



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 6.9.2013 г.
COM(2013) 626 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Оценка на предприетите от Кипър действия

**в отговор на Препоръката на Съвета от 16 май 2013 г. с оглед преодоляване на
съществуващия прекомерен бюджетен дефицит в Кипър**

{SWD(2013) 327 final}

BG
BG

1. ПРОЦЕДУРАТА ПРИ ПРЕКОМЕРЕН ДЕФИЦИТ: КОНТЕКСТ

На 13 юли 2010 г., в съответствие с член 126, параграф 6 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), Съветът реши, че в Кипър е налице прекомерен дефицит, и в съответствие с член 126, параграф 7 от ДФЕС отправи към Кипър препоръка с оглед преодоляване на съществуващия прекомерен бюджетен дефицит до 2012 г.¹

На 27 януари 2011 г. (след извършена оценка на предприетите от Кипър действия в съответствие с член 9, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97) въз основа на наличната към този момент информация Комисията заключи, че Кипър е предприел действия, които са довели до постигане на задоволителен напредък в коригирането на прекомерния дефицит в рамките на установения от Съвета срок.

На 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.

На 25 април 2013 г. Съветът отправи до Кипър решение относно конкретни мерки за възстановяване на финансовата стабилност и устойчивия растеж („програмата“)².

Едновременно с това на Кипър беше предоставена финансова помощ от Европейския механизъм за стабилност (ЕМС). В този контекст на 26 април 2013 г. кипърските власти и Комисията, действаща от името на ЕМС, подписаха Меморандум за разбирателство относно специфичните условия на икономическата политика (MP).

На 16 май 2013 г. Съветът, в съответствие с член 3, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета, заключи, че са били предприети ефективни действия, но след приемането на препоръката от 2010 г. са настъпили неочаквани неблагоприятни икономически събития със значими отрицателни последици за държавните финанси, поради което установеният от Съвета през юли 2010 г. срок за коригиране на прекомерния дефицит вече не може да бъде спазен. Поради това Съветът прие преразгледана препоръка в съответствие с член 126, параграф 7 от ДФЕС („пълен преразгледаната препоръка по ППД“) за удължаване на срока за коригиране на прекомерния дефицит до 2016 г. В нея се препоръчва следното: „С оглед свеждането на номиналния бюджетен дефицит под референтната стойност от 3 % от БВП до 2016 г., Кипър следва да постигне следните целеви стойности на номинален 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. 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

¹ ОВ L 186, 20.7.2010 г., стр. 30.

Документите, свързани с ППД за Кипър, са достъпни на следния уебсайт:
http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/cyprus_en.htm

² Решение 2013/236/ЕС — ОВ L 141, 28.5.2013 г.

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. 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.“

2. ОЦЕНКА НА ПРЕДПРИЕТИТЕ ЕФЕКТИВНИ ДЕЙСТВИЯ

Препоръката на Съвета от 16 май 2013 г. е изготвена въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2013 г. Текущата оценка на предприетите ефективни действия е изготвена въз основа на актуализираните фискални и макроикономически предвиждания в контекста на прегледа на програмата на Кипър от юли (програмна прогноза от юли). При нея са взети предвид икономическите и бюджетните промени, настъпили след приемането на преразгледаната препоръка по процедурата при прекомерен дефицит (ППД).

Според програмната прогноза от юли предвижданията за макроикономическата перспектива в периода 2013 — 2016 г. са без съществена промяна по отношение на прогнозата, въз основа на която е изготвена преразгледаната препоръка по ППД. Очаква се реалният БВП да спадне рязко през 2013 г. с общо 8,7 %, което съвпада с прогнозата на Комисията от пролетта на 2013 г. В основата на предвижданото свиване са предстоящото реструктуриране на банковия сектор и въздействието му върху растежа на нетното кредитиране, дългосрочният процес на намаляване на дела на заемните средства в корпоративния сектор и сектора на домакинствата, прилаганите мерки за фискална консолидация и високата степен на икономическа несигурност, които ще ограничат вътрешното търсене и инвестициите. Освен това се очаква временното налагане на контрол върху капиталите и ограничения по отношение на тегленето на средства в комбинация със свързаната с тях несигурност да затруднят международните капиталови потоци и да доведат до намаляване на икономическата активност както при ориентираните към националния пазар предприятия, така и при тези с предимно международна дейност. Принудителното отписване на част от вземанията на незастрахованите вложители в двете основни финансови институции се очаква да предизвика загуба на благосъстояние, което ще се отрази и на частното потребление и частните инвестиции.

