



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 7.5.2013
COM(2013) 284 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

с оглед преодоляване на съществуващия прекомерен бюджетен дефицит в Кипър

{SWD(2013) 176 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

с оглед преодоляване на съществуващия прекомерен бюджетен дефицит в Кипър

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 126, параграф 7 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) Съгласно член 126 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) държавите членки трябва да избягват прекомерния бюджетен дефицит.
- (2) Пактът за стабилност и растеж се основава на целта за осигуряване на стабилни публични финанси като средство за засилване на предпоставките за ценова стабилност и висок и устойчив растеж, водещ до създаване на трудова заетост.
- (3) На 13 юли 2010 г. Съветът в съответствие с член 126, параграф 6 от ДФЕС реши, че в Кипър¹ е налице прекомерен дефицит, и издаде препоръка за коригирането му най-късно до 2012 г. в съответствие с член 126, параграф 7 от ДФЕС и член 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за определяне и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит.
- (4) В съобщение до Съвета от 27 януари 2011 г. Комисията заключи, че Кипър е предприел ефективни действия в съответствие с препоръката на Съвета от 13 юли 2010 г. да приведе своя бюджет дефицит под референтната стойност от 3 % от БВП, и изрази мнение, че не са необходими допълнителни мерки в рамките на процедурата при прекомерен дефицит.
- (5) Във второ съобщение до Съвета от 11 януари 2012 г. Комисията потвърди, че Кипър е предприел ефективни действия в съответствие с препоръката на Съвета от 13 юли 2010 г. да приведе своя бюджетен дефицит под референтната стойност от 3 % от БВП, и изрази мнение, че не са необходими допълнителни мерки в рамките на процедурата при прекомерен дефицит.

¹ ОВ L 186, 20.7. 2012 г., стр. 30.

- (6) В съответствие с член 3, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 1467/97 Съветът може, по препоръка на Комисията, да реши да приеме преразгледана препоръка съгласно член 126, параграф 7 от ДФЕС, ако са били предприети ефективни действия и след приемането на първоначалната препоръка са настъпили неочаквани неблагоприятни икономически събития със значими отрицателни последици за държавните финанси. Появата на неочаквани неблагоприятни икономически събития със значимо отрицателно въздействие върху бюджета се оценява спрямо икономическата прогноза, залегнала в препоръката на Съвета.
- (7) По силата на член 126, параграф 7 от ДФЕС и член 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета, Съветът отправя препоръка до съответната държава членка с оглед прекратяване на прекомерния дефицит в рамките на определен период. В препоръката следва да се определи краен срок от най-много шест месеца за предприемане на ефективни действия от страна на съответната държава членка за коригиране на прекомерния дефицит. Освен това, в препоръката за коригирането на прекомерния дефицит, Съветът следва да изисква постигането на годишни бюджетни цели, които съгласно прогнозата, на която се базира препоръката, съответстват на минимално годишно подобрене на структурното салдо (т.е. коригираното спрямо фазата на икономическия цикъл салдо, без еднократните и другите временни мерки) от най-малко 0,5 % от БВП като референтна стойност.
- (8) Въз основа на задълбочен преглед на естеството, произхода и сериозността на макроикономическите проблеми в Кипър Комисията заключи през май 2012 г., че в Кипър съществуват много сериозни дисбаланси, по-специално що се отнася до външната позиция, публичните финанси и финансовия сектор, които спешно трябва да бъдат преодолені. Счете се, че състоянието на банковия сектор в Кипър застрашава устойчивостта на държавните финанси. По отношение на външните фактори бяха отчетени значителни и устойчиви дефицити по текущата сметка, свързани с постепенното влошаване на ценовата/разходната конкурентоспособност; а международната инвестиционна позиция също даваше поводи за безпокойство. Освен това наблюденията показаха, че състоянието на банковия сектор в Кипър застрашава устойчивостта на държавните финанси. По отношение на вътрешните фактори загриженост пораждаха размерът на неизплатените задължения на нефинансовите дружества и много високата задължнялост на домакинствата. В допълнение, при държавните финанси се наблюдаваха годишни дефицити, които продължаваха да растат дори когато икономиката започна да излиза от рецесия, което не изключва вероятността текущите усилия за коригиране на прекомерния дефицит да се окажат недостатъчни. Публичният дълг все повече надхвърляше заложения в Договора праг с очаквания за рязко нарастване.
- (9) На 10 юли 2012 г. Съветът отправи специфични за държавата препоръки към Кипър въз основа, *inter alia*, на оценката на националната програма за реформи на Кипър и програмата за стабилност на Кипър за периода 2012—2015 г. С първата препоръка бе отправен призив за стриктно изпълнение на бюджетната стратегия за 2013 г. и следващите години. Тя също така призова за ускоряване на поэтапното въвеждане на приложима многогодишна бюджетна рамка с обвързващ правен характер, както и на механизъм за корекции. Тази рамка следва да бъде подсилена и чрез прилагането на бюджетниране, основано на очертаната програма и постигнатите резултати. Слабостите в данъчната

администрация и събирането на данъци налагат приемането на мерки за подобряване на спазването на данъчното законодателство и борбата с данъчните измами.

