostat[1] visar att Cyperns offentliga överskott uppgick till 1,7 % av BNP 2019, medan den offentliga förvaltningens bruttoskuld uppgick till 95,5 % av BNP[2]. Enligt stabilitetsprogrammet 2020 planerar Cypern ett underskott på 4,3 % av BNP 2020 och en skuld på 116,8 % av BNP.

Det planerade underskottet för 2020 förefaller vid första anblicken visa att det föreligger ett alltför stort underskott i den mening som avses i stabilitets- och tillväxtpakten.

Dessutom tyder uppgifterna för 2019 på bristande efterlevnad av riktmärket för skuldminskning, vilket också vid första anblicken förefaller visa att det föreligger ett alltför stort underskott i den mening som avses i stabilitets- och tillväxtpakten.

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

[2] Skuldkvoten ökade 2018 till 100,6 % av BNP på grund av engångsåtgärder för att stödja banksektorn.

Kommissionen har därför upprättat denna rapport, som analyserar Cyperns efterlevnad av fördragets underskotts- och skuldkriterier. Rapporten utvärderar alla faktorer som är av betydelse och även den kraftiga ekonomiska chock som är en följd av covid-19-pandemin.

Tabell 1. Offentliga förvaltningens underskott och skuld (% av BNP)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Underskottskriteriet	Saldo i de offentliga finanserna	0,3 %	2 %	-3,7	1,7	-7 %	-1,8 %
Skuldkriteriet	Offentliga förvaltningens bruttoskuld	103,4 %	93,9 %	100,6	95,5	115,7 %	105 %
	Avstånd till riktmärket för skuldminskning				0,1	3,0 %	-0,4 %

Källa: Eurostat, kommissionens vårprognos 2020

2. UNDERSKOTTSKRITERIET

Enligt stabilitetsprogrammet 2020 förväntas Cyperns offentliga underskott 2020 uppgå till 4,3 % av BNP, vilket är klart över och inte nära fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Underskottet väntas främst bero på den underskottsökande effekten på de offentliga finanserna av de åtgärder som regeringen vidtagit för att bekämpa pandemin (som uppskattas vara 4,4 % av BNP) och den förmodade minskningen av skatteintäkterna efter att den makroekonomiska situationen har försämrats.

Det planerade överskridandet av fördragets referensvärde 2020 utgör ett undantag eftersom det beror på en allvarlig konjunkturnedgång. Med hänsyn till effekterna av covid-19-pandemin förutses i kommissionens vårprognos 2020 att BNP i fasta priser kommer att sjunka med 7,4 % 2020.

Det planerade överskridandet av fördragets referensvärde skulle vara övergående enligt kommissionens vårprognos 2020, som förutser att underskottet kommer att minska till under 3 % av BNP 2021. Beräkningarna omgärdas dock av exceptionellt stor osäkerhet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det planerade underskottet 2020 ligger över och inte nära fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Överskridandet betraktas som ett undantag i den mening som avses i fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten, samtidigt som överskridandet för tillfället räknas som övergående. Analysen tyder därför på att underskottskriteriet vid första anblicken inte förefaller vara uppfyllt i den mening som avses i fördraget och förordning (EG) nr 1467/97.

3. SKULDKRITERIET

Efter att den offentliga skuldkvoten hade minskat betydligt till 93,9 % av BNP 2017 ökade den till 100,6 % år 2018. Ökningen berodde främst på utfärdandet av en serie statsobligationer (3,2 miljarder euro, över 15 % av BNP) för att finansiera det statliga engångsstödet för försäljningen och den ordnade avvecklingen av Cyprus Cooperative Bank (CCB).

Den offentliga skuldkvoten minskade klart från 100,6 % av BNP 2018 till 95,5 % av BNP 2019. Skuldminskningen berodde på ett betryggande samlat budgetöverskott i kombination med en tillväxt i BNP i löpande priser. Detta uppvägdes delvis av den skuldökande effekten av stock-/flödesjusteringar 2019 (+0,4 % av BNP), vilket återspeglade de ökade kassareserverna som regeringen hade.

De uppgifter som rapporterats visar att Cypern inte uppfyllde riktmärket för skuldminskning 2019 (se tabell 1), eftersom avståndet till riktmärket är 0,1 % av BNP.

Analysen antyder därmed att skuldkriteriet vid en första anblick inte är uppfyllt på grundval av utfallsdata från 2019.

