EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 5.6.2019
COM(2019) 530 final

POROČILO KOMISIJE

Ciper

Poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije

POROČILO KOMISIJE

Ciper

Poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije

1. UVOD

Člen 126 Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Pogodba) določa postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Postopek je nadalje opredeljen v Uredbi (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem[1], ki je del Pakta za stabilnost in rast. Posebne določbe za države članice v euroobmočju v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem so določene v Uredbi (EU) št. 473/2013[2].

Komisija mora v skladu s členom 126(2) Pogodbe spremljati upoštevanje proračunske discipline na podlagi dveh meril, in sicer: (a) ali razmerje med načrtovanim ali dejanskim javnofinančnim primanjkljajem in bruto domačim proizvodom (BDP) presega referenčno vrednost 3 %, razen če se je to razmerje znatno in stalno zmanjševalo ter doseglo raven blizu referenčne vrednosti ali pa je referenčna vrednost presežena le izjemno in začasno ter razmerje ostaja blizu referenčne vrednosti, ter (b) ali razmerje med javnim dolgom in BDP presega referenčno vrednost 60 %, razen če se razmerje zadosti zmanjšuje in dovolj hitro približuje referenčni vrednosti[3].

V skladu s členom 126(3) Pogodbe mora Komisija pripraviti poročilo, če država članica ne izpolnjuje zahtev enega ali obeh navedenih meril. To poročilo mora upoštevati tudi, „ali javnofinančni primanjkljaj presega javne investicijske odhodke, in vse druge pomembne dejavnike, tudi srednjeročno gospodarsko in proračunsko stanje države članice“.

V tem poročilu, ki je prvi korak postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, je analizirano, ali Ciper izpolnjuje merili glede primanjkljaja in dolga iz Pogodbe, pri čemer so ustrezno upoštevani gospodarsko ozadje in drugi pomembni dejavniki.

---

1 UL L 209, 2.8.1997, str. 6. Poročilo upošteva tudi dokument z naslovom „Podroben opis izvajanja Pakta za stabilnost in rast ter smernice o obliki in vsebini programov stabilnosti in konvergenčnih programov“, ki ga je 5. julija 2016 sprejel Ekonomsko-finančni odbor in je na voljo na: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

2 Uredba (EU) št. 473/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih določbah za spremljanje in ocenjevanje osnutkov proračunskih načrtov ter zagotavljanje zmanjšanja čezmernega primanjkljaja držav članic v euroobmočju (UL L 140, 27.5.2013, str. 11).

3 Pojma „zadosti zmanjšuje“ in „dovolj hitro“ veljata v skladu s členom 2(1a) Uredbe (ES) št. 1467/97 za izpolnjena, če „se je odstopanje [deleža dolga] od referenčne vrednosti v prejšnjih treh letih v povprečju zmanjšalo za eno dvajsetino na leto kot referenčno merilo“. V navedeni uredbi je določeno, da se „[z]ahteva glede merila dolga [...] šteje za izpolnjeno tudi, če proračunske napovedi Komisije kažejo, da bo do zahtevanega zmanjšanja odstopanja prišlo v obdobju treh let, ki vključuje dve leti, ki sledita zadnjemu letu, za katero so na voljo podatki“. Poleg tega je treba v skladu z Uredbo (ES) št. 1467/97 upoštevati „vpliv cikla na hitrost zmanjševanja dolga“. Ti elementi so bili preneseni v merilo glede zmanjšanja dolga, kot je določeno v kodeksu ravnanja v okviru Pakta za stabilnost in rast ter potrjeno s strani Sveta. Izpolnjevanje merila glede dolga se oceni na podlagi treh različnih konfiguracij, in sicer retrospektivno, usmerjeno v prihodnost in na podlagi merila glede zmanjšanja dolga, prilagojenega glede na vpliv cikla.

Podatki, ki so jih 29. marca 2019 sporočili ciprski organi[4] in jih je nato potrdil Eurostat[5], kažejo, da je nominalni primanjkljaj sektorja država leta 2018 dosegel 4,8 % BDP, medtem ko je dolg znašal 102,5 % BDP, kar je nad referenčno vrednostjo 3 % oziroma 60 % BDP iz Pogodbe. Za leto 2019 je bil v sporočenih podatkih načrtovan nominalni presežek sektorja država v višini 3,4 % BDP in delež dolga v višini 95,9 % BDP. V programu stabilnosti Cipra za leto 2019, ki ga je Komisija prejela 30. aprila 2019, se načrtuje nominalni presežek v višini 3,0 % BDP in delež dolga v višini 95,7 % BDP.

