

1.



Bruxelles, den 6.9.2013
COM(2013) 626 final

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Vurdering af de foranstaltninger,

Cypern har truffet til opfølgning af Rådets henstilling af 16. maj 2013 med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør

{SWD(2013) 327 final}

DA
DA

1. PROCEDUREN I FORBINDELSE MED UFORHOLDSMÆSSIGT STORE UNDERSKUD: BAGGRUND

Den 13. juli 2010 fastslog Rådet i overensstemmelse med artikel 126, stk. 6, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), at der forelå et uforholdsmæssigt stort underskud i Cypern, og rettede en henstilling til Cypern i henhold til artikel 126, stk. 7, i TEUF med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort offentligt underskud til ophør senest i 2012¹.

Den 27. januar 2011 konkluderede Kommissionen (på grundlag af en vurdering af de foranstaltninger, som Cypern havde truffet i overensstemmelse med artikel 9, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1467/97), at ifølge de oplysninger, der forelå på daværende tidspunkt, havde Cypern taget passende skridt til at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud inden for den af Rådet fastsatte frist.

Den 11. januar 2012 bekræftede Kommissionen, at Cypern havde truffet virkningsfulde foranstaltninger i overensstemmelse med Rådets henstilling af 13. juli 2010 for at bringe sit offentlige underskud ned under referenceværdien på 3 % af BNP, og anså det derfor ikke for nødvendigt med yderligere skridt i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud.

Den 25. april 2013 rettede Rådet en afgørelse til Cypern om specifikke foranstaltninger til genoprettelse af finansiel stabilitet og bæredygtig vækst (herefter benævnt "programmet")².

Sideløbende hermed blev der gennem den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM) stillet en finansiel støttefacilitet til rådighed for Cypern. I denne kontekst indgik de cypriotiske myndigheder og Kommissionen på vegne af ESM et aftalememorandum om specifikke økonomisk-politiske betingelser den 26. april 2013.

Den 16. maj 2013 konkluderede Rådet i overensstemmelse med artikel 3, stk. 5, i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97, at der var truffet virkningsfulde foranstaltninger, men at der efter vedtagelsen af henstillingen i 2010 var opstået negative økonomiske forhold med store ugunstige virkninger for de offentlige finanser, hvilket gjorde det umuligt at overholde den tidsfrist for korrektionen af det uforholdsmæssigt store underskud, som Rådet havde fastsat i juli 2010. Derfor vedtog Rådet en opdateret henstilling efter artikel 126, stk. 7, i TEUF ("den opdaterede henstilling"), hvori fristen for korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud blev forlænget til 2016. Det henstillede, at Cypern burde nå følgende mål for det samlede offentlige underskud: 6,5 % af BNP i 2013, 8,4 % af BNP i 2014, 6,3 % af BNP i 2015 og 2,9 % af BNP i 2016 for at bringe det samlede offentlige underskud ned under referenceværdien på 3 % af BNP i 2016. Med henblik herpå skulle Cypern nøje gennemføre finansloven for 2013 og de aftalte supplerende konsolideringsforanstaltninger, der skulle beløbe sig til mindst 351 mio. EUR i 2013. Cypern skulle til fulde gennemføre de finanspolitiske foranstaltninger for 2014, der blev vedtaget i december 2012, og som beløber sig til mindst 270 mio. EUR i 2014. Cypern skulle på månedsbasis overvåge virkningen af konsolideringsforanstaltningerne på de offentlige finanser og være parat til at fastholde de finanspolitiske mål ved at træffe yderligere foranstaltninger i tilfælde af lavere indtægter eller højere sociale udgifter og under hensyntagen til de makroøkonomiske omstændigheder.

¹ EUT L 186 af 20.7.2010, s. 30.

Alle dokumenter i relation til det uforholdsmæssigt store underskud i Cypern findes på følgende websted:
http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/cyprus_en.htm

² Rådets afgørelse 2013/236/EU (EUT L 141 af 28.5.2013).

Cypern skulle fortsætte den finanspolitiske konsolidering på mellemlang sigt og nærme sig den mellemlange budgetmålsætning om et budget i balance i strukturelle termer ved at begrænse udgiftsvæksten, forbedre skattestrukturen og træffe finanspolitiske og strukturelle foranstaltninger.

