ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 15.6.2010
SEC(2010) 739 τελικό

ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

σχετικά με την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος στην Κύπρο

ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

σχετικά με την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος στην Κύπρο

Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΣΥΜΦΩΝΟΥ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΣΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΚΡΙΣΗ

1. Πολλές χώρες της ΕΕ αντιμετωπίζουν επί του παρόντος ελλείμματα γενικής κυβέρνησης τα οποία υπερβαίνουν την τιμή αναφοράς του 3% του ΑΕΠ που ορίζεται στη Συνθήκη. Η συχνά σοβαρή επιδείνωση του ελλείμματος καθώς και του χρέους πρέπει να εξετάζεται στο πλαίσιο της πρωτοφανούς παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης και της επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας κατά την περίοδο 2008-09. Η κατάσταση αυτή αποτελεί τη συνισταμένη πολλών παραγόντων. Πρώτον, η επιβράδυνση της οικονομικής δραστηριότητας έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση των φορολογικών εσόδων και την αύξηση των δαπανών για κοινωνικές παροχές (π.χ. επιδόματα ανεργίας). Δεύτερον, αναγνωρίζοντας τον σημαντικό ρόλο που οφείλουν να διαδραματίσουν οι δημοσιονομικές πολιτικές στην παρούσα έκτακτη οικονομική συγκυρία, η Επιτροπή, στο ευρωπαϊκό σχέδιο για την ανάκαμψη της οικονομίας (ΕΣΑΟ) του Νοεμβρίου 2008, το οποίο εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Δεκέμβριο, ζήτησε να ληφθούν δημοσιονομικά μέτρα για την τόνωση της οικονομίας. Το σχέδιο ανέφερε αναλυτικά ότι τα μέτρα τόνωσης πρέπει να είναι έγκαιρα, στοχευμένα και προσωρινά και να διαφοροποιούνται στα κράτη μέλη ώστε να αντικατοπτρίζουν τη διαφορετική τους κατάσταση ως προς τη διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών και την ανταγωνιστικότητα και ότι πρέπει να παύσουν να ισχύουν όταν βελτιωθούν οι οικονομικές συνθήκες. Τέλος, αρκετές χώρες έχουν λάβει μέτρα για τη σταθεροποίηση του χρηματοπιστωτικού τους τομέα, ορισμένα από τα οποία έχουν επίπτωση στην κατάσταση του χρέους ή συνιστούν κίνδυνο αύξησης των ελλειμμάτων και του χρέους στο μέλλον, μολονότι ορισμένες από τις δαπάνες της δημόσιας στήριξης μπορούν να ανακτηθούν μεταγενέστερα.

2. Βάσει του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, η Επιτροπή οφείλει να κινεί τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ) κάθε φορά που το έλλειμμα ενός κράτους μέλους υπερβαίνει την τιμή αναφοράς του 3% του ΑΕΠ. Οι τροποποιήσεις που πραγματοποιήθηκαν το 2005 στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης είχαν στόχο να διασφαλιστεί ιδίως ότι θα λαμβάνεται πλήρως υπόψη το οικονομικό και δημοσιονομικό υπόβαθρο σε όλα τα στάδια της ΔΥΕ. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης παρέχει το πλαίσιο στήριξης των κυβερνητικών πολιτικών για την άμεση επάνοδο σε υγιείς δημοσιονομικές θέσεις, λαμβάνοντας υπόψη την οικονομική συγκυρία και διασφαλίζοντας κατά τον τρόπο αυτό τη μακροπρόθεσμη διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών.

ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

3. Το άρθρο 126 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης θεσπίζει διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ). Η διαδικασία αυτή διευκρινίζεται περαιτέρω στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/97 του Συμβουλίου «για την επιτάχυνση

και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος», που αποτελεί μέρος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης[1].

4. Σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 2 της συνθήκης, η Επιτροπή παρακολουθεί την τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας με βάση δύο κριτήρια, και συγκεκριμένα: α) κατά πόσον ο λόγος του προβλεπόμενου ή υφιστάμενου δημοσιονομικού ελλείμματος προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (ΑΕΠ) υπερβαίνει την τιμή αναφοράς του 3% του ΑΕΠ (εκτός εάν ο λόγος αυτός σημειώνει ουσιαστική και συνεχή πτώση και έχει φθάσει σε επίπεδο παραπλήσιο της τιμής αναφοράς· είτε, εναλλακτικά, η υπέρβαση της τιμής αναφοράς είναι απλώς έκτακτη και προσωρινή και ο λόγος παραμένει κοντά στην τιμή αναφοράς)· και β) κατά πόσον ο λόγος του δημοσίου χρέους προς το ΑΕΠ υπερβαίνει την τιμή αναφοράς του 60% (εκτός εάν ο λόγος μειώνεται επαρκώς και πλησιάζει την τιμή αναφοράς με ικανοποιητικό ρυθμό).

5. Το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης ορίζει ότι όταν ένα κράτος μέλος δεν εκπληρώνει τις απαιτήσεις ενός ή αμφοτέρων των κριτηρίων αυτών, η Επιτροπή οφείλει να συντάξει έκθεση. Η έκθεση αυτή λαμβάνει επίσης υπόψη «το κατά πόσον το δημόσιο έλλειμμα υπερβαίνει τις δαπάνες δημοσίων επενδύσεων, καθώς και όλους τους άλλους σχετικούς παράγοντες, συμπεριλαμβανομένης της μεσοπρόθεσμης οικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης του κράτους μέλους».

6. Με βάση τα στοιχεία που γνωστοποιήθηκαν από τις κυπριακές αρχές τον Μάρτιο του 2010[2] και λαμβάνοντας υπόψη τις εαρινές προγνώσεις των υπηρεσιών της Επιτροπής του 2010, η Επιτροπή συνέταξε, στις 12 Μαΐου 2010, έκθεση για την Κύπρο δυνάμει του άρθρου 126 παράγραφος 3[3].

7. Στη συνέχεια, και σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 4 της Συνθήκης, η Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή διατύπωσε γνώμη για την έκθεση της Επιτροπής, στις [27 Μαΐου 2010].

8. Το άρθρο 126 παράγραφος 5 της Συνθήκης ορίζει ότι η Επιτροπή απευθύνει γνώμη στο Συμβούλιο, εάν κρίνει ότι υπάρχει ή ότι μπορεί να εμφανισθεί υπερβολικό έλλειμμα σε ένα κράτος μέλος. Προκειμένου να αποφανθεί για την ύπαρξη ή το ενδεχόμενο εμφάνισης υπερβολικού ελλείμματος, η Επιτροπή θεωρεί ότι πρέπει να λαμβάνονται υπόψη: i) τα συμπεράσματα της έκθεσής της, την οποία συνέταξε δυνάμει του άρθρου 126 παράγραφος 3 και ii) η γνώμη της Οικονομικής και

---

[1] ΕΕ L 209 της 2.8.1997, σ. 6. Στην έκθεση λαμβάνεται επίσης υπόψη το έγγραφο «Λεπτομερείς ρυθμίσεις για την εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και κατευθυντήριες γραμμές για τη μορφή και το περιεχόμενο των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης» το οποίο εγκρίθηκε από το Συμβούλιο ECOFIN της 10ης Νοεμβρίου 2005. Το έγγραφο αυτό είναι διαθέσιμο στη διεύθυνση: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/legal_texts/index_en.htm

[2] Σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 479/2009 του Συμβουλίου, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να κοινοποιούν στην Επιτροπή, δύο φορές το χρόνο, το προβλεπόμενο και το πραγματικό επίπεδο του δημόσιου ελλείμματος και χρέους. Η πλέον πρόσφατη κοινοποίηση της Κύπρου υπάρχει στη διεύθυνση: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/excessive_deficit/edp_notification_tables.

[3] Όλα τα έγγραφα σχετικά με τη ΔΥΕ για την Κύπρο υπάρχουν στη διεύθυνση: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm.