Sporočeni podatki kažejo, da Ciper leta 2018 ni izpolnjeval merila glede primanjkljaja (glej tabelo 1), saj je sporočeni nominalni primanjkljaj sektorja država presegal referenčno vrednost 3 % BDP. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019, ki je bila objavljena 7. maja 2019, naj bi Ciper leta 2019 in 2020 izpolnjeval merilo glede primanjkljaja, saj naj bi njegov nominalni saldo dosegel presežek v višini 3 % BDP oziroma 2,8 % BDP. Na podlagi scenarija iz programa stabilnosti naj bi Ciper leta 2019 izpolnjeval merilo glede primanjkljaja, pri čemer naj bi nominalni presežek znašal 3,0 % BDP leta 2019 in 2,6 % BDP leta 2020.

Neizpolnjevanje merila glede primanjkljaja s strani Cipra leta 2018 dokazuje na prvi pogled obstoj čezmernega primanjkljaja za namene Pakta za stabilnost in rast, vendar pa še niso bili upoštevani vsi dejavniki, opisani v nadaljevanju.

Čeprav njegov delež dolga za leto 2018 presega 60 % BDP, je Ciper leta 2018 izpolnjeval prehodno pravilo glede dolga, leta 2019 in 2020 pa naj bi izpolnjeval merilo glede zmanjšanja dolga. To pomeni, da Ciper izpolnjuje merilo glede dolga za namene Pakta za stabilnost in rast.

Tabela 1: Primanjkljaj sektorja država in javni dolg (v % BDP)

	2016	2017	2018	2019		2020	
				KOM	PS	KOM	PS
Saldo sektorja država	0,3	1,8	-4,8	3,0	3	2,8	2,6
Bruto dolg sektorja država	105,5	95,8	102,5	96,4	95,7	89,9	89,1

Vir: program stabilnosti (PS) za leto 2019 in pomladanska napoved Komisije iz leta 2019 (KOM).

Zato je Komisija pripravila to poročilo, da bi izčrpno ocenila odstopanje od merila glede primanjkljaja in proučila, ali je upravičena uvedba postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. V oddelku 2 poročila je obravnavano merilo glede primanjkljaja, v oddelku 3 pa merilo glede dolga. V oddelku 4 so obravnavani javni naložbe in drugi pomembni dejavniki, vključno z oceno prilagoditvene poti k srednjeročnemu proračunskemu cilju. Poročilo upošteva pomladansko napoved Komisije iz leta 2019.

[4] V skladu z Uredbo (ES) št. 479/2009 morajo države članice Komisiji dvakrat na leto poročati o višini svojega načrtovanega in dejanskega javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga. Najnovejši sporočeni podatki Cipra so na voljo na: http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables.

[5] Eurostatovo sporočilo za javnost št. 67/2019, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad.

2. MERILO GLEDE PRIMANJKLJAJA

Ciprski saldo sektorja država se je spremenil iz presežka v višini 1,8 % BDP leta 2017 v primanjkljaj v višini 4,8 % leta 2018. Slednji vključuje enkratni učinek državne podpore za prodajo in prenehanje banke Cyprus Cooperative Bank v skladu s predpisi v višini 8,3 % BDP. Brez enkratnih učinkov je nominalni saldo leta 2018 znašal 3,5 % BDP.

Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 naj bi saldo sektorja država leta 2019 spet dosegel presežek v višini 3,0 % BDP. Glede na napoved Komisije za leto 2020 naj bi nominalni presežek ob predpostavki nespremenjenih politik znašal 2,8 % BDP.

Večletna usmeritev iz programa stabilnosti zajema nominalne presežke v obdobju, ki ga zajema napoved. V programu stabilnosti se načrtuje nominalni presežek v višini 3,0 % BDP leta 2019 in 2,6 % BDP leta 2020. Tako je v programu stabilnosti in pomladanski napovedi Komisije iz leta 2019 predviden podoben nominalni presežek za leto 2019. Za leto 2020 majhna razlika med napovedjo Komisije in projekcijami iz programa stabilnosti izhaja iz makroekonomskih predpostavk, bolj dinamičnih prihodkov na podlagi rezultatov in bolj zadržanih predpostavk o odhodkih v napovedi Komisije.

Nominalni primanjkljaj sektorja država je leta 2018 dosegel 4,8 % BDP, kar je precej nad referenčno vrednostjo 3 % BDP iz Pogodbe in ni blizu nje.

Preseganje referenčne vrednosti 3 % BDP leta 2018 ni izjemno, saj ni posledica izrednega dogodka ali resnega upada gospodarske aktivnosti za namene Pogodbe in Pakta za stabilnost in rast. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 naj bi bila rast leta 2019 še naprej močna, in sicer naj bi znašala 3,1 %, leta 2020 pa naj bi se upočasnila na 2,7 %.

