KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 15.6.2010
SEK(2010) 739 wersja ostateczna

OPINIA KOMISJI

w sprawie istnienia nadmiernego deficytu na Cyprze

OPINIA KOMISJI

w sprawie istnienia nadmiernego deficytu na Cyprze

ZASTOSOWANIE PAKTU NA RZECZ STABILNOŚCI I WZROSTU PODCZAS OBECNEGO KRYZYSU

1. Wiele krajów UE boryka się obecnie z deficytem sektora władz publicznych przekraczającym ustaloną w Traktacie wartość referencyjną, tj. 3 % PKB. Znaczne często pogłębienie się deficytu oraz poważny wzrost zadłużenia muszą być postrzegane w kontekście wyjątkowego globalnego kryzysu finansowego i pogorszenia koniunktury gospodarczej w latach 2008/2009. Należy przy tym uwzględnić szereg czynników. Po pierwsze, pogorszenie koniunktury powoduje spadek dochodów podatkowych i wzrost wydatków na świadczenia społeczne (np. świadczenia dla bezrobotnych). Po drugie, Komisja, uwzględniwszy istotną rolę polityki budżetowej w obecnej nadzwyczajnej sytuacji gospodarczej, w opracowanym przez jej służby i zatwierdzonym na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2008 r. Europejskim planie naprawy gospodarczej z listopada 2008 r., wezwała do wdrożenia budżetowych środków stymulacyjnych. W planie naprawy gospodarczej określono, iż środki te powinny mieć charakter doraźny, ukierunkowany, tymczasowy i zróżnicowany w poszczególnych państwach członkowskich, w zależności od ich sytuacji pod względem stabilności finansów publicznych i konkurencyjności, a w sytuacji poprawy warunków gospodarczych powinny zostać wycofane. Ponadto wiele krajów zastosowało środki mające na celu przywrócenie stabilności sektora finansowego. Niektóre z tych środków mają wpływ na wysokość zadłużenia lub grożą wzrostem deficytu i długu w przyszłości, mimo że część kosztów wsparcia rządowego mogłaby zostać odzyskana w przyszłości.

2. Pakt stabilności i wzrostu zobowiązuje Komisję do wszczęcia procedury nadmiernego deficytu, w przypadku gdy deficyt państwa członkowskiego przekracza wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB. Celem wprowadzonych w 2005 r. zmian do paktu stabilności i wzrostu było pełne uwzględnienie kontekstu gospodarczego i budżetowego na wszystkich etapach procedury nadmiernego deficytu. Pakt stabilności i wzrostu zawiera zatem ramy wspierające realizację polityki poszczególnych rządów mającej na celu szybkie przywrócenie finansów publicznych do dobrego stanu z uwzględnieniem sytuacji gospodarczej, a tym samym zapewniające długoterminową stabilność finansów publicznych.

PODSTAWA PRAWNA

3. W art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej określono procedurę mającą zastosowanie w przypadku wystąpienia nadmiernego deficytu. Została ona doprecyzowana w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu[1], które z kolei stanowi część paktu stabilności i wzrostu.

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6. Sprawozdanie uwzględnia również „Szczegółowe zasady wdrażania Paktu na rzecz stabilności i wzrostu oraz wytyczne dotyczące formy i treści programów stabilności i

4. Zgodnie z art. 126 ust. 2 Traktatu Komisja nadzoruje poszanowanie dyscypliny budżetowej na podstawie dwóch kryteriów, a mianowicie: a) czy stosunek między planowanym lub rzeczywistym deficytem publicznym a produktem krajowym brutto (PKB) przekracza wartość referencyjną równą 3 % (chyba że stosunek ten zmniejszył się znacznie oraz w sposób stały i osiągnął poziom bliski wartości referencyjnej; lub przekroczenie wartości referencyjnej ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy i stosunek ten pozostaje bliski wartości referencyjnej); oraz b) czy stosunek między długiem publicznym a PKB przekracza wartość referencyjną wynoszącą 60 % (chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości referencyjnej w zadowalającym tempie).

