



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2020.5.20.
COM(2020) 548 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE

Ciprus

**Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 126. cikkének (3) bekezdése szerinti
jelentés**

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE

Ciprus

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 126. cikkének (3) bekezdése szerinti jelentés

1. BEVEZETÉS

2020. március 20-án a Bizottság közleményt fogadott el a Stabilitási és Növekedési Paktum általános mentesítési rendelkezésének alkalmazásáról. Az 1466/97/EK rendelet 5. cikkének (1) bekezdésében, 6. cikkének (3) bekezdésében, 9. cikkének (1) bekezdésében és 10. cikkének (3) bekezdésében, valamint az 1467/97/EK rendelet 3. cikkének (5) bekezdésében és 5. cikkének (2) bekezdésében meghatározottak szerinti rendelkezés elősegíti a költségvetési politikák összehangolását súlyos gazdasági visszaesés idején. Közleményében a Bizottság megosztotta a Tanáccsal azt a véleményét, miszerint a Covid19-járvány következtében várható súlyos gazdasági visszaesés miatt a jelenlegi feltételek lehetővé teszik a rendelkezés alkalmazását. A tagállamok pénzügyminiszterei 2020. március 23-án egyetértettek a Bizottság értékelésével. Az általános mentesítési rendelkezés alkalmazása lehetővé teszi a középtávú költségvetési célhoz vezető kiigazítási pályától való átmeneti eltérést, ha ez középtávon nem veszélyezteti a költségvetés fenntarthatóságát. A korrekciós ág tekintetében a Tanács a Bizottság ajánlására úgy is határozhat, hogy módosított költségvetési pályát fogad el. Az általános mentesítési rendelkezés nem függeszti fel a Stabilitási és Növekedési Paktum eljárásait. Lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy eltérjenek az általában alkalmazandó költségvetési követelményektől, a Bizottság és a Tanács számára pedig biztosítja annak lehetőségét, hogy a Paktum keretében meghozzák a szükséges szakpolitikai koordinációs intézkedéseket.

A ciprusi hatóságok által 2020. március 31-én bejelentett és azt követően az Eurostat által megerősített adatok¹ azt mutatják, hogy a ciprusi költségvetési többlet 2019-ben elérte a GDP 1,7 %-át, miközben a bruttó államadósság a GDP 95,5 %-át tette ki.² A 2020. évi stabilitási program szerint Ciprus 2020-ra a GDP 4,3 %-ának megfelelő hiányt tervez, míg az adósság a tervek szerint a GDP 116,8 %-a lesz.

A 2020-ra tervezett hiány *prima facie* azt bizonyítja, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum értelmében túlzott hiány áll fenn.

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

² A GDP-arányos adósságráta 2018-ban 100,6 %-ra nőtt a bankszektor támogatását célzó egyszeri műveletek következtében.

A 2019-re vonatkozó adatok arra utalnak továbbá, hogy az ország nem felel meg az adósságcsökkentési referenciaértéknek, ami szintén annak a *prima facie* bizonyítéka, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum értelmében túlzott hiány áll fenn.

Mindezek alapján a Bizottság ezért elkészítette ezt a jelentést, amely elemzi Ciprus Szerződésben foglalt hiány- és adósságkritériumoknak való megfelelését. Megvizsgálja az érdemleges tényezőket, és megfelelően figyelembe veszi a Covid19-járványhoz kapcsolódó számottevő gazdasági sokkhatást.

1. táblázat Költségvetési hiány és államadósság (a GDP %-ában)

		2016	2017	2018	2019	2020 BIZ	2021 BIZ
Hiánykritérium	Államháztartási egyenleg	0,3 %	2 %	-3,7	1,7	-7 %	-1,8 %
Adósságkritérium	Bruttó államadósság	103,4 %	93,9 %	100,6	95,5	115,7 %	105 %
	Az adósságcsökkentési referenciaértéktől való eltérés				0,1	3,0 %	-0,4 %

Megjegyzés: Forrás: Eurostat, a Bizottság 2020. tavaszi előrejelzése

2. HIÁNYKRITÉRIUM

A 2020. évi stabilitási program alapján Ciprus költségvetési hiánya 2020-ban várhatóan eléri a GDP 4,3 %-át, azaz jóval meghaladja a Szerződésben szereplő, a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaértéket, és ahhoz nem marad közel. A hiány várhatóan elsősorban a kormány által a világjárvány leküzdése érdekében elfogadott intézkedések hiánynövelő költségvetési hatásának (a becslések szerint a GDP 4,4 %-a) és a makrogazdasági helyzet romlása nyomán az adóbevételek feltételezett szűkülésének tudható be.