2. VURDERING AF, OM DER ER TRUFFET VIRKNINGSFULDE FORANSTALTNINGER

Rådets henstilling af 16. maj 2013 byggede på Kommissionens prognose fra foråret 2013. Den aktuelle vurdering af de vedtagne foranstaltninger bygger på de opdaterede finanspolitiske og makroøkonomiske fremskrivninger i den vurdering af Cyperns program, der blev foretaget i juli måned ("julivurderingen"). Den tager hensyn til den økonomiske og budgetmæssige udvikling siden vedtagelsen af den opdaterede henstilling som led i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud.

I henhold til julivurderingen er fremskrivningerne af de makroøkonomiske udsigter for 2013-2016 stort set uændrede i forhold til den prognose, der ligger til grund for den opdaterede henstilling inden for rammerne af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. BNP i faste priser forventes at falde drastisk med 8,7 % i 2013 som helhed, hvilket er uforandret i forhold til Kommissionens prognose fra foråret 2013. Den forventede afmatning skyldes den øjeblikkelige omstrukturering af banksektoren og følgerne heraf for nettovæksten i långivningen, det langsommere fald i virksomhedernes og husholdningernes gæld, den finanspolitiske konsolidering og den store økonomiske usikkerhed, der kommer til at lægge den indenlandske efterspørgsel og de indenlandske investeringer under pres. Hertil kommer, at det midlertidige påbud om kontrol med kapitalbevægelserne og tilbagetrækningsrestriktioner kombineret med den dermed forbundne usikkerhed forventes at hæmme de internationale kapitalstrømme og mindske omsætningen i både indenlandske og internationalt orienterede virksomheder. Bail-in af uforsikrede indskydere i de to største finansielle institutter forventes at medføre et tab af velstand, som også vil påvirke det private forbrug og investeringer.

Samlet set har Cypern gennemført 2013-budgettet effektivt i årets første halvdel. De finanspolitiske konsolideringsforanstaltninger, som myndighederne har truffet med hensyn til direkte skatter, f.eks. den lovbestemte selskabsskattesats og skattesatsen på renteindtægter, forventes at modvirke de negative konsekvenser af lønnedgangen i både den private sektor og den offentlige sektor i bredere forstand inden for denne skattekategori. Fremskrivningen af indirekte skatteindtægter forbliver stort set uændret, afbalanceret mellem den forholdsvist upåvirkede momsopkrævning og andre indirekte skatter, der forventes at være mere følsomme over for negative makroøkonomiske forhold i de kommende kvartaler. På udgiftssiden forventes den forsigtige gennemførelse af udgiftsforanstaltninger fortsat at kompensere for de højere sociale udgifter, der skyldes den stadigt sværere situation på arbejdsmarkedet.

På baggrund af udviklingen i de første to kvartaler af 2013 bekræfter en opdateret fremskrivning af finanspolitikken, at den underliggende budgetudvikling i første halvdel af 2013 fortsætter på linje med den tilpasningskurs, der blev fastsat i henstillingen som led i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Budgetbalancen for 2013 forventes dog at blive påvirket af kompensationerne til de sikringsfonde og pensionskasser, der har lidt tab pga. uforsikrede indskud i Cyprus Popular Bank (CPB). Cyperns myndigheder forpligtede sig til at udbetale sådanne kompensationer fra statsbudgettet på grund af sikrings- og pensionsfondenes sociale beskaffenhed³. Kompensationen skal sikre, at disse fonde får en

³ I aftalememorandummet om specifikke økonomisk-politiske betingelser for Cyperns tilpasningsprogram (som godkendt den 24. april 2013 af ESM's repræsentantskab) nævnes det udtrykkeligt, at målet for underskuddet for

ensartet behandling i Bank of Cyprus (BoC), når indskuddene omsættes til aktier. Som følge af kompensationen forventes underskuddet for 2013 at blive væsentligt højere end det offentlige underskud på 6,5 % af BNP, som Rådet henstillede om.