Като цяло Кипър изпълни бюджета за 2013 г. по ефективен начин през първото полугодие. Предприетите от властите мерки за фискална консолидация по отношение на преките данъци, напр. увеличението на законоустановената ставка на корпоративния данък и на данъчната ставка върху приходите от лихви, се очаква да неутрализират неблагоприятното въздействие на намалението на заплатите както в частния, така и в

публичния сектор в по-широк смисъл, в рамките на посочената данъчна категория. Предвижданията за приходите от косвено данъчно облагане са като цяло непроменени и са разпределени равномерно между сравнително стабилните приходи от ДДС и приходите от други косвени данъци, които изглеждат по-податливи на въздействието на неблагоприятни макроикономически условия през предстоящите тримесечия. По отношение на разходите се очаква предпазливото изпълнение на разходните мерки да продължи да компенсира по-високите социални плащания, произтичащи от все по-трудните условия на пазара на труда.

В контекста на посоченото развитие на ситуацията през първите две тримесечия на 2013 г. чрез актуализирано предвиждане за бюджетните данни се потвърждава, че определящите бюджетни тенденции през първото полугодие на 2013 г. продължават да съответстват на установения в препоръката по ППД план за коригиране на дефицита. Предвижда се обаче бюджетното салдо за 2013 г. да бъде засегнато от компенсацията за взаимоспомагателните и пенсионните фондове, които понесоха загуби по незастрахованите си депозити в Cypus Popular Bank (CPB). Кипърските власти се ангажираха с такава компенсация от консолидирания държавен бюджет предвид социалната функция на взаимоспомагателните и пенсионните фондове³. Компенсацията следва да гарантира еднакво третиране с това на фондовете в Bank of Cypus (BoC) след превръщането на депозити в собствен капитал. Поради компенсацията бюджетният дефицит за 2013 г. вероятно ще бъде значително по-висок от препоръчаната от Съвета стойност от 6,5 % от БВП.

При първата мисия за преглед на програмата беше установено, че компенсацията няма да бъде по-голяма от 52,5 % от общите депозити в CPB въз основа на превръщане на депозити в собствен капитал в размер на 47,5 % в BoC. Това означава, че общите бюджетни разходи за компенсацията биха възлезли на 1,8 % от БВП, половината от които могат да бъдат освободени най-късно при провеждането на втория преглед на програмата за реформи. Въз основа на наличната към момента информация се очаква бюджетното задължение да може да бъде напълно отчетено през 2013 г. В този случай съответният първичен бюджетен дефицит за 2013 г. би възлязъл на около 4¼ % от БВП, а номиналният дефицит — на около 8½ % от БВП, което надхвърля целевата стойност

³ В Меморандума за разбирателство относно специфичните условия на икономическата политика във връзка с програмата за реформи на Кипър (одобрен на 24 април 2013 г. от Управителния съвет на ЕМС) е изрично посочено, че „целевата стойност на дефицита за 2013 г. може да бъде преразгледана, за да отрази компенсация за взаимоспомагателните и пенсионните фондове в Cypus Popular Bank, с която се гарантира еднакво третиране с това на фондовете в Bank of Cypus след превръщането на депозити в собствен капитал“. Освен това беше постигнато съгласие, че „предвид социалната функция на взаимоспомагателните и пенсионните фондове кипърските власти ще използват необходимите средства от финансирането по програмата за тази компенсация“. За тази цел в оценката на нуждите от финансиране на Кипър за третото тримесечие на 2013 г. беше посочено примерно финансиране от близо 2,5 % от БВП (бележка към ЕМС в съответствие с член 13, параграф 1 от Договора за ЕМС). Към момента на приемане на препоръката на Съвета обаче въздействието на тази компенсация върху бюджета не можеше да бъде точно установено, поради това че зависи от коефициента на превръщане на депозити в собствен капитал в BoC, който все още не беше определен. Ето защо целевите стойности на първичния и номиналния бюджетен дефицит за 2013 г. бяха определени без да отразяват непосредствено въздействието на тази компенсация върху бюджета.