4. FAKTORER SOM ÄR AV BETYDELSE

Om en medlemsstat inte uppfyller de krav som gäller enligt det ena av eller båda dessa kriterier ska kommissionen enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget utarbeta en rapport. Rapporten ska även ”beakta huruvida den offentliga sektorns underskott överstiger utgifterna for de offentliga investeringarna samt alla övriga faktorer av betydelse, inbegripet medlemsstatens ekonomiska och budgetmässiga läge på medellång sikt”.

Dessa faktorer beskrivs närmare i artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1467/97, där det fastställs att ”eventuella andra faktorer som enligt den berörda medlemsstaten har betydelse för en samlad bedömning av om underskotts- och skuldkriterierna uppfylls och som medlemsstaten har förelagt rådet och kommissionen” ska beaktas.

Om det verkar som om skuldkriteriet inte uppfylls är det särskilt motiverat att analysera faktorer av betydelse, eftersom skuldutvecklingen i högre grad än underskottet påverkas av faktorer utanför regeringens kontroll. Detta framhålls i artikel 2.4 i förordning (EG) nr 1467/97, där det föreskrivs att faktorer som är av betydelse ska beaktas vid bedömningen av om skuldkriteriet uppfylls, oavsett avvikelsens storlek. Åtminstone följande tre viktiga aspekter måste beaktas i bedömningen av om skuldkriteriet uppfylls med tanke på deras inverkan på skuldens utveckling och hållbarhet: (i) om medlemsstaten håller fast vid det medelfristiga budgetmålet eller anpassningsbanan mot det, (ii) genomförandet av strukturreformer och (iii) rådande ekonomiska villkor.

Som fastställs i artikel 2.4 i förordning (EG) nr 1467/97 när det gäller underskottskriteriet 2020 kan dock faktorer som är av betydelse inte beaktas under de steg som föregår ett beslut om att det på grundval av underskottskriteriet föreligger ett alltför stort underskott i Cypern, eftersom skuldkvoten överstiger referensvärdet på 60 % och det dubbla villkoret inte är uppfyllt – dvs. att underskottet ska ligga nära referensvärdet och överskridandet vara övergående. En annan viktig faktor som måste beaktas i det rådande läget 2020 är de ekonomiska följdverkningarna av covid-19-pandemin, som har en mycket betydande inverkan på budgetsituationen och gör framtidsutsikterna mycket osäkra. Pandemin har även lett till att den allmänna undantagsklausulen har aktiverats.

4.1. Covid-19-pandemin

Covid-19-pandemin har lett till en kraftig ekonomisk chock som fått mycket negativa effekter i hela Europeiska unionen. Vilka följder detta får för BNP-tillväxten beror både på hur länge pandemin varar och hur länge de åtgärder är i kraft som vidtagits av nationella myndigheter och på europeisk och global nivå för att bromsa spridningen, skydda produktionskapaciteten

och stötta den samlade efterfrågan. Medlemsstaterna har redan antagit eller håller på att anta budgetåtgärder för att öka kapaciteten i sina sjukvårdssystem och bistå de enskilda och sektorer som drabbats hårdast. Betydande likviditetsstödåtgärder och andra garantier har också antagits. Behöriga statistikmyndigheter ska när det föreligger mer detaljerad information granska huruvida dessa åtgärder har någon direkt inverkan på saldot i de offentliga finanserna. Dessa åtgärder kommer tillsammans med nedgången i ekonomisk aktivitet att leda till att det offentliga underskottet och den offentliga skulden stiger betydligt.

4.2 Ekonomiskt läge på medellång sikt inbegripet strukturreformer

Sedan 2016 har tillväxten för BNP i fasta priser ökat allt mer jämfört med den potentiella tillväxten, till en följd av konsumtion. Den nominella tillväxten har också varit mycket kraftig sedan 2016. Det kan därför inte hävdas att de makroekonomiska förhållandena är en förmildrande omständighet när det gäller att förklara Cyperns otillräckliga framsteg mot att uppfylla riktmärket för skuldminskning 2019.

Som en följd av covid-19-pandemin förutspår kommissionens vårprognos 2020 att BNP kommer att minska med nästan 7,5 % under 2020, vilket återspeglar de störningar i den ekonomiska aktiviteten som orsakas av reserestriktioner och isoleringsåtgärder, samt en förväntad betydande minskning av den externa efterfrågan på tjänster, särskilt för turismen. De makroekonomiska utsikterna präglas av en hög grad av osäkerhet som gäller pandemins varaktighet och dess ekonomiska konsekvenser. Detta är en förmildrande omständighet vid bedömningen av Cyperns efterlevnad av underskottskriteriet 2020.