- (10) С оглед на тези все по-тежки икономически и финансови условия, на 25 юни 2012 г. кипърските власти официално поискаха финансова помощ под формата на заем от Европейския инструмент за финансова стабилност/Европейски механизъм за стабилност (ЕМС), както и от Международния валутен фонд (МВФ), с цел оказване на подкрепа за възстановяване на устойчивия икономически растеж, като се гарантира нормалното функциониране на банковата система и се осигури финансова стабилност в Европейския съюз и еврозоната. На 27 юни 2012 г. Еврогрупата прикани Комисията, в сътрудничество с ЕЦБ, кипърските власти и МВФ, да постигне споразумение по програма за макроикономически реформи, включително по нуждите от финансиране, и да предприеме подходящи действия за осигуряване на финансовата стабилност при настоящите изпълнени с предизвикателства условия и риска от разпространение на отрицателното въздействие от трусовете на пазарите на държавен дълг. На 16 март и 25 март 2013 г. Еврогрупата постигна политическо съгласие с Кипър относно условията на финансовата помощ и ключовите елементи на програмата. На 12 април 2013 г. Еврогрупата заключи, че програмата за макроикономически реформи съдържа елементите, необходими за започване на съответните национални процедури за официално одобрение на механизма за финансова помощ по ЕМС. На 25 април 2013 г. Съветът прие решение по член 136 от ДФЕС, съдържащо основните елементи на програмата за макроикономически реформи, която да бъде приложена от Кипър. На 26 април 2013 г. кипърските власти и Комисията, действаща от името на ЕМС, подписаха съгласуван с въпросното решение Меморандум за разбирателство
- (11) Продължилият повече от десет години период на устойчива и силна икономическа експанзия в Кипър приключи през 2009 г. Икономическата активност намалю с 1¼ %, като слабото вътрешно търсене и неблагоприятната външна среда оказаха силен натиск върху растежа. Икономическата активност се възобнови през 2010 г., като растежът на реалния БВП достигна 1,1 % и съответно 1,5 % през първата половина на 2011 г. Според прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2010 г., залегнала в препоръката на Съвета по член 126, параграф 7 от ДФЕС от 13 юли 2010 г., се очакваше кипърската икономика да нарасне с 1,3 % през 2011 г. Въпреки много добрия туристически сезон през 2011 г. възстановяването бе възпрепятствано от възникналия през юли 2011 г. тежък инцидент, при който бе унищожена електрическата централа във Василико, чийто капацитет възлизаше на половината от общата производствена мощност. Освен това коригирането на много остри дисбаланси в частния и публичния сектор на кипърската икономика доведе до влошаване на условията във финансовата и фискалната сфера, което изостри отрицателното въздействие върху икономическата активност, доведе до високо равнище на икономическа несигурност и допълнително влоши условията на пазара на труда. Продължаващата неблагоприятна международна конюнктура не позволи на външното търсене да компенсират отрицателните последици, настъпили върху вътрешното търсене. В резултат на това годишният икономически растеж през 2011 г. бе 0,5 %, т.е. близо един процентен пункт под стойността, прогнозирана от Комисията към

момента на препоръката на Съвета. 2012 г. не попадна в прогнозния период на залегналата в препоръката на Съвета прогноза на Комисията. Въпреки това допускането за постепенно преодоляване на отрицателната разлика между фактическия и потенциалния БВП предполага, че през 2012 г. растежът би трябвало да бъде по-висок от 2011 г. Според последната прогноза на службите на Комисията обаче се очаква растежът на реалния БВП през 2012 г. да бъде - 2,4 %.