за 2013 г., определена в препоръката на Съвета от 16 май. Кипърските власти поеха ангажимент да приемат условията по тази схема преди отпускането на втория транш от помощта, след като бъде извършен преглед от страна на партньорите по програмата и бъде проведена консултация с тях. Поради извънредния и еднократен характер на компенсацията за взаимоспомагателните и пенсионните фондове тя не би оказала въздействие върху бюджетните показатели през следващите години, като се предвижда номиналният дефицит за 2014 г. да не надвиши целевата стойност по ППД от 8,4 % от БВП. Освен това 2016 г. като краен срок по ППД за коригиране на прекомерния дефицит изглежда постижима цел въз основа на наличната към момента информация.

Основният акцент в препоръката на Съвета от 16 май беше поставен върху целевите стойности за номиналното салдо и подобряването на салдото чрез възходящ подход предвид извънредната към този момент ситуация в Кипър на крайно несигурна макроикономическа среда, като разчетите по отношение на структурното салдо се характеризират с по-голяма несигурност и промени във времето, отколкото при по-стабилни макроикономически условия. Тъй като може да се очаква, че Кипър няма да изпълни препоръчаната от Съвета целева стойност за номиналното салдо за 2013 г. поради въздействието на компенсацията на пенсионните фондове върху бюджета, следва да бъде извършен внимателен анализ, за да се прецени дали са изпълнени целевите стойности за разходите и дали са приложени планираните дискреционни мерки.

Извършването на задълбочена възходяща оценка на приложените фискални мерки е от съществено значение в случая с Кипър, тъй като в препоръката на Съвета от 16 май 2013 г. е посочен изрично и препоръчаният мащаб на дискреционните мерки за консолидация. Поради това е необходимо да бъде извършена оценка на мерките за консолидация, които имат фискално въздействие през 2013 г. и 2014 г., за да се прецени дали Кипър е предприел ефективни действия.

В препоръката на Съветът се посочва, че договорените мерки за консолидация за 2013 г. следва да възлизат на най-малко 351 млн. евро (2,1 % от БВП). Тези мерки включват на първо място увеличение на законоустановената ставка на корпоративния данък на 12,5 %, на данъчната ставка върху приходите от лихви на 30 % и на данъка върху банките на 0,15 %. Като част от предходните действия беше увеличен значително данъкът върху недвижимото имущество, бяха извършени допълнителни намаления на заплатите и пенсиите, беше подобро насочването на социалните трансфери, бяха преразгледани пенсионните и жилищните обезщетения и бяха въведени мерки за контрол на разходите за здравеопазване. Освен това правителството оптимизира социалните трансфери с повече от необходимите 113 млн. евро. Въпреки че тези допълнителни спестявания от социални трансфери вече бяха отразени в закона за бюджета за 2013 г., те не бяха взети предвид за целите на фискалните предвиждания, въз основа на които беше изготвена препоръката на Съвета от 16 май 2013 г. Поради това приложените договорени мерки за 2013 г. възлизат на повече от 351 млн. евро.

Според актуализираните фискални и макроикономически предвиждания Кипър би могъл да постигне въздействие върху бюджета за 2014 г. от повече от препоръчаните от Съвета 270 млн. евро, като изпълни договорените фискални мерки. Очакваното намаление на дефицита като пряко следствие на мерките за консолидация възлиза на 2,2 % от БВП. По отношение на разходите най-значително въздействие оказват допълнителните намаления както на заплатите, така и на пенсиите в публичния сектор (с още 3 %), мерките за ограничаване на растежа на социалните трансфери и разходите за здравеопазване, разширяването на поетапното временно облагане на заплатите и пенсиите с до 3,5 % и увеличението на вноските в Общата социалноосигурителна схема както за работодатели, така и за служители. По-голямата част от фискалната консолидация обаче произтича от промени в приходната част (1,6 % от БВП) — допълнителни увеличения на косвените данъци (ДДС и акцизи върху енергийните продукти) и увеличено облагане на заплатите и пенсиите. Увеличенията през 2013 г. на данъка върху имуществото, на данъка върху приходите от лихви и на ДДС ще окажат пълното си въздействие едва през 2014 г., с което ще засилят допълнително предимно приходната ориентация на мерките за фискална консолидация през посочената година.