A Szerződésben meghatározott referenciaérték 2020-ra tervezett túllépése kivételes, mivel súlyos gazdasági visszaesés eredménye. A Covid19-világjárvány hatását figyelembe véve a Bizottság 2020. tavaszi előrejelzése a 2020. évi reál-GDP 7,4 %-os visszaesését vetíti előre.

A Bizottság 2020. tavaszi előrejelzése alapján a hiány 2021-ben a GDP 3 %-a alá fog csökkenni, így a Szerződésben meghatározott referenciaérték tervezett túllépése átmeneti lenne. Ezt az előrejelzést azonban kivételesen magas fokú bizonytalanság övezi.

Összegezve, a 2020-ra tervezett hiány meghaladja a Szerződésben szereplő, a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaértéket, és ahhoz nem marad közel. A referenciaérték túllépése a Szerződés és a Stabilitási és Növekedési Paktum értelmében véve kivételesnek minősül, míg a túllépés jellege jelenleg átmenetinek tekinthető. Így az elemzés arra enged következtetni, hogy a Szerződés és az 1467/97/EK rendelet értelmében a hiánykritérium *prima facie* nem teljesül.

3. ADÓSSÁGKRITÉRIUM

A GDP-arányos államadósság, miután 2017-ben lényegesen, a GDP 93,9 %-ára csökkent, 2018-ban 100,6 %-ra növekedett. Ez a növekedés főként a Cyprus Cooperative Bank értékesítéséhez és rendezett felszámolásához nyújtott, a GDP 15 %-át meghaladó összegű

(3,2 milliárd EUR) egyszeri kormányzati támogatás finanszírozását szolgáló államkötvény-kibocsátásnak tudható be.

A GDP-arányos államadósság-ráta a 2018. évi 100,6 %-ról 2019-ben lényegesen visszaesett, 95,5 %-ra. Az adósságcsökkenés a nominális GDP-növekedéshez társuló kényelmes államháztartási többletnek volt köszönhető. Ezt részben ellensúlyozta az SFA-tételek 2019. évi adósságnövelő hatása (a GDP + 0,4 %-a), amely a kormány készpénztartalékainak növekedését tükrözte.

A bejelentett adatok szerint Ciprus 2019-ben nem felelt meg az adósságcsökkentési referenciaértéknek (lásd az 1. táblázatot), mivel a referenciaértékhez viszonyított eltérés a GDP 0,1 %-a.

Az elemzés ezért arra enged következtetni, hogy a 2019. évi eredményadatok alapján *prima facie* az adósságkritérium nem teljesül.

4. ÉRDEMLEGES TÉNYEZŐK

A Szerződés 126. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha egy tagállam nem felel meg az egyik vagy mindkét említett kritériummal kapcsolatos követelményeknek, a Bizottság erről jelentést készít. A Bizottság jelentése „figyelembe veszi, hogy a költségvetési hiány meghaladja-e az állami beruházások kiadásait, valamint minden egyéb érdemleges tényezőt, beleértve a tagállam középtávú gazdasági és költségvetési helyzetét”.

Ezeket a tényezőket tovább pontosítja az 1467/97/EK rendelet 2. cikkének (3) bekezdése, amely arról is rendelkezik, hogy kellő figyelmet kell fordítani „minden olyan egyéb tényezőre, amely az érintett tagállam véleménye szerint érdemleges a hiány- és adósságkritériumoknak való megfelelés átfogó értékelése szempontjából, és amelyet az adott tagállam a Tanács és a Bizottság elé terjesztett”.

Az adósságkritérium nyilvánvaló megsértése miatt az érdemleges tényezők elemzése különösen indokolt, mivel az adósság dinamikáját nagyobb mértékben befolyásolják a kormány ellenőrzésén kívül eső tényezők, mint a hiány esetében. Ezt az 1467/97/EK rendelet 2. cikkének (4) bekezdése is elismeri, amely előírja, hogy az adósságkritériumnak való megfelelés értékelésekor az érdemleges tényezőket a kritérium megsértésének mértékétől függetlenül figyelembe kell venni. E tekintetben az adósságkritériumnak való megfelelés értékelése során legalább a következő három fő szempontot kell figyelembe venni, tekintettel ezeknek az adósságdinamikára és a fenntarthatóságra gyakorolt hatására: i. a középtávú költségvetési cél vagy az ahhoz vezető kiigazítási pálya betartása, ii. strukturális reformok végrehajtása, és iii. az uralkodó gazdasági feltételek.