- (12) През 2011 г. дефицитът по консолидирания държавен бюджет се увеличи до 6,3 % от БВП спрямо 5,3 % през 2010 г. Влошаването на бюджетното салдо продължи въпреки мерките за фискална консолидация, предприети със закона за бюджета от 2011 г., и приетите през 2011 г. три пакета от допълнителни мерки за намаляване на дефицита, които не успяха да овладеят влошаването на публичните финанси. Гореспоменатата поредица от икономически събития, по-специално коригирането на много острите дисбаланси в частния и публичния сектор на кипърската икономика, формира средата, в която се развиваха публичните финанси, включително значителните последици от структурата на растежа и по-високите разходи за финансиране на дълга, предизвикани от по-трудния достъп до пазарите на дългосрочно финансиране.
- (13) Съгласно последната прогноза на службите на Комисията дефицитът по консолидирания държавен бюджет ще достигне 6,3 % от БВП през 2012 г. Така прогнозираният дефицит е значително по-висок в сравнение с предходните прогнози на службите на Комисията, конкретно поради съществения недостиг на приходи от пряко и непряко данъчно облагане (най-вече в областта на ДДС, корпоративните данъци и вноските за социално осигуряване) и по-високите разходи вследствие на нарастващата безработица и по-високо от очакваното равнище на ранно пенсиониране. В сравнение със зимната прогноза на службите на Комисията за 2013 г. равнището на дефицита за 2012 г. бе повишено с около ½ % от БВП поради еднократните разходи, свързани със застрахователните обезщетения във връзка с експлозията в електрическата централа във Василико през юли 2011 г., които ще бъдат изплащани в рамките на четири години, но бяха изцяло осчетоводени през 2012 г., както и отчетения капитал, прехвърлен за изплащане на капитализираната лихва по облигациите за рекапитализиране на Cyprus Popular Bank.
- (14) Според най-актуалната икономическа прогноза на службите на Комисията през 2010 г. и 2011 г. структурният дефицит е възлизал на съответно 5,7 % и 6,6 % от БВП. Очаква се той да достигне 6,6 % от БВП през 2012 г. В залегналата в препоръката на Съвета прогноза на Комисията от юли 2010 г. се допускаше, че през периода на корекция средният потенциален растеж ще бъде около 1 %. Според най-актуалната икономическа прогноза на службите на Комисията се счита, че през 2011—2012 г. средният потенциален БВП ще бъде отрицателен (около -0,5 %), като се очаква да остане отрицателен и през периода 2013—2016 г. Като бъде отчетена отрицателната тенденция на потенциалния БВП, настъпила след препоръката на Съвета, средногодишната фискална консолидация за периода 2011—2012 г. би възлязла на около 0,5 %. Очакваната промяна в структурното салдо обаче също бе сериозно засегната от неочаквания спад в приходите, дължащ се на по-ниско от очакваното крайно вътрешно потребление и по-ниските равнища на внос, както и на по-сериозното влошаване на пазара на труда. Това доведе до значителен спад в приходите, особено в

областта на непреките данъци. Ако бъдат отчетени тези фактори, общата коригирана фискална консолидация се оценява средно на около 2,4 % от БВП, което значително надхвърля изискваната средногодишна фискална корекция от 1½ % от БВП, препоръчана от Съвета за периода 2011—2012 г. Ето защо може да се счита, че Кипър е предприел ефективни действия в съответствие с препоръката на Съвета.

- (15) В приетия на 16 декември 2011 г. закон за бюджета за 2012 г. бе включена основана на разходите консолидационна стратегия, състояща се главно от i) пенсионни вноски на служителите от публичния сектор в съчетание със замразяване на възнагражденията в широкия публичен сектор за две години; ii) включване на нови служители от публичния сектор в общата пенсионна схема в рамките на социалната сигурност вместо в по-благоприятната пенсионно осигурителна схема на публичния сектор; iii) по-добро насочване на социалните трансфери; iv) намаляване на държавните разходи в определени категории; v) увеличаване на ставката на ДДС от 15 % на 17 %; vi) временно облагане на брутните доходи на служителите и пенсионерите от частния сектор, както и vii) увеличение на данъчната ставка върху предполагаемите дивиденди. В горепосочените фискални предвиждания са включени и консолидационните мерки, предприети от кипърските власти за останалата част на 2012 г. в резултат на сключеното през ноември 2012 г. временно споразумение с партньорите по програмата за фискална политика, по-специално намаляване на възнагражденията на служителите и пенсионерите от публичния сектор и публичния сектор в по-широк смисъл. Накратко Кипър прие консолидационни мерки за 2011—2012 г., чието пряко въздействие върху дефицита се очаква да бъде намаление с над 5,5 % от БВП. Тази вертикална оценка на мерките за фискална консолидация, предприети през периода 2011—2012 г., потвърждава заключението, че Кипър е предприел ефективни действия.
- (16) През 2011 г. brutният държавен дълг достигна 71,1 % от БВП, над прогнозираната от службите на Комисията от пролетта на 2010 г. стойност от 67,6 % от БВП, служеща за основа на препоръката на Съвета по член 126, параграф 7 от ДФЕС от 13 юли 2010 година. Динамиката на дълга се дължеше главно на по-високото равнище на дефицита и по-ниския растеж от очакваните, както и на трудния достъп на Кипър до международните пазари, довел до увеличаване на разходите по заемане на средства за покриване на нуждите от финансиране. Тези фактори, заедно с правителственото участие в рекапитализацията на една търговска банка през юни 2012 г., доведоха до увеличаване на консолидирания държавен дълг до около 85,8 % от БВП през 2012 г. През следващите години държавният дълг неизбежно се ще увеличи още в резултат на слабия растеж и значителните нужди от финансиране на бюджета. През периода 2013—2014 г. той ще се увеличи допълнително при получаването на финансовата помощ.
- (17) Съотношението на дълга към БВП се очаква да нарасне до около 128 % от БВП през 2015 г. преди да започне да намалява благодарение на устойчива тенденция на първични излишъци и възстановяване на ръста на реалния БВП. Предвид всички тези фактори и по-специално значителното влошаване на състоянието на бюджета, следствие от по-неблагоприятния икономически спад и общо икономическо положение спрямо прогнозираните при първоначалната препоръка на Съвета по член 126, параграф 7 от ДФЕС, е оправдано да бъде