Δημοσιονομικής Επιτροπής για την εν λόγω έκθεση. Με βάση τα στοιχεία αυτά, η Επιτροπή διατύπωσε μια σειρά παρατηρήσεων σχετικά με την Κύπρο.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΚΥΠΡΟ

9. Αμέσως μετά την προσχώρησή της στην ΕΕ τον Μάιο του 2004, η Επιτροπή κίνησε ΔΥΕ για την Κύπρο[4] με την έκδοση έκθεσης βάσει του άρθρου 104 παράγραφος 3 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ) λόγω της ύπαρξης ελλείμματος ύψους 6,3% του ΑΕΠ το 2003, το οποίο υπερέβαινε την τιμή αναφοράς του 3% του ΑΕΠ. Τον Ιούλιο του 2004, με βάση συστάσεις της Επιτροπής, το Συμβούλιο αποφάσισε, σύμφωνα με το άρθρο 104 παράγραφος 6 της ΣΕΚ, ότι υφίστατο υπερβολικό έλλειμμα στην Κύπρο και της απηύθυνε σύσταση δυνάμει του άρθρου 104 παράγραφος 7 της ΣΕΚ προκειμένου να τερματιστεί η κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος το ταχύτερο δυνατό και το αργότερο μέχρι το 2005. Τον Ιούλιο του 2006, μετά από συνολική αξιολόγηση από την οποία προέκυψε ότι το έλλειμμα το 2005 μειώθηκε στο 2,4% του ΑΕΠ, το Συμβούλιο αποφάσισε να καταργήσει την απόφασή του σχετικά με την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος δυνάμει του άρθρου 104 παράγραφος 12 της ΣΕΚ.

10. Μετά τη λήξη της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, το ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης της Κύπρου διατηρήθηκε σε επίπεδα αρκετά χαμηλότερα από την τιμή αναφοράς του 3% του ΑΕΠ όσον αφορά το έλλειμμα. Ειδικότερα, το 2006 το έλλειμμα μειώθηκε περαιτέρω σε 1,2% του ΑΕΠ, ενώ το 2007 και το 2008 εμφανίστηκε πλεόνασμα ύψους 3,4% και 0,9% του ΑΕΠ αντίστοιχα. Παράλληλα, όσον αφορά το διαρθρωτικό ισοζύγιο, το έλλειμμα ύψους 1¼% του ΑΕΠ το 2006 μετατράπηκε σε πλεόνασμα 2½% το 2007, παρουσιάζοντας βελτίωση μεγαλύτερη από το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο (ΜΔΣ) της Κύπρου, που ήταν η επίτευξη ισοσκελισμένου προϋπολογισμού σε διαρθρωτικούς όρους. Στη συνέχεια, το διαρθρωτικό ισοζύγιο, από τα πλεονάσματα των προηγούμενων ετών, άρχισε και πάλι να εμφανίζει αρνητικές τιμές. Κατά την περίοδο 2006-2008, ο δείκτης ακαθάριστου δημόσιου χρέους μειώθηκε κατά περίπου 16¼ εκατοστιαίες μονάδες του ΑΕΠ στο 48,4% το 2008, πολύ κάτω από την τιμή αναφοράς 60% του ΑΕΠ που ορίζεται στη Συνθήκη. Η μείωση του χρέους οφειλόταν στα πρωτογενή πλεονάσματα, την υψηλή ονομαστική ανάπτυξη και τις σημαντικές προσαρμογές αποθεμάτων ροών (π.α.ρ.) που συνδέονταν με την προβλεπόμενη μείωση των καταθέσεων στην κεντρική τράπεζα (χρεολυτικά κεφάλαια) και άλλων συσσωρευμένων χρηματοπιστωτικών περιουσιακών στοιχείων που χρησιμοποιούντο για την εξόφληση ληξιπρόθεσμων οφειλών.

11. Σύμφωνα με τα στοιχεία που κοινοποίησαν οι κυπριακές αρχές τον Απρίλιο του 2010, το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης στην Κύπρο το 2009 ανήλθε στο 6,1% του ΑΕΠ, υπερβαίνοντας συνεπώς την τιμή αναφοράς του 3% του ΑΕΠ. Στην έκθεσή της δυνάμει του άρθρου 126 παράγραφος 3 η Επιτροπή έκρινε ότι το έλλειμμα δεν ήταν κοντά στην τιμή αναφοράς του 3% του ΑΕΠ, και ότι η υπέρβαση της τιμής αναφοράς μπορούσε να χαρακτηρισθεί ως έκτακτη κατά την έννοια της Συνθήκης και του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Συγκεκριμένα, οφείλεται στη σοβαρή επιβράδυνση της οικονομικής δραστηριότητας κατά την