Ami a hiánykritériumnak való 2020. évi megfelelést illeti – az 1467/97/EK rendelet 2. cikkének (4) bekezdésében foglaltak szerint –, mivel a GDP-arányos államadósság-ráta meghaladja a 60 %-os referenciaértéket és nem teljesül a kettős feltétel – vagyis az, hogy a hiány közel marad a referenciaértékhez és a referenciaérték túllépése csak átmeneti –, az említett érdemleges tényezők nem vehetők figyelembe a Ciprusra vonatkozó, túlzott hiány fennállásáról szóló határozathoz vezető lépések során. A jelenlegi helyzetben a 2020 tekintetében figyelembe veendő további kulcsfontosságú tényező a Covid19-világjárvány gazdasági hatása, amely igen jelentős mértékben befolyásolja a költségvetési helyzetet és rendkívül bizonytalan kilátásokat eredményez. A világjárvány miatt sor kerül az általános mentesítési rendelkezés alkalmazására is.

4.1. A Covid19-világjárvány

A Covid19-világjárvány súlyos gazdasági sokkhoz vezetett, amelynek számottevő negatív hatása van az Európai Unió egészében. A GDP-növekedésre jelentett következmények a járvány időtartamától, és a nemzeti hatóságok által, valamint európai és világszinten a járvány terjedésének lassítása, a termelőkapacitások védelme és az aggregált kereslet támogatása érdekében hozott intézkedések időtartamától függnék majd. A tagállamok olyan költségvetési intézkedéseket fogadtak el, illetve jelenleg is dolgoznak olyan költségvetési intézkedések elfogadásán, amelyek célja az, hogy növeljék az egészségügyi rendszerek kapacitását, és segítséget nyújtsanak a válság által különösen súlyosan érintett egyéneknek és ágazatoknak. Jelentős likviditástámogatási intézkedések és egyéb garanciák elfogadására is sor került. Részletesebb információk függvényében az illetékes statisztikai hatóságoknak meg kell vizsgálniuk, hogy az említett intézkedések azonnali hatással vannak-e az államháztartási egyenlegre, vagy sem. Az említett intézkedések a gazdasági tevékenység visszaesésével együtt a költségvetési hiány és az államadósság jelentős mértékű megnövekedéséhez fognak vezetni.

4.2. A középtávú gazdasági helyzet és strukturális reformok

A reál-GDP növekedése 2016 óta egyre nagyobb mértékben potenciál feletti volt, és a fő hajtóerőt a fogyasztás jelentette. 2016 óta nagyon erős volt a nominális növekedés is. Ezért a makrogazdasági feltételeket nem lehet enyhítő tényezőként figyelembe venni annak magyarázatában, hogy Ciprus miért nem lépett megfelelő mértékben előre 2019-ben az adósságcsökkentési referenciaérték teljesítése felé.

A Bizottság 2020. tavaszi előrejelzése szerint a Covid19-világjárvány következtében a GDP 2020-ban csaknem 7,5 %-kal csökken, ami az utazási korlátozások és a korlátozó intézkedések miatt a gazdasági tevékenységben bekövetkezett zavarok, valamint a szolgáltatások, és különösen az idegenforgalom iránti külső kereslet várható jelentős visszaesésének a következménye. A makrogazdasági kilátásokat a világjárvány időtartamával és gazdasági hatásával kapcsolatos jelentős bizonytalanság övezi. Ez enyhítő tényező annak értékelésekor, hogy Ciprus 2020-ban megfelel-e a hiánykritériumnak.

A Bizottság a 2020. évi országjelentésében³ megállapította, hogy Ciprus összességében korlátozott haladást ért el a 2019. évi országspecifikus ajánlások végrehajtásában. Konkrétabban, Ciprus némi haladást tett, mindenekelőtt az állami vállalatok irányításának javítása, a nemteljesítő hitelállomány csökkentésének előmozdítása, az állami foglalkoztatási szolgálatok hatékonyságának megerősítése és a fiatalok elérése, a K+F javítása, a kkv-k finanszírozási eszközökhöz való hozzáférése és a nemzeti egészségbiztosítási rendszer reformja első szakaszának végrehajtása terén. Korlátozott volt a haladás i. a közigazgatás és a helyi önkormányzatok reformja, ii. a beruházásokkal kapcsolatos gazdaságpolitikának a fenntartható közlekedésre, a hulladék- és vízgazdálkodásra, a digitalizációra és a digitális készségekre való összpontosítása, iii. az igazságszolgáltatási rendszer hatékonyságának és a fizetési fegyelemnek a javítása, iv. az ingatlanokra vonatkozó tulajdonjogi igazolás kiadására és a tulajdonjog átruházására szolgáló megbízható rendszer felállítása terén. Nem volt haladás a privatizációs projektek végrehajtása tekintetében.

