EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 15.6.2010
SEK(2010) 739 slutlig

KOMMISSIONENS YTTRANDE

om förekomsten av ett alltför stort underskott i Cypern

KOMMISSIONENS YTTRANDE

om förekomsten av ett alltför stort underskott i Cypern

TILLÄMPNINGEN AV STABILITETS- OCH TILLVÄXTPAKTEN I DEN RÅDANDE KRISSITUATIONEN

1. För närvarande överstiger underskottet i de offentliga finanserna i många EU-länder det referensvärde på 3 % av BNP som fastställs i fördraget. Den ofta kraftiga försämringen av underskotts- och skuldställningen måste ses mot bakgrund av den globala finanskrisen och konjunkturnedgången 2008/09 som saknar motstycke. Flera faktorer spelar in: För det första leder den ekonomiska nedgången till minskade skatteintäkter och ökade sociala utgifter (bland annat för arbetslöshetsersättning). För det andra kan finanspolitiken i hög grad påverka den nuvarande extraordinära ekonomiska situationen, och kommissionen uppmanade därför till finanspolitiska stimulanser i sin ekonomiska återhämtningsplan för Europa från november 2008, som godkändes av Europeiska rådet i december. I planen underströks att stimulanserna bör komma i rätt tid, vara riktade och tidsbegränsade samt anpassas till de offentliga finansernas hållbarhet och konkurrenskraften i de olika medlemsstaterna. De bör också återtas när det ekonomiska läget förbättras. Slutligen har flera länder vidtagit åtgärder för att stabilisera finanssektorn. I vissa fall har detta påverkat skuldställningen eller riskerar att ge högre underskott och skuldsättning i framtiden, även om en del av de offentliga stödkostnaderna kan komma att återvinnas framöver.

2. Enligt stabilitets- och tillväxtpakten ska kommissionen inleda förfarandet vid alltför stora underskott om en medlemsstats underskott överskrider referensvärdet på 3 % av BNP. Ändringarna av pakten 2005 syftade till att säkerställa att den ekonomiska och finanspolitiska bakgrunden beaktas fullt ut under hela förfarandet. Därigenom blir pakten ett ramverk till stöd för politiska åtgärder för att snabbt återgå till sunda offentliga finanser med beaktande av den ekonomiska situationen, vilket också säkerställer de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt.

RÄTTSLIG BAKGRUND

3. I artikel 126 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt föreskrivs ett förfarande vid alltför stora underskott. Detta förfarande specificeras i rådets förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott[1], som utgör en del av stabilitets- och tillväxtpakten.

[1] EGT L 209, 2.8.1997, s. 6. I rapporten beaktas också den ”uppförandekod med närmare angivelser för genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten samt riktlinjer för stabilitets- och konvergensprogrammens innehåll och utformning” som antogs vid rådets (ekonomiska och finansiella frågor) möte den 10 november 2009 och som finns tillgänglig på följande adress: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

4. Enligt artikel 126.2 i fördraget ska kommissionen övervaka att budgetdisciplin iakttas på grundval av följande två kriterier: a) Huruvida andelen av det förväntade eller faktiska underskottet i den offentliga sektorns finanser i procent av bruttonationalprodukten överstiger referensvärdet på 3 % (såvida inte detta procenttal har minskat väsentligt och kontinuerligt och nått en nivå som ligger nära referensvärdet) eller referensvärdet endast undantagsvis och övergående överskrids och procenttalet fortfarande ligger nära referensvärdet. b) Huruvida skuldsättningen i den offentliga sektorn överstiger referensvärdet på 60 % av bruttonationalprodukten (såvida inte detta procenttal minskar i tillräcklig utsträckning och närmar sig referensvärdet i tillfredsställande takt).

5. I artikel 126.3 i fördraget föreskrivs att om en medlemsstat inte uppfyller de krav som gäller enligt ett eller båda dessa kriterier, ska kommissionen utarbeta en rapport. Rapporten ska ”även beakta huruvida den offentliga sektorns underskott överstiger utgifterna för de offentliga investeringarna samt alla övriga faktorer av betydelse, inbegripet medlemsstatens ekonomiska och budgetmässiga läge på medellång sikt”.

6. Utifrån de uppgifter som de cypriotiska myndigheterna lämnade i mars 2010[2] och kommissionens vårprognos 2010, antog kommissionen den 12 maj 2010 en rapport enligt artikel 126.3 för Cypern[3].

7. Den [27 maj 2010] yttrade sig därefter Ekonomiska och finansiella kommittén om kommissionens rapport i enlighet med artikel 126.4 i fördraget.

8. Enligt artikel 126.5 i fördraget ska kommissionen avge ett yttrande till rådet, om den anser att det föreligger eller kan uppstå ett alltför stort underskott i en medlemsstat. Vid ett beslut om huruvida det föreligger eller kan uppstå ett alltför stort underskott anser kommissionen att hänsyn bör tas till i) slutsatserna i dess rapport enligt artikel 126.3, och ii) ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande om denna rapport. Kommissionen har därför gjort följande överväganden beträffande Cypern.