5. Artykuł 126 ust. 3 Traktatu stanowi, że jeśli państwo członkowskie nie spełnia wymogów jednego lub obu tych kryteriów, Komisja sporządza sprawozdanie. W sprawozdaniu takim Komisja „uwzględnia również to, czy deficyt publiczny przekracza publiczne wydatki inwestycyjne, i uwzględnia wszelkie inne istotne czynniki, w tym średniookresową sytuację gospodarczą i budżetową państwa członkowskiego".

6. Na podstawie danych przesłanych przez władze Cypru w marcu 2010 r.[2] oraz uwzględniając prognozę służb Komisji z wiosny 2010 r., w dniu 12 maja 2010 r. Komisja przyjęła zgodne z art. 126 ust. 3 sprawozdanie dotyczące Cypru[3].

7. Następnie, zgodnie z art. 126 ust. 4 Traktatu, Komitet Ekonomiczno-Finansowy wydał opinię na temat sprawozdania Komisji w dniu [27 maja 2010 r.]

8. Postanowienia art. 126 ust. 5 Traktatu nakładają na Komisję obowiązek skierowania opinii do Rady w przypadku uznania przez Komisję, że w państwie członkowskim istnieje nadmierny deficyt lub że taki deficyt może wystąpić. Komisja uważa, że w celu stwierdzenia, czy nadmierny deficyt istnieje lub może wystąpić, należy wziąć pod uwagę: (i) wnioski zawarte w sprawozdaniu Komisji zgodnym z art. 126 ust. 3 oraz (ii) opinię na temat tego sprawozdania wydaną przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy. Na podstawie powyższych elementów Komisja sformułowała szereg uwag w odniesieniu do Cypru.

UWAGI DOTYCZĄCE CYPRU

9. Wraz z przyjęciem sprawozdania zgodnie z art. 104 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), natychmiast po przystąpieniu Cypru do UE w maju

---

konwergencji" (*Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes*), zatwierdzone przez Radę ECOFIN w dniu 10 listopada 2009 r., dostępne na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

[2] Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 479/2009 państwa członkowskie muszą dwa razy w roku składać Komisji sprawozdania na temat planowanych i rzeczywistych poziomów deficytu oraz długu sektora władz publicznych. Najnowsze przekazane przez Cypr dane można znaleźć na następującej stronie internetowej: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/excessive_deficit/edp_notification_tables.

[3] Wszystkie dokumenty związane z procedurą nadmiernego deficytu dotyczącą Cypru dostępne są na następującej stronie internetowej: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm.

2004 r., Komisja wszczęła wobec tego kraju procedurę nadmiernego deficytu[4] z powodu deficytu, który w 2003 r. wyniósł 6,3 % PKB, przekraczając wartość referencyjną, tj. 3 % PKB. Na podstawie zaleceń Komisji Rada w lipcu 2004 r. przyjęła decyzję zgodnie z art. 104 ust. 6 TWE, stwierdzając, że na Cyprze istnieje nadmierny deficyt, i zgodnie z art. 104 ust. 7 Traktatu skierowała do Cypru zalecenie mające na celu jak najszybszą likwidację nadmiernego deficytu, najpóźniej do 2005 r. W lipcu 2006 r., po dokonaniu ogólnej oceny, która wykazała, że w 2005 r. deficyt obniżono do 2,4 % PKB, Rada podjęła decyzję o uchyleniu swojej decyzji w sprawie istnienia nadmiernego deficytu zgodnie z art. 104 ust. 12 TWE.

10. Po zakończeniu procedury nadmiernego deficytu saldo cypryjskiego sektora władz publicznych pozostawało znacznie poniżej progu deficytu równego 3 % PKB. W szczególności w roku 2006 deficyt zmniejszył się jeszcze bardziej, osiągając poziom 1,2 % PKB, natomiast w latach 2007 i 2008 zanotowano nadwyżkę budżetową wynoszącą odpowiednio 3,4 % i 0,9 % PKB. Równocześnie saldo strukturalne, wykazujące w 2006 r. deficyt na poziomie 1¼ % PKB, w 2007 r. osiągnęło nadwyżkę w wysokości 2½ %, przekraczając średniookresowy cel budżetowy Cypru, jakim jest zrównoważenie budżetu w kategoriach strukturalnych. Następnie jednak na saldzie strukturalnym ponownie zanotowano deficyt. W latach 2006-2008 wskaźnik zadłużenia brutto sektora władz publicznych obniżył się o około 16¼ punktu procentowego PKB, osiągając w 2008 r. wartość 48,4 %, czyli znacznie poniżej określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB. Taki spadek zadłużenia spowodowany był nadwyżkami pierwotnymi, wysokim wzrostem nominalnym oraz znaczną wartością rezydualną zmiany długu (SFA) związaną z planowanym ograniczeniem depozytów w banku centralnym (fundusze amortyzacyjne) oraz innych skumulowanych aktywów finansowych wykorzystywanych do spłaty zapadalnego długu.

11. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez władze Cypru w kwietniu 2010 r. deficyt sektora władz publicznych w 2009 r. wyniósł 6,1 % PKB i tym samym przekroczył wartość referencyjną ustaloną na poziomie 3 % PKB. W sprawozdaniu Komisji sporządzonym zgodnie z art. 126 ust. 3 uznano, że deficyt nie zbliżał się do wartości referencyjnej, tj. 3 % PKB, ale można uznać, że jej przekroczenie ma charakter wyjątkowy w rozumieniu Traktatu oraz paktu stabilności i wzrostu. Wynika ono w szczególności ze znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej w rozumieniu Traktatu oraz paktu stabilności i wzrostu. Według prognozy służb Komisji z wiosny 2010 r. realny PKB Cypru ulegnie dalszemu zmniejszeniu, chociaż już w mniejszym stopniu, o prawie ½ % w 2010 r. w porównaniu ze spadkiem o 1¾ % w roku 2009. Nie można jednak uznać, że planowane przekroczenie wartości referencyjnej ma charakter tymczasowy. Według prognozy służb Komisji z wiosny 2010 r., przy założeniu niezmiennego kursu polityki deficyt budżetowy w 2011 r. osiągnie około 7¾ % PKB. Przewidziane w Traktacie kryterium deficytu nie jest spełnione.

12. Zgodnie z danymi przekazanymi przez władze Cypru w kwietniu 2010 r. dług brutto sektora władz publicznych kształtował się w 2009 r. poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB, a dokładnie na poziomie 56,2 % PKB. W odniesieniu do

[4] Dokumenty związane z procedurą nadmiernego deficytu dotyczącą Cypru są dostępne na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm

roku 2010 Cypr zgłosił planowany dług w wysokości 62 % PKB, przekraczający tym samym określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB. W prognozie służb Komisji z wiosny 2010 r. przewiduje się, że w 2010 r. dług wzrośnie do 62,3 % PKB, a następnie do 67,6 % w roku 2011, ze względu na pogorszenie salda pierwotnego. W tym kontekście nie można uznać, że wskaźnik zadłużenia zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości referencyjnej w zadowalającym tempie w rozumieniu Traktatu oraz paktu stabilności i wzrostu. Przewidziane w Traktacie kryterium zadłużenia nie jest spełnione.

13. Zgodnie z postanowieniami Traktatu oraz paktu stabilności i wzrostu Komisja przeanalizowała także w swoim sprawozdaniu „istotne czynniki". Zgodnie z paktem stabilności i wzrostu mogą one zostać uwzględnione w procesie podejmowania decyzji w sprawie istnienia nadmiernego deficytu wyłącznie wtedy, gdy deficyt spełnia podwójny warunek: zbliża się do wartości referencyjnej oraz ma charakter tymczasowy. W przypadku Cypru ten podwójny warunek nie jest spełniony. Jeżeli rozważyć w bieżącym przypadku wspomniane istotne czynniki indywidualnie, ogólny obraz sytuacji nie jest jednoznaczny.

14. Opinia Komitetu Ekonomiczno-Finansowego, wydana zgodnie z art. 126 ust. 4 Traktatu, jest spójna z oceną zawartą w sprawozdaniu Komisji na mocy art. 126 ust. 3.

WNIOSEK

15. W wyniku monitorowania sytuacji budżetowej na Cyprze, a w szczególności po zbadaniu zgodności z kryteriami określonymi w art. 126 ust. 2, Komisja sporządziła sprawozdanie zgodnie z art. 126 ust. 3 Traktatu. Uwzględniwszy swoje sprawozdanie i opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego, Komisja jest zdania, że na Cyprze istnieje nadmierny deficyt.

16.