³ Lásd: Bizottsági szolgálati munkadokumentum, SWD (2020) 512 final, 2020. február 26., „2020. évi országjelentés – Ciprus, amely tartalmazza a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és korrekciójáról szóló részletes vizsgálatot”.

4.3. A középtávú költségvetési helyzet és az állami beruházások

Az elsődleges költségvetési pozíció a 2018-ban a GDP 3,7 %-át kitevő hiányról 2019-ben 1,7 %-os többletre javult. Az államháztartási egyenleg 2018-hoz viszonyított 2019-es javulása főként a 2018. évi hiány átmeneti jellegét tükrözi, ami a bankszektorban 2018-ban nyújtott egyszeri kormányzati támogatásra (a GDP 7,4 %-a) vezethető vissza. A CCB-nek 2018-ban nyújtott pénzügyi támogatási intézkedéseknek a közberuházásokra gyakorolt egyszeri hatása miatt a közberuházások aránya a 2018. évi GDP-arányos 5,7 %-ról 2019-ben 1,7 %-ra csökkent.

Az eredményadatok és a Bizottság előrejelzése alapján Ciprus strukturális egyenlege 2019-ben a GDP 0,1 %-át kitevő mértékű többletet mutatott, vagyis 2019-ben meghaladta a strukturális értelemben kiegyensúlyozott költségvetési egyenlegre vonatkozó középtávú célt. A prevenció ág követelményeinek való megfelelés enyhítő tényező annak értékelése során, hogy egy tagállam 2019-ben *prima facie* megfelel-e az adósságkritériumnak.

A 2020. évi stabilitási program tájékoztatást nyújt a kormány által a világjárvány leküzdése érdekében elfogadott hiánynövelő intézkedéscsomagnak az államháztartásra gyakorolt várható átmeneti hatásáról (a becslések szerint a GDP 4,4 %-a). A középtávú költségvetési kilátásokat a világjárvány időtartamával és gazdasági hatásával kapcsolatos rendkívül nagy fokú bizonytalanság jellemzi.

4.4. Az államadósság középtávú alakulása

A GDP-arányos államadósság, miután a 2016. évi 103,4 %-ról 2017-ben lényegesen, a GDP 93,9 %-ára csökkent, 2018-ban 100,6 %-ra növekedett. A növekedés a Cyprus Cooperative Bank értékesítéséhez és rendezett felszámolásához 2018-ban nyújtott egyszeri kormányzati támogatásnak tudható be.

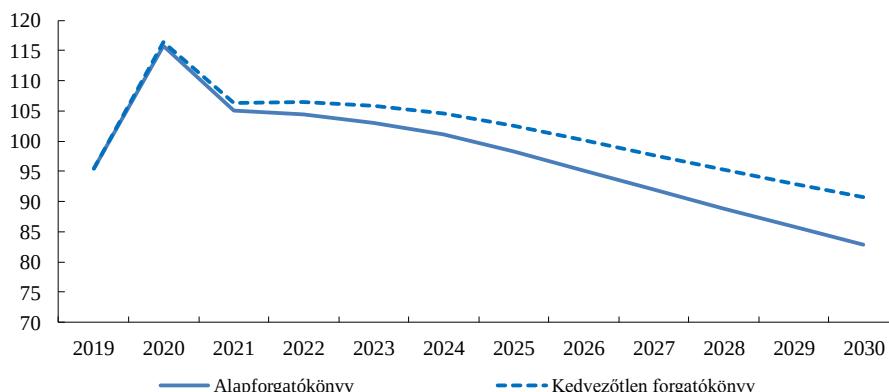
2019-ben a GDP-arányos államadósság jelentősen, 95,5 %-ra csökkent, amit az elsődleges költségvetés kényelmes többlete és a kedvező „hólabdahatás” váltott ki. Az említett adósságcsökkentő tényezőket részben ellensúlyozta az SFA-tételek adósságnövelő hatása (a GDP +0,4 %-a).

A Bizottság 2020. tavaszi előrejelzése szerint az államadósság a 2019. évi 95,5 %-ról 2020-ra várhatóan 115,7 %-ra emelkedik.