Preseganje referenčne vrednosti 3 % BDP je za namene Pogodbe in Pakta za stabilnost in rast začasno. Proračunske napovedi Komisije in program stabilnosti kažejo, da bo saldo sektorja država leta 2019 spet dosegel presežek in tako ne bo presegel referenčne vrednosti.

Primanjkljaj leta 2018 je torej presegel referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe in ni bil blizu nje. Preseganje velja za namene Pogodbe in Pakta za stabilnost in rast za neizjemno in začasno. Analiza tako kaže, da glede na podatke o realizaciji za leto 2018 merilo glede primanjkljaja za namen Pogodbe in Uredbe (ES) št. 1467/1997 na prvi pogled ni izpolnjeno, vendar pa še niso bili upoštevani vsi pomembni dejavniki, opisani v nadaljevanju.

3. MERILO GLEDE DOLGA

Bruto dolg sektorja država kot odstotek BDP se je leta 2018 povečal na 102,5 %, s čimer se je delno izničil strm upad na 95,8 % BDP leta 2017. To povečanje je bilo predvsem posledica izdaje sklopa državnih obveznic aprila in julija 2018 v zvezi z ukrepi državne podpore za prodajo in prenehanje banke Cyprus Cooperative Bank v skladu s predpisi v višini 15 % BDP (3,2 milijarde EUR). To se je odražalo v znatni pozitivni prilagoditvi stanj in tokov leta 2018, kar je pomenilo povečanje javnega dolga. Vendar se je delež javnega dolga v BDP leta 2018 povečal le za 7 odstotnih točk BDP v primerjavi s prejšnjim letom, saj so dobri fiskalni rezultati, učinek snežene kepe in ukrepi za aktivno upravljanje dolga delno nadomestili povečanje dolga zaradi banke Cyprus Cooperative Bank. Dinamika dolga je podrobneje obravnavana v oddelku 4.3.

Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 naj bi se dolg v prihodnjih letih postopoma zmanjšal, in sicer na 96,5 % BDP leta 2019 in na manj kot 90 % BDP leta 2020.

Glede na program stabilnosti naj bi se delež javnega dolga v BDP v obdobju 2019–2022 močno zmanjšal, predvsem zaradi napovedanih visokih primarnih presežkov (nad 4,0 % BDP) in močne nominalne rasti BDP. Javni dolg naj bi se leta 2019 zmanjšal na 95,7 % BDP, leta 2020 pa na manj kot 90 % BDP. Razlika v primerjavi s projekcijo Komisije ob predpostavki nespremenjene politike v glavnem temelji na bolj optimističnih projekcijah glede rasti in inflacije ter nižji prilagoditvi stanj in tokov.

Tabela 2: Izpolnjevanje merila glede zmanjšanja dolga

	2017	2018	2019		2020	
			KOM	PS	KOM	PS
Bruto delež dolga	95,8	102,5	96,4	95,7	89,9	89,1
Razlika do merila glede dolga [1,2]			-6,5	-9,1	-4,7	-8,7
Strukturna prilagoditev [3]	0,2	0,7				
v primerjavi z:						
zahtevano prilagoditvijo [4]	-1,2	-3,7				

Vir: program stabilnosti (PS) za leto 2019, pomladanska napoved Komisije iz leta 2019 (KOM) in izračuni Komisije.

Opombe:

[1] *Ni relevantno za države članice, ki so bile novembra 2011 v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ter za obdobje treh let po odpravi čezmernega primanjkljanja.*

[2] *Kaže razliko med deležem javnega dolga v BDP in merilom glede dolga. Če je ta pozitivna, predvideni bruto delež javnega dolga v BDP ne izpolnjuje merila glede zmanjšanja dolga.*

[3] *Se uporablja le v prehodnem obdobju treh let od odprave čezmernega primanjkljaja za postopke v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki so potekali novembra 2011.*

[4] *Opredeljuje preostalo strukturno prilagoditev v prehodnem obdobju, ki ob izvedbi zagotavlja, da bodo države članice ob koncu prehodnega obdobja izpolnjevanje merilo glede zmanjšanja dolga, ob predpostavki, da so izpolnjene projekcije iz KOM (PS) za prejšnja leta.*

Po ukinitvi postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem leta 2015 se je za Ciper začelo triletno prehodno obdobje, v katerem je moral izpolniti merilo glede zmanjšanja dolga. To prehodno obdobje je trajalo od leta 2016 do leta 2018. Ker naj bi javni dolg leta 2019 ostal nad 60 % BDP, se uporablja merilo glede zmanjšanja dolga.