Ved det første kontrolbesøg under programmet, blev det fastsat, at kompensationssatsen højst sættes til 52,5 % af det samlede indskud i CPB på grundlag af omregnings-satsen på 47,5 % for indskud, der er blevet omsat til aktier i BoC. Det betyder, at de samlede budgetomkostninger i forbindelse med kompensationerne beløber sig til ca. 1,8 % af BNP, hvoraf halvdelen kan frigøres ved det andet kontrolbesøg under tilpasningsprogrammet. På grundlag af de oplysninger, der foreligger på nuværende tidspunkt, forventes det, at Cypern fuldt ud kan opfylde budgetforpligtelsen i 2013. I så fald vil det tilsvarende primære underskud for 2013 beløbe sig til omkring 4¼ % af BNP og det samlede underskud til 8½ % af BNP, hvilket dermed overstiger de mål for 2013, der blev fastsat i Rådets henstilling af 16. maj. De cypriotiske myndigheder har efter gennemgang og høring af programpartnerne forpligtet sig til at vedtage retningslinjerne for denne ordning, før anden støttrate udbetales. Da kompensationen til sikrings- og pensionsfondene er en ekstraordinær engangsforanstaltning, påvirker det ikke budgetresultaterne i de yderliggende år, og det samlede underskud for 2014 forventes dermed at nå målet for proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud på 8,4 % af BNP. På baggrund af de foreliggende oplysninger synes fristen for at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud i 2016 således realistisk.

Rådets henstilling af 16. maj fokuserede på målet for det samlede underskud og bottom-up-indsatsen på grund af den usædvanlige situation, hvor Cypern oplevede yderst usikre makroøkonomiske forhold, og den strukturelle saldo skønnes mere usikker og variabel over tid end under mere stabile økonomiske forhold. Da Cypern som følge af budgetvirkningerne af kompensationen til pensionskasserne ikke forventes at opfylde 2013-målet for det samlede underskud, jf. Rådets henstilling, bør der foretages en nøje vurdering af, om målene for udgifterne er blevet opfyldt, og om de planlagte diskretionære foranstaltninger er blevet gennemført.

En dybdegående bottom-up-vurdering af de gennemførte finanspolitiske foranstaltninger er særlig relevant for Cyperns vedkommende, da det anbefalede beløb for de diskretionære konsolideringsforanstaltninger udtrykkeligt fremgår af Rådets henstilling af 16. maj 2013. Det er derfor nødvendigt at foretage en vurdering af de konsolideringsforanstaltninger, der har finansielle virkninger i 2013 og 2014, for at bedømme, om Cypern har truffet virkningsfulde foranstaltninger.

Rådet henstillede for 2013, at de aftalte konsolideringsforanstaltninger skulle beløbe sig til mindst 351 mio. EUR (2,1 % af BNP). Disse foranstaltninger omfatter først og fremmest en stigning i den lovbestemte selskabsskattesats til 12,5 %, en stigning i skattesatsen for renteindtægter til 30 % samt en stigning i bankafgifterne til 0,15 %. Som en del af de tidligere

2013 skal revideres med henblik på at omfatte kompensationen til sikrings- og pensionsfondene i Cyprus Popular Bank for at sikre, at de får samme behandling som andre fonde i Bank of Cyprus, efter at indskuddet er blevet omsat til aktier. Der blev desuden opnået enighed om, at "de cypriotiske myndigheder på grund af sikrings- og pensionsfondenes sociale beskaffenhed skal tage det nødvendige kompensationsbeløb fra programfinansieringen". Med henblik derpå blev en vejledende finansiering på ca. 2,5 % af BNP øremærket til tredje kvartal af 2013 i vurderingen af Cyperns finansieringsbehov (note til ESM i henhold til artikel 13, stk. 1, i traktaten om ESM). Da Rådets henstilling blev vedtaget, kunne budgetvirkningen af kompensationen dog ikke fastsættes nøjagtigt, eftersom den afhang af omregnings-satsen for indskud i BoC. Målet for det primære og det samlede underskud for 2013 blev derfor fastsat, uden at der eksplicit blev taget højde for denne kompensationsvirkning på budgettet.

indførte foranstaltninger er skatten på fast ejendom steget betragteligt, der er blevet indført yderligere løn- og pensionsnedskæringer samt en bedre fordeling af sociale overførsler, pensionist- og boligydelse er blevet gennemgået, og der er blevet indført foranstaltninger til kontrol af sundhedsudgifterne. Derudover strømlinede regeringen de sociale overførsler med mere end de påkrævede 113 mio. EUR. Selvom disse yderligere besparelser fra sociale overførsler allerede var omfattet af finansloven for 2013, var der ikke taget højde for dem i den fremskrivning af finanspolitikken, som lå til grund for Rådets henstilling af 16. maj 2013. De gennemførte foranstaltninger beløber sig dermed til mere end 351 mio. EUR for 2013.