определен нов краен срок за коригиране на прекомерния дефицит в Кипър. Предоставяне на още четири години за коригиране на прекомерния дефицит е необходимо с оглед прогнозираното в края на 2012 г. отклонение от референтната стойност (3 % от БВП) и неблагоприятната макроикономическа обстановка.

- (18) Според последната икономическа прогноза на службите на Комисията за растежа на номиналния БВП, първичното салдо на консолидирания държавен бюджет ще отбележи дефицит от 2,4 % от БВП през 2013 г., 4,3 % от БВП през 2014 г. и 2,1 % от БВП през 2015 г., както и излишък от 1,2 % от БВП през 2016 г., а основният дефицит по консолидирания държавен бюджет ще достигне 6,5 % от БВП през 2013 г., 8,4 % от БВП през 2014 г., 6,3 % от БВП през 2015 г. и 2,9 % от БВП през 2016 г. За целите на мониторинга и с оглед ограничения контрол, който кипърските власти имат върху лихвените плащания, програмата за подлежащите на прилагане от Кипър макроикономически реформи определя цели за първичното бюджетно салдо.
- (19) За устойчивото коригиране на прекомерния дефицит ще бъде разработен подходящ план, подлежащ на цялостна оценка, която използва като критерий структурното салдо с изискване за негово минимално годишно подобрене от 0,5 % от БВП като базова стойност. През 2013 г. се очаква напълно конкретизираните консолидационни мерки в размер на около 4,75 % от БВП да доведат до подобрене на структурното салдо с около 1,3 % от БВП. За 2014 г. приетите консолидационни мерки възлизат на около 1,75 % от БВП и се очаква да подобрят структурното салдо с 0,3 % от БВП. Подобренията на салдото се разчита да бъдат съответно 0,7 % от БВП през 2015 г. и 1,8 % от БВП през 2016 г.
- (20) Корекцията за 2013—2016 година съдържа мерки за ограничаване увеличаването на разходите, главно за заплати в публичния сектор и социални плащания, както и за повишаване на приходите в частност чрез увеличаване на ДДС, акцизите и облагането на лихвения доход, имуществото и дружествата. Фискалното консолидиране следва да се запази в средносрочен план чрез ограничаване увеличаването на разходите, подобряване структурата на данъчното облагане и предприемане на мерки по отношение на структурното бюджетно салдо.
- (21) С оглед на значителната допълнителна консолидация през 2013 г. и неблагоприятните и с голяма несигурност макроикономически условия в резултат, наред с останалото, на налагането на временен контрол върху капиталите, на спада на доверието, както и на нестабилността на финансовия сектор, предварително поетото задължение за допълнителна фискална консолидация за 2014 г. (в допълнение към мерките, приети през декември 2012 г. и в сила от 1 януари 2014 г.) бе сметнато за нецелесъобразно. В програмата за икономическо и финансово преустройство обаче е заложен ангажиментът на кипърските власти за запазване целите на програмата с готовност за предприемане на допълнителни мерки в случай на по-ниски приходи или по-високи социални разходи от очакваните, като се вземе предвид неблагоприятното макроикономическо въздействие.
- (22) През 2014 г. се очаква структурното салдо да се подобри с 0,3 % от БВП в резултат на тези договорени мерки за фискална консолидация, останали