Въпреки че са изпълнени, някои свързани с приходите мерки се очаква да имат понисък от предвиденото резултат, особено за 2013 г. Например вероятно ще се получи недостиг по отношение на удържания при източника данък върху приходите от лихви, тъй като по конституционни причини увеличението влезе в сила едва от 29 април 2013 г. вместо от 1 януари 2013 г. Освен това допълнителните приходи от данъка върху банките (плащан от кредитните институции) са преразгледани в посока намаление поради законодателна промяна, с която на практика беше намалена данъчната основа за 2013 г., с цел да се избегне ситуация, в която финансовите институции плащат данък върху депозитна база, която е значително по-висока от текущия размер на депозитите. По отношение на реформата на данъка върху моторните превозни средства генерирането на допълнителни приходи се оказа по-трудно от очакваното поради рязко влошаващото се състояние на пазара на моторни превозни средства в Кипър, но беше договорено недостигът да бъде покрит с компенсаторни мерки.

В резюме — целевите стойности за разходите са постигнати, дискреционните мерки по отношение на приходите са изпълнени, а по текущи оценки договорените мерки за консолидация ще надхвърлят необходимите 351 млн. евро през 2013 г. и 270 млн. евро през 2014 г. Така от задълбочената възходяща оценка на мерките с фискално въздействие през 2013 г. и 2014 г. може да се заключи, че Кипър е предприел ефективни действия по отношение на препоръката на Съвета от 16 май.

Извънредната ситуация на крайно несигурна макроикономическа среда в Кипър затруднява извършването на точен разчет на мерките за консолидация по отношение на структурното бюджетно салдо. Освен това, както беше отбелязано в анализа на

службите на Комисията⁴, промените на предвижданията за потенциалния растеж са значителни в случая на Кипър, а измененията на дадена прогноза спрямо предходната по отношение на приноса към потенциалния растеж от общо труд, натрупване на капитал и производителност (обща факторна производителност) са в широки граници. Тези резки промени на очаквания потенциален БВП и крайно несигурните макроикономически условия оказват съответното въздействие върху очакваното подобрене на структурното салдо дори когато по отношение на изпълнението на бюджета или на отделните мерки за консолидация не са настъпили никакви промени.

Въпреки това въз основа на препоръчаните в програмната прогноза от април целеви стойности за номиналното салдо може да се очаква подобрене на структурното салдо с 1,3 % от БВП през 2013 г. и с 0,3 % през 2014 г. Според актуализираната програмна прогноза от юли по-лошите предвиждания за пазара на труда оказват неблагоприятно въздействие върху потенциалния БВП, чийто растеж беше преразгледан в посока намаление с 0,4 процентни пункта през 2013 г. и 0,6 процентни пункта през 2014 г. Това на свой ред намалява отклонението от потенциалния БВП през двете години. В резултат на това, предвид непроменените предвиждания за растежа на реалния БВП се очаква цикличният компонент да бъде по-малко неблагоприятен от посоченото в програмната прогноза от април. Така подобренето на структурното салдо през 2013 г. и 2014 г. е малко по-слабо от очакваното в препоръката на Съвета от 16 май. След нанасяне на корекция за отразяване на преразгледаните данни за растежа на потенциалния БВП, подобряването на бюджетното салдо се увеличава на 1,3 % и 0,4 % съответно за 2013 г. и 2014 г.

В противоположна посока, еластичността на данъчните приходи изглежда малко по-ниска през 2013 г. и малко по-висока през 2014 г. в сравнение с програмната прогноза от април, което води до намаление на коригираното подобрене на бюджетното салдо с 0,4 % през 2013 г. и увеличение от 0,3 % през 2014 г. Очакваните резултати от някои насочени към приходите мерки бяха преразгледани в посока намаление за 2013 г. Това включва онези насочени към приходите мерки, изпълнението на които беше отложено и чието целогодишно въздействие поради това ще се реализира едва през 2014 г. Следователно, въпреки че всички договорени дискреционни мерки бяха изпълнени от кипърските власти, корекцията в посока намаление на въздействието от насочените към приходите дискреционни мерки се дължи основно на промяната на периода на събиране на приходите, понеже някои от приходите, които в програмната прогноза от април бяха предвидени за 2013 г., бяха отложени за 2014 г. в програмната прогноза от юли.