Under de opdaterede finanspolitiske og makroøkonomiske fremskrivninger for 2014 ville Cypren nå en virkning på budget på mere end de 270 mio. EUR, som Rådet henstillede om, ved til fulde at gennemføre de aftalte finanspolitiske foranstaltninger. Konsolideringsforanstaltningerne skønnedes at medføre en direkte underskudsreducerende virkning på 2,2 % af BNP. På udgiftssiden skyldes den største virkning en yderligere nedskæring af både lønninger og pensioner i den offentlige sektor (med yderligere 3 %), foranstaltninger til at begrænse stigningen i sociale overførsler og sundhedsudgifter, et gradvist og midlertidigt bidrag på op til 3,5 % til lønninger og en stigning i bidraget til den nationale socialforsikringsordning for både arbejdsgivere og -tagere. Størstedelen af indsatsen kommer dog fra indtægtssiden (1,6 % af BNP) med yderligere stigninger i indirekte skatter (moms og punktafgifter på energi) og stigninger i lønnings- og pensionsbidrag. Hvad angår 2013-stigninger i skatten af fast ejendom, skatten af renteindtægter og moms viser effekten over et helt år sig først i 2014, hvilket bidrager til, at den finanspolitiske indsats i 2013 på indtægtssiden forekommer uregelmæssig.

På trods af, at de er blevet gennemført, forventes nogle af foranstaltningerne på indtægtssiden ikke at leve op til forventningerne, navnlig i 2013. Det er for eksempel sandsynligt, at der vil forekomme et betydeligt tab i udbytteskatten af renteindtægter, hvor stigningen af forfatningsmæssige årsager først blev vedtaget den 29. april 2013 og ikke den 1. januar 2013. Afkastet af stigningen i bankafgifterne (som kreditinstitutterne betaler) er ligeledes blevet nedjusteret på grund af en lovændring, som effektivt sænker skattegrundlaget for 2013 med henblik på at undgå, at de finansielle institutter betaler afgifter af et indskudsgrundlag, der er væsentligt højere end det nuværende indskudsbeløb. For så vidt angår reformen af skattesystemet for motorkøretøjer viste det sig at være vanskeligere at opnå yderligere indtægter end forventet på grund af den stadigt værre situation på Cyprens marked for motorkøretøjer, men der var enighed om at dække tabet ved hjælp af kompenserende foranstaltninger.

Sammenfattende kan det siges, at udgiftsmålene er nået, de diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden er gennemført, og de vedtagne konsolideringsforanstaltninger skønnes på nuværende tidspunkt at overstige de krævede 351 mio. EUR i 2013 og 270 mio. EUR i 2014. Den tilbundsgående bottom-up-vurdering af foranstaltninger, der har en finanspolitisk virkning i 2013 og 2014, tyder på, at Cypren har taget effektive skridt vedrørende Rådets henstilling af 16. maj.

Den usædvanlige situation med et yderst usikkert makroøkonomisk miljø i Cypren gør det vanskeligt nøjagtigt at bedømme den finanspolitiske indsats strukturelt. Desuden er udsvingene, som bemærket i Kommissionens tjenestegrenes analyse⁴, i skønnene over den eventuelle vækst temmelig store i Cyprens tilfælde, og der har været store variationer i de

⁴ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager henstillingen med henblik på Rådets beslutning om at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud i Cypren til ophør - SWD(2013) 176 final, 7.5.2013.

forskellige prognoser i den samlede arbejdskrafts, kapitalakkumuleringens og produktivitetens (TFP) bidrag til eventuel vækst. Disse udsving i det forventede potentielle output og de yderst usikre makroøkonomiske forhold medfører en tilsvarende indvirkning på den forventede strukturelle indsats, også selv om der ikke skulle indtræffe ændringer i budgetgennemførelsen eller gennemførelsen af individuelle konsolideringsforanstaltninger.