Iz sporočenih podatkov je razvidno, da je Ciper leta 2018 dosegel zadosten napredek pri izpolnjevanju merila glede zmanjšanja dolga (glej tabelo 2), saj naj bi sprememba strukturnega salda leta 2018 presegla zahtevano minimalno linearno strukturno prilagoditev (za 4,3 % BDP).

Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 naj bi Ciper leta 2019 in 2020 izpolnjeval merilo glede zmanjšanja dolga, saj naj bi bil delež javnega dolga v BDP pod referenčno vrednostjo, negativna razlika do merila glede dolga pa naj bi znašala 6,5 % BDP oziroma 4,7 % BDP.

Na podlagi scenarija iz programa stabilnosti naj bi Ciper leta 2019 in 2020 izpolnjeval merilo glede dolga. Ciper naj bi izpolnjeval merilo glede zmanjšanja dolga, kar se kaže v negativni razliki do merila glede dolga, ki znaša 9,1 % BDP oziroma 8,7 % BDP.

Ciper torej izpolnjuje merilo glede dolga, kot je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/97.

4. POMEMBNI DEJAVNIKI

V skladu s členom 126(3) Pogodbe poročilo Komisije „upošteva tudi, ali javnofinančni primanjkljaj presega javne investicijske odhodke, in vse druge pomembne dejavnike, tudi srednjeročno gospodarsko in proračunsko stanje države članice“. Ti dejavniki so nadalje pojasnjeni v členu 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97, ki določa tudi, da je treba ustrezno upoštevati „vse druge dejavnike, ki so po mnenju zadevne države članice pomembni za izčrpno oceno izpolnjevanja meril primanjkljaja in dolga ter jih je država članica predložila Svetu in Komisiji“.

V skladu s členom 2(4) Uredbe (ES) št. 1467/97 se pomembni dejavniki upoštevajo pri ocenjevanju izpolnjevanja merila glede primanjkljaja. Če pa delež javnega dolga v BDP presega referenčno vrednost, se ti dejavniki v korakih (iz odstavkov 4, 5 in 6 člena 126 Pogodbe), ki so podlaga za sklep o obstoju čezmernega primanjkljaja, upoštevajo samo, če je v celoti izpolnjen naslednji dvojni pogoj, tj. da primanjkljaj sektorja država ostane blizu referenčni vrednosti in da je referenčna vrednost presežena le začasno. Ker delež javnega dolga v BDP znaša 102,5 % BDP, primanjkljaj pa 4,8 % BDP in tako ni blizu referenčne vrednosti iz Pogodbe, pomembnih dejavnikov v korakih, ki so podlaga za sklep o obstoju čezmernega primanjkljaja na Cipru, ni mogoče upoštevati.

Če se Svet v skladu s členom 2(6) Uredbe (ES) št. 1467/97 odloči, da v državi članici obstaja čezmerni primanjkljaj, se pomembni dejavniki upoštevajo v nadaljnjih korakih postopka, zlasti pri določitvi roka za zmanjšanje čezmernega primanjkljaja in njegovem morebitnem podaljšanju.

Naslednji pododdelki obravnavajo (1) srednjeročni proračunski položaj, vključno z oceno skladnosti z zahtevano prilagoditvijo za približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju in razvoja javnih naložb; (2) razvoj srednjeročnega stanja javnega dolga, vključno z njegovo dinamiko in možnostmi za vzdržnost; (3) srednjeročni gospodarski položaj; (4) druge dejavnike, ki jih Komisija šteje za pomembne, in (5) druge dejavnike, ki jih je predložila država članica.

4.1 Srednjeročni proračunski položaj

V okviru naknadne ocene skladnosti Cipra s preventivnim delom je bilo ugotovljeno, da je strukturni saldo leta 2018 dosegel presežek v višini 2,0 % BDP, kar je precej nad srednjeročnim ciljem uravnoteženega proračunskega položaja v strukturnem smislu. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 naj bi Ciper leta 2019 in 2020 ostal nad srednjeročnim proračunskim ciljem.