непроменени в сравнение с предвидените в проекта на Меморандум за разбирателство от ноември 2012 г. Според последните прогнози на службите на Комисията следователно, през 2014 г. подобрението на структурното салдо ще е малко под определеното за базово минимално годишно подобрение от 0,5 % от БВП. То следва обаче да се счита за приемливо в настоящата извънредна ситуация на изключително несигурна макроикономическа обстановка със съществено вариращи фактически и прогнозиран потенциален БВП, тъй като разчетите по отношение на структурното салдо са по-еластични и подлежащи на преоценка, отколкото при по-стабилни макроикономически условия. Предвид консолидационните мерки през 2014 г., в прогнозата на службите на Комисията от зимата на 2013 г. се разчита на подобрение на структурното салдо с около 1,4 % от БВП през 2014 г. спрямо 2013 г. Прогнозираното понастоящем по-малко подобрение на структурното салдо през 2014 г. въпреки непроменения набор от консолидационни мерки може да се обясни чрез i) влошаването на данъчната основа на мерките за 2013 г. по отношение на приходите, т.е. намаляващото въздействие през 2014 г. на някои от тях; ii) занижаването на оценката за въздействието на някои от вече заложените за 2014 г. консолидационни мерки поради влошените макроикономически условия през целия програмен период; iii) прогнозираното намаляване през 2014 г. на приходите от някои данъчни мерки, които (например подоходното облагане и ДДС) зависят от икономическата активност през 2013 г., както и iv) факта, че стандартната еластичност, използвана за определяне на границата между цикличния компонент и структурното салдо, може да доведе до подценяване на реално необходимата фискална консолидация. Вертикалното разглеждане на всяка една от дискреционните консолидационни мерки е важен елемент за оценяване на развитието на фискалната политика. То, особено при крайно несигурни макроикономически условия, може да даде полезна допълнителна информация за реално необходимата фискална консолидация. Размерът на мерките за фискална консолидация е средно над 3 % от БВП за 2013—2014 г. Макар и значително, съответното средно подобрение на структурното салдо е едва около 0,75 % от БВП.

- (23) Изпълнението от Кипър на поетите по ППД задължения ще се контролира на редовни интервали. При по-ниски приходи или по-високи социални разходи от очакваните Кипър следва да има готовност за предприемане на допълнителни мерки за съхраняване на фискалните цели.
- (24) Кипър изпълнява условията за удължаване на крайния срок за коригиране на прекомерния дефицит на консолидирания държавен бюджет по член 3, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 1467/97 за определяне и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит,

ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ПРЕПОРЪКА:

- (1) Кипър следва да преодолее прекомерния си бюджетен дефицит до 2016 г.
- (2) С оглед свеждането на основния бюджетен дефицит под референтната стойност от 3 % от БВП до 2016 г., Кипър следва да постигне следните целеви стойности на основен дефицит по консолидирания държавен бюджет: 6,5 % от БВП през 2013 г., 8,4 % от БВП през 2014 г., 6,3 % от БВП през 2015 г. и 2,9 % от БВП през 2016 г.

- (3) За тази цел Кипър следва стриктно да приложи закона за бюджета за 2013 г. и договорените допълнителни консолидационни мерки, възлизащи на минимум 351 млн. EUR през 2013 г. Кипър следва изцяло да изпълни фискалните мерки за 2014 г., приети през декември 2012 г. и възлизащи на минимум 270 млн. EUR през 2014 г. Кипър следва да наблюдава бюджетното въздействие на предприетите консолидационни мерки на месечна основа и да има готовност за запазване на фискалните цели чрез предприемане на допълнителни мерки при евентуален недостиг на приходите или по-високи социални разходи, като отчита макроикономическите условия.
- (4) В средносрочен план Кипър следва да поддържа фискална консолидация, приближавайки се до средносрочната бюджетна цел от балансиран бюджет в структурно изражение, като ограничава растежа на разходите, подобрява структурата на данъчното облагане и предприема мерки по отношение на структурното бюджетно салдо.
- (5) Съветът определя на правителството на Кипър срок от 3 месеца за предприемане на ефективни действия и, в съответствие с член 3, параграф 4а от Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета, за подробно докладване на консолидационната стратегия за постигането на набелязаните цели.

В допълнение към предвидения в точка 5 на препоръката доклад и успоредно с програмата за финансова консолидация, в отделна глава в програмата си за стабилност Кипър следва да докладва на всеки три месеца за напредъка, постигнат по прилагането на тези пунктове, до пълното коригиране на прекомерния дефицит.

Адресат на настоящата препоръка е Република Кипър.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*