След нанасяне на корекции и за двете посочени въздействия подобряването на бюджетното салдо възлиза на 0,9 % и 0,7 % съответно за 2013 г. и за 2014 г. Поради това като цяло фискалната консолидация за периода 2013 – 2014 г. съответства на индиректно препоръчаната консолидация.

⁴ Работен документ на службите на Комисията, придружаващ Препоръката за Препоръка на Съвета с оглед преодоляване на съществуващия прекомерен бюджетен дефицит в Кипър – SWD(2013) 176 final, 7.5.2013 г.

Като се има предвид, че отклонението от целевата стойност на номиналното салдо, определена в препоръката на Съвета от 16 май, се дължи на извънредната еднократна компенсация на взаимоспомагателните и пенсионните фондове в СРВ, изглежда на сегашния етап не са необходими допълнителни мерки.

Понастоящем Кипър продължава стриктно да изпълнява закона за бюджета за 2013 г. и договорените допълнителни мерки за консолидация, които към момента се оценяват на малко повече от изискваните 351 млн. евро през 2013 г. и на най-малко 270 млн. евро през 2014 г. Тази ситуация трябва да бъде внимателно наблюдавана и ако възникнат отклонения от бюджетните планове, ще трябва да бъдат незабавно предприети допълнителни корективни действия. Общият мащаб на необходимите мерки по отношение на фискалната политика, които да осигурят постигането на бюджетните цели за 2014 г., ще бъде оценен в контекста на консултацията по закона за бюджета за 2014 г. За периода 2015 – 2016 г. Кипър следва да постигне дефицит по първичното салдо на консолидирания държавен бюджет за 2015 г. от не повече от 344 млн. евро (2,1 % от БВП) и излишък по първичното салдо на консолидирания държавен бюджет за 2016 г. от най-малко 204 млн. евро (1,2 % от БВП), което в съответствие с актуализираната програмна прогноза ще наложи през следващите години да бъдат определени допълнителни мерки.

Освен това изпълнението на посочените в Решение 2013/236/ЕС фискално-структурни мерки ще спомогнат за постигането на дългосрочна стабилност на публичните финанси. Фискално-структурните мерки са широкообхватни и включват, наред с другото, създаване на средносрочна бюджетна рамка, предприемане на реформи в пенсионната система, здравеопазването и социалното подпомагане, както и в приходната администрация, и гарантиране на подобрения в управлението на публичните финанси и функционирането на публичния сектор.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въз основа на наличната информация изглежда, че Кипър е предприел ефективни действия за коригиране на прекомерния дефицит до 2016 г. в съответствие с препоръчаното от Съвета на 16 май 2013 г.

От текущата прогноза може да се направи изводът, че поради компенсацията на взаимоспомагателните и пенсионните фондове в Cyprus Popular Bank целевата стойност за номиналния дефицит за 2013 г. няма да бъде постигната. Определящите бюджетни тенденции обаче и изпълнението на бюджета за 2013 г. продължават да съответстват на установения в препоръката по ППД план за коригиране на дефицита. Като се има предвид извънредният характер на компенсацията на пенсионните фондове, 2016 г. като краен срок по ППД за коригиране на прекомерния дефицит изглежда постижима цел въз основа на наличната към момента информация.

Освен това от изготвения задълбочен възходящ анализ е видно, че Кипър е приел значителни мерки за консолидация, чието пряко отражение върху дефицита е намаление от около 4,5 % от БВП през 2013 г. и около 2,2 % от БВП през 2014 г. В съответствие с препоръката на Съвета Кипър продължава да изпълнява стриктно закона за бюджета за 2013 г., постигна целевите стойности за разходите и приложи договорените дискреционни мерки за консолидация, които се оценяват на повече от изискваните 351 млн. евро през 2013 г. и 270 млн. евро през 2014 г.