Nominalni saldo, strukturni saldo in približevanje srednjeročnemu proračunskemu cilju

Nominalni saldo

Leta 2018 se je nominalni saldo Cipra iz presežka v višini 1,8 % BDP leta 2017 in 0,3 % BDP leta 2016 spremenil v primanjkljaj v višini 4,8 % BDP. Delež prihodkov v BDP se je zaradi močne gospodarske rasti, vključno z visokimi davčnimi prihodki, in ugodnega razvoja trga dela povečal za 0,8 odstotne točke BDP. Delež odhodkov v BDP se je povečal za 7,3 odstotne točke BDP, predvsem zaradi učinka ukrepov državne podpore za prodajo in prenehanje banke Cyprus Cooperative Bank v skladu s predpisi. Glede na pomladansko

napoved Komisije iz leta 2019 naj bi presežek sektorja država leta 2019 znašal 3,0 % BDP, leta 2020 pa 2,8 % BDP. V programu stabilnosti se načrtuje nominalni presežek v višini 3,0 % BDP leta 2019 in 2,6 % BDP leta 2020.

Srednjeročni proračunski cilj in strukturni saldo

Strukturni saldo Cipra je leta 2018 dosegel presežek v višini 2,0 % BDP, kar je povečanje v primerjavi z 1,3 % BDP leta 2017 in 1,1 % BDP leta 2016. Strukturni saldo za leto 2018 je bil torej precej nad srednjeročnim proračunskim ciljem uravnoteženega proračunskega položaja v strukturnem smislu.

Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 naj bi se strukturni presežek zmanjšal na 1,1 % BDP leta 2019 in 0,7 % BDP leta 2020, kar je delno mogoče pojasniti z vedno večjo pozitivno proizvodno vrzeljo. Na podlagi informacij iz programa stabilnosti naj bi preračunani strukturni saldo znašal 1,5 % BDP leta 2019 in 1,0 % BDP leta 2020, v programskem obdobju pa naj bi se še dodatno zmanjšal. Tako v pomladanski napovedi Komisije iz leta 2019 kot tudi v programu stabilnosti se pričakuje, da bo strukturni saldo leta 2019 in 2020 ostal nad srednjeročnim ciljem. Razlika v primerjavi z napovedjo Komisije izhaja iz razlike v načrtovanem nominalnem presežku in manjše napovedane proizvodne vrzeli, ki vodi k manjši ciklični prilagoditvi.

Javne naložbe

Javne naložbe na Cipru so se po najnižji ravni 2,1 % BDP leta 2014 povečale na 2,7 % BDP leta 2017 in tako postale skladne s povprečjem EU. Leta 2018 so se dodatno povečale na 5,5 % BDP, čeprav je to mogoče pojasniti predvsem z vključitvijo dveh novih subjektov (tj. Sedipes in Kedipes) v sektor država zaradi prodaje in prenehanja banke Cyprus Cooperative Bank v skladu s predpisi. Navedena subjekta sta zabeležila naložbe v višini približno 670 milijonov EUR, kar ustreza osnovnim sredstvom, prejetim kot zavarovanje s strani nekdanje banke Cyprus Cooperative Bank. Javne naložbe kot delež skupnih javnofinančnih odhodkov na Cipru so leta 2017 dosegle 7,3 %, leta 2018 pa 12,4 %.

Glede na program stabilnosti za leto 2019 naj bi se javne naložbe v obdobju, ki ga zajema napoved, zmanjšale na približno 2,0 % BDP.

Glavne prednostne naložbe države so navedene v vladni strategiji. V skladu z nacionalnim reformnim programom za leto 2019 je splošni cilj strategije povečanje potenciala rasti, izboljšanje konkurenčnosti in ohranjanje dolgoročne vzdržnosti rasti. Da bi Ciper postal privlačnejši za vlagatelje, je poudarek na reformah, katerih cilj je ustvariti učinkovito poslovno okolje, olajšati naložbe, spodbujati boljšo pravno ureditev in racionalizirati postopke. Druge prednostne naloge se nanašajo na reforme, katerih cilj je povečati učinkovitost javnega sektorja, spodbujati MSP in podjetništvo ter izboljšati učinkovitost sodnega varstva. Te reforme se odražajo tudi v priporočilih za posamezne države. V prihodnosti naj bi bile naložbe (tako javne kot tudi zasebne) usmerjene na energijo, turizem, pomorski promet, industrijo, izobraževanje, zdravstvo, pravosodje, raziskave in inovacije, digitalizacijo in okolje.

4.2 Srednjeročno stanje javnega dolga

Kljub povečanju leta 2018 zaradi ukrepov za podporo bančnemu sektorju, kar je delno izničilo zmanjšanje leta 2017, naj bi se javni dolg od leta 2019 stalno zniževal zaradi napovedanih stalnih visokih primarnih proračunskih presežkov in močne nominalne rasti

BDP. Vendar glede na analizo fiskalne vzdržnosti, ki jo je opravila Komisija, še vedno obstajajo fiskalna tveganja. Zaradi visokega javnega dolga je Ciper izpostavljen zlasti morebitnim finančnim ali gospodarskim šokom. Ta tveganja so se nekoliko znižala zaradi omejenih srednjeročnih potreb po financiranju in boljšega dojemanja ciprskega državnega tveganja na finančnih trgih.