I 2020 års landsrapport[3] bedömde kommissionen att Cypern generellt har gjort begränsade framsteg med att uppfylla de landsspecifika rekommendationerna 2019. Mer specifikt har Cypern har gjort vissa framsteg särskilt när det gäller att förbättra styrningen av statsägda företag, främja minskningen av nödlidande lån, stärka den offentliga arbetsförmedlingens ändamålsenlighet och hur den når ut till ungdomar, förbättra forskning och utveckling, underlätta tillgången till finansiering för små och medelstora företag samt genomföra den första etappen av reformen av det nationella sjukförsäkringssystemet. Endast begränsade framsteg har gjorts vad gäller att i) reformera den offentliga förvaltningen och lokala myndigheter, ii) fokusera investeringsrelaterad ekonomisk politik på hållbara transporter, avfallshantering och vattenförvaltning, digitalisering och digital kompetens, iii) förbättra rättsväsendets ändamålsenlighet och betalningsdisciplinen, iv) upprätta ett tillförlitligt system för att utfärda och överföra rättigheter för fast egendom. Inga framsteg har gjorts när det gäller genomförandet av privatiseringsprojekt.

4.3 Budgetläge på medellång sikt inbegripet offentliga investeringar

Den samlade budgetsituationen förbättrades från ett underskott på 3,7 % av BNP 2018 till ett överskott på 1,7 % av BNP 2019. Förbättringen av det samlade saldot 2019 jämfört 2018 återspeglar främst den övergående karaktären hos underskottet 2018, vilket berodde på det statliga engångsstödet till banksektorn under 2018 (7,4 % av BNP). De offentliga investeringarna har minskat från 5,7 % av BNP 2018 till 1,7 % av BNP 2019 på grund av engångseffekterna på offentliga investeringar som berodde på de finansiella stödåtgärderna till CCB 2018.

[3] Se arbetsdokument från kommissionens avdelningar SWD(2020) 512 final, 26.2.2020, ”*Country Report Cyprus 2020. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances”.*

Enligt utfallsdata och kommissionens prognos hade Cyperns strukturella saldo ett överskott på 0,1 % av BNP 2019, vilket uppfyller budgetmålet på medellång sikt om en balanserad strukturell budget 2019. Efterlevnad av kraven i den förebyggande delen är en förmildrande omständighet vid bedömningen av att medlemsstaten vid första anblicken inte uppfyller skuldkriteriet 2019.

Stabilitetsprogrammet 2020 innehåller information om den förväntade övergående underskottsökande effekten på de offentliga finanserna från de åtgärder som regeringen vidtagit för att bekämpa pandemin (som uppskattas vara 4,4 % av BNP). Utsikterna för de offentliga finanserna på medellång sikt präglas av exceptionellt stor osäkerhet om pandemins varaktighet och dess följder för ekonomin.

4.4. Offentlig skuldsättning på medellång sikt

Efter att den offentliga skuldkvoten hade minskat betydligt från 103,4 % av BNP 2016 till 93,9 % av BNP 2017 ökade den till 100,6 % av BNP 2018. Ökningen berodde på de statliga engångsstödåtgärderna för försäljningen och den ordnade avvecklingen av CCB 2018.

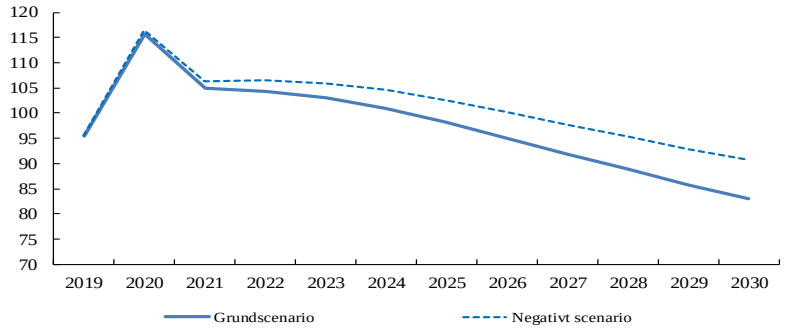
2019 minskade den offentliga skuldkvoten kraftigt till 95,5 % som en följd av ett betryggande primärt budgetöverskott samt en positiv snöbollseffekt. Dessa skuldreducerande faktorer uppvägdes delvis av den skuldökande effekten av stock-/flödesjusteringarna (+0,4 % av BNP).