[4] Όλα τα έγγραφα σχετικά με τη ΔΥΕ για την Κύπρο υπάρχουν στη διεύθυνση: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm

έννοια της Συνθήκης και του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Σύμφωνα με τις εαρινές προγνώσεις των υπηρεσιών της Επιτροπής του 2010, το πραγματικό ΑΕΠ στην Κύπρο προβλέπεται να συρρικνωθεί περαιτέρω, αν και σε μικρότερο βαθμό, κατά περίπου ½% το 2010 έναντι 1¾% το 2009. Εντούτοις, η προβλεπόμενη υπέρβαση της τιμής αναφοράς δεν μπορεί να θεωρηθεί προσωρινή. Σύμφωνα με τις εαρινές προγνώσεις των υπηρεσιών της Επιτροπής του 2010, το δημοσιονομικό έλλειμμα αναμένεται να φθάσει σε περίπου 7¾% του ΑΕΠ το 2011 υπό την προϋπόθεση μη μεταβολής της ακολουθούμενης πολιτικής. Επομένως, δεν ικανοποιείται το κριτήριο του ελλείμματος που ορίζει η Συνθήκη.

12. Σύμφωνα με στοιχεία που κοινοποίησαν οι κυπριακές αρχές τον Απρίλιο του 2010, το ακαθάριστο χρέος της γενικής κυβέρνησης παραμένει χαμηλότερο από την τιμή αναφοράς του 60% του ΑΕΠ, και το 2009 έφθασε σε 56,2% του ΑΕΠ. Για το 2010, η Κύπρος γνωστοποίησε προβλεπόμενο χρέος ύψους 62% του ΑΕΠ, ποσοστό που υπερβαίνει την τιμή αναφοράς του 60% του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη. Σύμφωνα με τις εαρινές προγνώσεις των υπηρεσιών της Επιτροπής του 2010, το χρέος αναμένεται να αυξηθεί σε 62,3% του ΑΕΠ το 2010 και εν συνεχεία σε 67,6% το 2011 λόγω της επιδείνωσης του πρωτογενούς ισοζυγίου. Λαμβάνοντας υπόψη τις τάσεις αυτές, ο δείκτης χρέους δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι μειώνεται επαρκώς και ότι πλησιάζει την τιμή αναφοράς με ικανοποιητικό ρυθμό κατά την έννοια της Συνθήκης και του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Επομένως δεν ικανοποιείται το κριτήριο του χρέους που ορίζει η Συνθήκη.

13. Βάσει των διατάξεων της Συνθήκης και του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, η Επιτροπή ανέλυσε, επίσης, στην έκθεσή της «σχετικούς παράγοντες». Βάσει του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης οι παράγοντες αυτοί μπορούν να ληφθούν υπόψη στη διαδικασία που οδηγεί στη λήψη απόφασης σχετικά με την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος, μόνον εφόσον το έλλειμμα ικανοποιεί τη διπλή προϋπόθεση της εγγύτητας και της προσωρινότητας. Στην περίπτωση της Κύπρου, δεν ικανοποιείται η διπλή αυτή προϋπόθεση. Οι σχετικοί παράγοντες, καθαυτοί, στην παρούσα περίπτωση εμφανίζουν ετερόκλητη εικόνα.

14. Η γνώμη της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 4 της Συνθήκης συμπίπτει με την αξιολόγηση της Επιτροπής στην έκθεσή της βάσει του άρθρου 126 παράγραφος 3.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

15. Η παρακολούθηση της δημοσιονομικής κατάστασης στην Κύπρο, και ιδίως η εξέταση της συμμόρφωσης με τα κριτήρια που ορίζονται στο άρθρο 126 παράγραφος 2, οδήγησε την Επιτροπή στην κατάρτιση έκθεσης σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης. Με γνώμονα την έκθεση αυτή και τη γνώμη της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής, η Επιτροπή θεωρεί ότι στην Κύπρο υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα.

16.