Dinamika dolga

Po znatnem zmanjšanju (za skoraj 10 odstotnih točk BDP) na 95,8 % BDP ob koncu leta 2017 se je javni dolg leta 2018 povečal na 102,5 % BDP. To povečanje je bilo predvsem posledica enkratne državne podpore za prodajo in prenehanje banke Cyprus Cooperative Bank v skladu s predpisi, zlasti izdaje sklopa državnih obveznic aprila in julija 2018 v višini 15 % BDP (3,2 milijarde EUR). Transakcija je pomenila povečanje ciprskega javnega dolga. Vendar se je delež javnega dolga v BDP leta 2018 povečal le za 7 odstotnih točk BDP v primerjavi z letom 2017, saj so dobri fiskalni rezultati, učinek snežene kepe (tj. spremembe deleža javnega dolga v BDP glede na razliko med nominalno rastjo in obrestno mero) in ukrepi za aktivno upravljanje dolga delno nadomestili povečanje dolga zaradi banke Cyprus Cooperative Bank. Slednje je vključevalo odplačilo dela dolga iz nakopičenih denarnih sredstev, pri čemer je država decembra 2018 v celoti odplačala znesek, ki je bil dolgovan centralni banki Central Bank of Cyprus (v višini 483 milijonov EUR oziroma 2,3 % BDP).

Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 naj bi se delež javnega dolga v BDP postopoma zmanjšal s 96,4 % BDP leta 2019 na 90 % BDP leta 2020. To zmanjšanje je mogoče pojasniti predvsem z napovedanimi visokimi primarnimi proračunskimi presežki v višini približno 5 % BDP in močno nominalno rastjo BDP.

Glede na program stabilnosti naj bi se javni dolg v obdobju 2019–2022 zelo zmanjšal, in sicer na 95,7 % BDP leta 2019, leta 2020 pa na manj kot 90 % BDP. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 naj bi bil upad dolga manjši v primerjavi z napovedjo iz programa stabilnosti, predvsem zaradi previdnejših projekcij glede rasti in inflacije ter višje prilagoditve stanj in tokov (v obliki kopičenja finančnih sredstev).

Odhodki za obresti

V skladu s splošnim trendom v euroobmočju so obrestne mere za ciprske dolžniške instrumente na zgodovinsko nizki ravni. Donos na sedemletno obveznico je konec aprila 2019 znašal približno 0,9 %, donos na desetletno obveznico pa približno 1,4 %, s čimer je dosegel rekordno nizko raven od leta 2015. Glede na sporočene podatke se je implicitna obrestna mera v zadnjih letih znižala, in sicer s 3,0 % leta 2015 na 2,4 % leta 2018. Leta 2019 naj bi ostala pri približno 2,4 %.

Vzdržnost dolga

Ciprski organi so izkoristili ugodne tržne pogoje za refinanciranje neporavnanega dolga po precej nižjih obrestnih merah in s precej daljšo zapadlostjo.

Analiza vzdržnosti javnih financ kaže na kratkoročna fiskalna tveganja, čeprav bi moral napovedani veliki primarni presežek omogočiti znatno zmanjšanje javnega dolga leta 2019 in tako nekoliko ublažiti ta tveganja. Kazalnik S0 kaže na tveganja fiskalnega stresa v enoletnem obdobju[6]. Ranljivosti izhajajo tako iz fiskalne kot tudi finančne konkurenčnosti.

[6] Za več informacij glej „Fiscal Sustainability Report 2018“ (poročilo o vzdržnosti javnih financ za leto 2018), European Economy, Institutional Paper 094.

Pojasniti jih je mogoče predvsem z enkratnimi ukrepi za podporo bančnemu sektorju, ki so privedli do poslabšanja več javnofinančnih spremenljivk, kot sta primarni saldo ter neto in bruto javni dolg leta 2018, ter z visokim dolgom zasebnega sektorja. Poleg tega se je izboljšalo dojemanje ciprskega državnega tveganja, s čimer so se kratkoročna tveganja dodatno zmanjšala.