Az adósságfenntarthatósági elemzés a Bizottság 2020. tavaszi előrejelzésében frissült. Az elemzés szerint a kockázatok ellenére középtávon fenntartható marad az adóssághelyzet, figyelembe véve jelentős enyhítő tényezőket is (többek között az adósságprofil). Mindenekelőtt, noha a Covid19-válság következtében romlott az államadósság-pozíció, az alapforgatókönyv szerinti GDP-arányos adósságráta középtávon várhatóan fenntartható (csökkenő) pályán lesz⁴.

⁴ Az alapforgatókönyv a Bizottság 2020. tavaszi előrejelzésén alapul. 2021 után feltételezhető a költségvetési politika fokozatos kiigazítása az uniós gazdasági és költségvetési koordináció és felügyelet keretrendszerével összhangban. A reál-GDP növekedésének előrejelzése az úgynevezett EPC/OGWG T+10 módszer szerint történik. Ebben a keretben a (reál) tényleges GDP-növekedést a potenciális GDP-növekedés határozza meg, és minden további (a költségvetési multiplikátoron keresztül) figyelembe vett költségvetési kiigazítás befolyásolja. Az infláció a feltételezések szerint fokozatosan 2 %-hoz közeledik. A kamatlábakra vonatkozó feltételezéseket a Bizottság szolgálatai a pénzügyi piaci várakozásokkal összhangban határozzák meg. A kedvezőtlen forgatókönyv az

1. ábra: GDP-arányos államadósság, Ciprus, a GDP %-ában



Forrás: a Bizottság szolgálatai

4.5. A tagállam által előterjesztett egyéb tényezők

A ciprusi hatóságok 2020. május 11-én az 1467/97/EK rendelet 2. cikkének (3) bekezdésével összhangban az érdemleges tényezőket ismertető levelet továbbítottak. Az előző szakaszokban bemutatott elemzés már lényegében tartalmazza a hatóságok által előterjesztett érdemleges tényezőket. Levelükben a ciprusi hatóságok hangsúlyozták, hogy az elmúlt években az államháztartási pozíció kedvezően alakult, amit az államháztartási egyenleg elmúlt négy évben (2016–2019) elért többlete is tükröz, figyelmen kívül hagyva a CCB-hez kapcsolódó egyszeri hatásokat. A hatóságok rámutattak továbbá, hogy a készpénzpuffer 2019 végén a GDP körülbelül 2 %-ának megfelelő növekedést mutatott 2018-hoz képest, mindenekelőtt az IMF által nyújtott hitel 2020 elejére tervezett visszafizetésére tekintettel.

5. KÖVETKEZTETÉSEK

A stabilitási program alapján Ciprus államháztartási hiánya 2020-ban a tervek szerint a GDP 4,3 %-ára nő, így meghaladja a Szerződésben szereplő, a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaértéket és ahhoz nem marad közel. A referenciaérték tervezett túllépése kivételesnek és jelenleg átmenetinek minősül.

A bruttó államadósság 2019 végén a GDP 95,5 %-át tette ki, ami jóval a Szerződés által a GDP 60 %-ában megállapított referenciaérték felett van. Ciprus 2019-ben nem felelt meg az adósságcsökkentési referenciaértéknek.

A Szerződéssel és a Stabilitási és Növekedési Paktummal összhangban ez a jelentés az érdemleges tényezőket is megvizsgálta. Ami a hiánykritériumnak való 2020. évi megfelelést illeti – az 1467/97/EK rendelet 2. cikkének (4) bekezdésében foglaltak szerint –, mivel a GDP-arányos államadósság-ráta meghaladja a 60 %-os referenciaértéket és nem teljesül a kettős feltétel – vagyis az, hogy a hiány közel marad a referenciaértékhez és a referenciaérték

alapforgatókönyvhöz képest magasabb kamatlábakat (500 bázisponttal) és alacsonyabb GDP-növekedést (–0,5 százalékponttal) feltételez (az előrejelzés teljes időhorizontján).

túllépése csak átmeneti –, az említett érdemleges tényezők nem vehetők figyelembe a Ciprusra vonatkozó, túlzott hiány fennállásáról szóló határozathoz vezető lépések során. Összességében az elemzés arra enged következtetni, hogy a Szerződésben és az 1467/97/EK rendeletben meghatározott hiánykritérium nem teljesül.

Ami az adósságkritériumnak való 2019. évi megfelelést illeti, az érdemleges tényezők, mindenekelőtt i. a megfigyelt makrogazdasági feltételek; ii. a növekedést ösztönző strukturális reformok végrehajtása terén az elmúlt években megfigyelhető korlátozott haladás, valamint iii. a középtávú költségvetési célnak való megfelelés alapján az a következtetés vonható le, hogy a Szerződésben és az 1467/97/EK rendeletben meghatározott adósságkritérium teljesül.