Enligt kommissionens vårprognos 2020 förväntas den offentliga förvaltningens skuld stiga från 95,5 % av BNP 2019 till 115,7 % av BNP 2020.

Analysen av skuldsättningens hållbarhet har uppdaterats utifrån kommissionens vårprognos 2020. Denna analys bekräftar att skuldställningen, trots risker, fortfarande är hållbar på medellång sikt, även med tanke på viktiga förmildrande omständigheter (bl.a. skuldprofilen). Även om den offentliga skuldställningen försämrades till följd av covid-19-krisen förväntas framför allt skuldkvoten i förhållande till BNP i referensscenariot följa en hållbar (nedåtgående) bana på medellång sikt[4].

[4] Referensscenariot grundar sig på kommissionens vårprognos 2020. Efter 2021 antas finanspolitiken gradvis anpassas i enlighet med EU:s ramar för samordning och övervakning av ekonomi och offentliga finanser. Tillväxten i BNP i fasta priser beräknas enligt den s.k. EPC/OGWG T+10-metoden. Den faktiska tillväxten (BNP i fasta priser) drivs framför allt av den potentiella tillväxten och påverkas av eventuella ytterligare finanspolitiska anpassningar som övervägs (genom den finanspolitiska multiplikatorn). Inflationen antas gradvis närma sig 2 %. Ränteantaganden görs utifrån förväntningarna på finansmarknaden. I det negativa scenariot förväntas högre räntesatser (en höjning med 500 räntepunkter) och en lägre BNP-tillväxt (en sänkning med 0,5 procentenheter) med avseende på referensscenariot (under hela prognosperioden).

Diagram 1: Offentlig skuldkvot, Cypern, % av BNP



Källa: Kommissionen

4.5 Andra faktorer som förts fram av medlemsstaten

Den 11 maj 2020 överlämnade de cypriotiska myndigheterna en skrivelse om faktorer av betydelse i enlighet med artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1467/97. Den analys som presenteras i föregående avsnitt av denna rapport omfattar i stort sett de viktiga faktorer som förts fram av myndigheterna. I sin skrivelse betonade de cypriotiska myndigheterna också den positiva utvecklingen av de offentliga finanserna, vilket återspeglas i det samlade balansöverskottet för den offentliga förvaltningen som uppnåtts under de senaste fyra åren (2016–2019), om engångseffekterna kopplade till CCB inte räknas med. Myndigheterna noterar också det jämfört med 2018 har skett en ökning i kontantreserven som motsvarar ungefär 2 % av BNP i slutet av 2019, särskilt med tanke på den planerade återbetalningen av IMF-lånet i början av 2020.

5. SLUTSATSER

Enligt stabilitetsprogrammet planeras Cyperns offentliga underskott 2020 stiga till 4,3 % av BNP, vilket är över, och inte nära, fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Det planerade överskridandet av referensvärdet betraktas som ett undantag och anses i nuläget vara av övergående karaktär.

Den offentliga förvaltningens bruttoskuld uppgick till 95,5 % av BNP i slutet av 2019, dvs. gott och väl över referensvärdet på 60 % av BNP. Cypern uppfyllde inte riktmärket för skuldminskning 2019.

Denna rapport har i enlighet med fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten även tagit hänsyn till faktorer som är av betydelse. Som fastställs i artikel 2.4 i förordning (EG) nr 1467/97 när det gäller efterlevnaden av underskottskriteriet 2020 gäller det att eftersom den offentliga skuldkvoten överskrider referensvärdet 60 % och det dubbla villkoret – dvs. att underskottet ligger nära referensvärdet och att referensvärdet är tillfälligt – inte är uppfyllt, kan dessa faktorer, med avseende på underskottskriteriet, inte beaktas i de steg som leder fram till beslutet om förekomst av ett alltför stort underskott för Cypern. Analysen tyder sammantaget på att underskottskriteriet så som det definieras i fördraget och förordning (EG) nr 1467/1997 inte är uppfyllt.

Vad gäller uppfyllandet av skuldkriteriet under 2019 leder faktorerna av betydelse, särskilt i) de observerade makroekonomiska förhållandena, ii) de begränsade framstegen med genomförandet av tillväxtfrämjande strukturreformer under de senaste åren och iii) uppfyllandet av det medelfristiga budgetmålet, till slutsatsen att skuldkriteriet i fördraget och i förordning (EG) nr 1467/1997 har uppfyllts.