Srednje- in dolgoročno se Ciper sooča s srednje visokimi tveganji za vzdržnost javnih financ. Negativna vrednost kazalnika vrzeli v vzdržnosti S1 kaže na dejstvo, da za zmanjšanje dolga pod referenčno vrednost 60 % BDP do leta 2033 ni potrebna vnaprejšnja fiskalna prilagoditev, kar kaže na nizko tveganje v srednjeročnem obdobju. Vendar analiza vzdržnosti dolga kaže, da se bo delež javnega dolga v BDP do leta 2029 zmanjšal na nekoliko nad kritično mejno vrednost 60 %, kar kaže na srednje visoko tveganje[7]. Dolgoročno naj bi se Ciper soočal s srednje visokim tveganjem za vzdržnost javnih financ. Kazalnik vrzeli v vzdržnosti S2 kaže na nizko tveganje, medtem ko analiza vzdržnosti dolga kaže na srednje visoko tveganje v dolgoročnem obdobju, in sicer zaradi ranljivosti v zvezi z velikim dolžniškim bremenom.

Navedena tveganja in visoka raven javnega dolga poudarjajo pomen ohranjanja fiskalne discipline v srednje- do dolgoročnem obdobju ter strukturnih reform, ki spodbujajo rast, da se zagotovi zmanjšanje javnega dolga.

4.3 Srednjeročni gospodarski položaj

Kljub izvedbi več strukturnih reform je potencialna rast na Cipru še vedno omejena, saj še vedno obstajajo težave iz preteklosti, kot sta zelo velik delež nedonosnih posojil v finančnem sektorju ter visoka zasebna in javna zadolženost. Ciper je dosegel določen napredek pri izvajanju priporočil za posamezne države za leto 2018, zlasti z izvedbo pomembnih ukrepov v okviru celovite strategije za zmanjšanje nedonosnih posojil, olajšanjem dostopa do financiranja za MSP in pripravami na izvajanje prve faze nacionalnega sistema zdravstvenega zavarovanja.

Ciklični pogoji, potencialna rast in inflacija

Ciper je ena od evropskih držav, ki jih je gospodarska kriza najbolj prizadela, zato je zaprosil za zunanjo finančno pomoč. V obdobju 2013–2015 je bil vključen v program za makroekonomsko prilagoditev, pri čemer je bil poudarek na finančnem sektorju. Vendar so še vedno obstajale težave iz preteklosti, kar je bilo razvidno iz prodaje in prenehanja druge največje banke (tj. Cyprus Cooperative Bank) v skladu s predpisi leta 2018. V obdobju 2012–

[7] Pri tej analizi vzdržnosti dolga se kot izhodišče uporablja pomladanska napoved Komisije iz leta 2019 (za leti 2019 in 2020). Po letu 2020 analiza temelji na naslednjih standardnih predpostavkah v metodologiji Komisije: (i) primarni strukturni saldo (pred stroški staranja) se ohranja v presežku v višini 2,7 % BDP ob predpostavki nespremenjene fiskalne politike; (ii) inflacija se do leta 2023 približuje 2,0 % in nato ostane stabilna; (iii) realna dolgoročna obrestna mera za novi in obnovljeni dolg se do konca desetletnega projekcijskega obdobja linearno približuje 3 % (5 % v nominalnem smislu) v skladu s predpostavkami, dogovorjenimi z delovno skupino za problematiko staranja prebivalstva v okviru Odbora za ekonomsko politiko; (iv) realni BDP raste do leta t+10 s hitrostjo, predvideno v skladu z metodami, dogovorjenimi z delovno skupino za proizvodne vrzeli v okviru Odbora za ekonomsko politiko, nato pa raste v skladu s projekcijami delovne skupine za problematiko staranja prebivalstva v okviru Evropske komisije (povprečna stopnja za obdobje 2018–2029 znaša približno 1,5 %), ter (v) stroški staranja se razvijajo v skladu s projekcijami iz poročila o staranju prebivalstva za leto 2018.

2014 se je Ciper znašel v recesiji, vendar se je realna rast leta 2015 ponovno začela. Ciper je od leta 2016 v močnem cikličnem vzponu, pri čemer je letna realna rast znašala nad 4 % v obdobju 2016–2017 in bila blizu te ravni leta 2018. Trg dela se je zelo izboljšal, zaposlenost se je v zadnjem času zviševala za približno 4 % na leto, plače pa so se zviševale zmerno. Brezposelnost se je znižala s skoraj 17 % na vrhuncu krize na 7,1 % februarja 2019. V zadnjem času se je znižala tudi dolgotrajna brezposelnost.