Ikke desto mindre tydede målene for den anbefalede samlede saldo i henhold til prognosen fra april på en anslået strukturel finanspolitisk indsats på 1,3 % af BNP i 2013 og 0,3 % i 2014. I henhold til den ajourførte prognose fra juli påvirker en dårligere fremskrivning for arbejdsmarkedet negativt det potentielle output, som blev nedjusteret med 0,4 procentpoint i 2013 og 0,6 procentpoint i 2014. Dette vil igen reducere underskuddet i outputtet for begge år. Som følge heraf og i betragtning af den uændrede fremskrivning af væksten i BNP i faste priser, forventes det cykliske element at være mindre negativt end i prognosen fra april. Den strukturelle forbedring i 2013 og 2014 bliver derfor lidt mindre end forudsat i Rådets henstilling af 16. maj. Såfremt der korrigeres for revisionen af en potentiel outputvækst, forbedres den finanspolitiske indsats til 1,3 % for 2013 og 0,4 % for 2014.

Derimod synes elasticiteten i skatteindtægterne at være lidt lavere i 2013 og lidt højere i 2014 sammenlignet med prognosen fra april, hvilket fører til en nedsættelse af den korrigerede finanspolitiske indsats i 2013 på 0,4 % og en stigning i 2014 på 0,3 %. Skønnet over afkastet af visse foranstaltninger på indtægtssiden er blevet nedjusteret for 2013. Det gælder de indtægtsforanstaltninger, hvis gennemførelse blev forsinket, og hvor effekten over et helt år derfor først viser sig i 2014. Selv om de cypriotiske myndigheder har gennemført det samlede antal diskretionære foranstaltninger som aftalt, er nedjusteringen af virkningen af diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden hovedsagelig foretaget på grund af en ændring af tidsrammen for skatteinddrivelse, da flere indtægter, der i prognosen fra april var forventet i 2013, blev overflyttet til 2014 i prognosen fra juli.

Såfremt der korrigeres for begge disse påvirkninger, udgør den finanspolitiske indsats 0,9 % i 2013 og 0,7 % i 2014. I gennemsnit er den korrigerede finanspolitiske indsats i perioden 2013-2014 derfor i tråd med den implicit anbefalede indsats.

Da afvigelsen fra det overordnede mål i henhold til Rådets henstilling af 16. maj skyldes den ekstraordinære engangskompensation til sikringsfonde og pensionskasser i CPB, er yderligere foranstaltninger ikke påkrævede på dette stadium.

I øjeblikket fortsætter Cypren med en stringent gennemførelse af finansloven for 2013 og de aftalte yderligere konsolideringsforanstaltninger, som på nuværende tidspunkt vurderes at ville beløbe sig til lidt mere end de krævede 351 mio. EUR i 2013 og til mindst 270 mio. EUR i 2014. Situationen bør overvåges nøje, og der bør træffes yderligere korrigerende foranstaltninger så tidligt som muligt, hvis der skulle ske afvigelser fra budgetplanerne. Det samlede antal finanspolitiske foranstaltninger, der skal til for at understøtte budgetmålene for 2014, vil blive vurderet i forbindelse med den høring, der skal foretages ved vedtagelsen af budgettet for 2014. Hvad 2015-2016 angår, skal Cypren nå frem til et underskud i den offentlige primære saldo i 2015 på højst 344 mio. EUR (2,1 % af BNP) og et overskud i 2016 på den offentlige primære saldo på mindst 204 mio. EUR (1,2 % af BNP), hvilket ifølge den opdaterede prognose kræver, at der skal træffes yderligere foranstaltninger i prognosens seneste år.

Desuden vil gennemførelsen af de finanspolitiske og strukturelle foranstaltninger, der er fastsat i afgørelse 2013/236/EU, støtte realiseringen af de offentlige finansers langsigtede bæredygtighed. De finanspolitiske og strukturelle foranstaltninger er vidtrækkende og omfatter bl.a. oprettelse af en mellemfristet budgetramme, gennemførelse af reformer af

pensions- og sundhedsordningerne og velfærdssystemet samt skatteforvaltningen og sikring af forbedringer af forvaltningen af de offentlige finanser og den offentlige sektors funktion.