ÖVERVÄGANDEN BETRÄFFANDE CYPERN

9. Omedelbart efter anslutningen till EU i maj 2004 inledde kommissionen förfarandet vid alltför stora underskott för Cypern[4] genom att anta en rapport enligt artikel 104.3 i EG-fördraget på grund av att landet 2003 hade ett underskott på 6,3 % av BNP, och alltså låg över referensvärdet på 3 % av BNP. På rekommendation av kommissionen slog rådet i juli 2004 enligt artikel 104.6 i EG-fördraget fast att det förelåg ett alltför stort underskott i Cypern och riktade enligt artikel 104.7 i EG-fördraget en rekommendation till Cypern om att få situationen med ett alltför stort underskott att upphöra senast 2005. Efter en allsidig bedömning som visade att underskottet

---

2 Enligt rådets förordning (EG) nr 479/2009 ska medlemsstaterna två gånger per år lämna en rapport till kommissionen om sina beräknade och faktiska offentliga underskott och skuldnivåer. Cyperns senaste rapport finns på följande webbplats: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/excessive_deficit/edp_notification_tables.

3 Alla handlingar som rör det alltför stora underskottet i Cypern återfinns på följande webbplats: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm.

4 Handlingar som rör förfarandet vid alltför stora underskott för Cypern återfinns på följande webbplats: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm

minskat till 2,4 % av BNP år 2005, beslutade rådet i juli 2006 enligt artikel 104.12 i EG-fördraget att upphäva sitt beslut om förekomsten av ett alltför stort underskott.

10. När förfarandet vid alltför stora underskott hade avslutats förblev Cyperns offentliga finanser en bra bit under tröskeln på 3 % av BNP. Underskottet minskade ytterligare år 2006 till 1,2 % av BNP, och budgetsaldot uppvisade 2007 och 2008 ett överskott på 3,4 % respektive 0,9 % av BNP. Parallellt med detta vände det strukturella saldot från ett underskott på 1¼ % av BNP år 2006 till ett överskott på 2½ % år 2007 och överträffade därmed Cyperns budgetmål på medellång sikt, som utgjordes av en balanserad budget i strukturella termer. Därefter vände de föregående årens strukturella överskott och utvecklingen blev åter negativ. Under perioden 2006–2008 minskade den offentliga bruttoskuldkvoten med cirka 16½ procentenheter av BNP till 48,4 % år 2008, långt under fördragets referensvärde på 60 % av BNP. Skuldminskningen drevs på av primära överskott, hög nominell tillväxt och betydande stock-/flödesjusteringar i samband med den planerade minskningen av inlåningen till centralbanken (fonderade medel) och andra ackumulerade finansiella tillgångar som användes för att betala tillbaka förfallna lån.

11. Enligt de uppgifter som de cypriotiska myndigheterna lämnade i april 2010, uppgick underskottet i Cyperns offentliga finanser under 2009 till 6,1% av BNP och överskred alltså referensvärdet på 3 % av BNP. Kommissionen bedömde i sin rapport enligt artikel 126.3 att underskottet inte låg nära referensvärdet på 3 % av BNP och att överskridandet kan betecknas som undantagsvis i fördragets och stabilitets- och tillväxtpaktens mening. Underskottet orsakas framför allt av en allvarlig konjunkturnedgång i den mening som avses i fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten. Enligt kommissionens vårprognos 2010 väntas real BNP i Cypern sjunka ytterligare, men i mindre utsträckning, med nästan ½ % under 2010 jämfört med 1¾ % 2009. Det planerade överskridandet av referensvärdet kan emellertid inte betraktas som övergående. Enligt kommissionens vårprognos 2010 väntas budgetunderskottet vid oförändrad politik nå omkring 7¾ % av BNP 2011. Fördragets underskottskriterium är således inte uppfyllt.

12. Enligt de uppgifter som de cypriotiska myndigheterna lämnade i april 2010 ligger den offentliga bruttoskulden kvar under referensvärdet på 60 % av BNP; 2009 uppgick den till 56,2 % av BNP. 2010 väntas skulden enligt Cypern uppgå till 62 % av BNP, vilket innebär att den överskrider fördragets referensvärde på 60 %. Enligt kommissionens vårprognos 2010 väntas skulden öka till 62,3 % av BNP 2010 och ytterligare till 67,6 % 2011 på grund av ett försämrat primärt saldo. Mot bakgrund av dessa trender kan skuldkvoten inte anses minska i tillräcklig utsträckning och närma sig referensvärdet i tillfredsställande takt i den mening som avses i fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten. Fördragets skuldkriterium är således inte uppfyllt.

13. I enlighet med bestämmelserna i fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten bedömde kommissionen i sin rapport också övriga ”faktorer av betydelse”. Enligt pakten får dessa bara beaktas under de steg som leder till beslutet om förekomsten av ett alltför stort underskott om underskottet uppfyller de båda villkoren att ligga nära referensvärdet och att överskrida det tillfälligt. I Cyperns fall uppfylls inte dessa båda villkor. Beaktade separat ger de relevanta faktorerna i detta fall en på det hela taget blandad bild.

14. Ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande enligt artikel 126.4 i fördraget överensstämmer med bedömningen i kommissionens rapport enligt artikel 126.3.

SLUTSATSER

15. Övervakningen av situationen för de offentliga finanserna i Cypern, och särskilt undersökningen av om kriterierna i artikel 126.2 efterlevs, har föranlett kommissionen att utarbeta en rapport i enlighet med artikel 126.3 i fördraget. Mot bakgrund av denna rapport samt ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande finner kommissionen att Cypern har ett alltför stort underskott.

16.