Tabela 3: Makroekonomska in proračunska gibanja (% BDP)

	2016	2017	2018	2019		2020	
				KOM	PS	KOM	PS
Realni BDP (% spremembe)	4,8	4,5	3,9	3,1	3,6	2,7	3,2
Potencialni BDP (% spremembe)	0,8	2,1	1,9	2,1	2,8	2,1	3,1
Proizvodna vrzel (% potencialnega BDP)	-1,5	0,8	2,8	3,8	3,0	4,3	3,1
Saldo sektorja država	0,3	1,8	-4,8	3,0	3	2,8	2,6
Primarni saldo	3,1	4,3	-2,3	5,4	5,3	4,9	4,8
Enkratni in drugi začasni ukrepi	-0,1	0,0	-8,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Bruto investicije sektorja država v osnovna sredstva	2,5	2,7	5,5	2,2	2,1	2,2	2
Ciklično prilagojeni saldo	1,1	1,3	-6,2	1,1	1,5	0,7	1,0
Ciklično prilagojeni primarni saldo	3,8	3,9	-3,7	3,5	3,8	2,7	2,2
Strukturni saldo *(i)*	1,1	1,3	2,0	1,1	1,5	0,7	1
Strukturni primarni saldo	3,9	3,9	4,5	3,5	3,8	2,7	2,2

Vir: program stabilnosti (PS) za leto 2019 in pomladanska napoved Komisije iz leta 2019 (KOM).

Opomba:

(i) Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

V prihodnosti naj bi bila realna rast trdna zaradi domačega povpraševanja, zlasti zasebne potrošnje in naložb. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 naj bi rast BDP leta 2019 znašala 3,1 %, leta 2020 pa 2,7 %. Inflacija na Cipru je že več let zelo nizka in naj bi bila taka še naprej. Harmonizirani indeks cen življenjskih potrebščin naj bi se zvišal na 0,9 % leta 2019 (po 0,8-odstotni inflaciji leta 2018) in nato na 1,1 % leta 2020. Kljub izvedbi več strukturnih reform je potencialna rast na Cipru še vedno omejena, saj še vedno obstajajo težave iz preteklosti, kot sta zelo velik delež nedonosnih posojil v finančnem sektorju ter visoka zasebna in javna zadolženost. Potencialna rast naj bi v obdobju 2018–2020 znašala približno 2 %, pri čemer so investicije v osnovna sredstva glavno pozitivno gonilo, sledi pa jim skupni prispevek delovne sile (ki je večji zaradi višje zaposlenosti). Skupna faktorska produktivnost naj bi bila leta 2019 in 2020 po več letih negativnih prispevkov pozitivna, vendar še vedno zelo blizu ničli.

Proizvodna vrzel je pozitivna, in sicer zmeraj bolj, pri čemer naj bi se povečala z 2,8 % leta 2018 na 4,3 % leta 2020.

Strukturne reforme

V nacionalnem reformnem programu[8] (NRP), sprejetem 15. aprila 2019, ciprska vlada potrjuje svojo zavezanost izvajanju obsežnega programa strukturnih reform, ki bi dolgoročno prispeval k ohranjanju trajnostne rasti. Glavne prednostne naloge reform, kot so opisane v NPR, so osredotočene na reševanje izzivov, opredeljenih v priporočilih Sveta za posamezne države za leto 2018[9] in poročilu o državi za leto 2019 za Ciper[10].

V poročilu o državi za leto 2019 za Ciper je bilo ugotovljeno, da je država članica na splošno dosegla določen napredek pri obravnavanju priporočil za posamezne države iz leta 2018. Znaten napredek je bil dosežen pri izvajanju pomembnih ukrepov v okviru celovite strategije za zmanjšanje nedonosnih posojil, vključno s krepitvijo pravnih okvirov za insolventnost, prisilno izvršbo in prodajo posojil. Ciper je dosegel določen napredek pri dostopu do financiranja za MSP, in sicer z uvedbo novih finančnih instrumentov in pripravami na izvajanje prve faze nacionalnega sistema zdravstvenega zavarovanja. Zgolj omejen napredek je bil dosežen pri: (i) reformi javne uprave in lokalnih upravnih organov, (ii) izvajanju načrtovanih privatizacijskih projektov, (iii) odpravljanju neučinkovitosti v pravosodnem sistemu, (iv) vzpostavitvi zanesljivega sistema za prenos in izdajo listin o lastništvu, (v) izboljšanju učinkovitosti javnih zavodov za zaposlovanje pri vzpostavljanju stikov z mladimi in (vi) reformi izobraževalnega sistema. Pri krepitvi nadzora nad zavarovalnicami in pokojninskimi skladi ter poenostavitvi upravnih postopkov za večje naložbe ni bilo napredka.

Poleg tega je Komisija februarja 2019 sklenila, da na Cipru obstajajo čezmerna makroekonomska neravnotežja, in sicer visok zasebni, javni in zunanji dolg ter velik obseg nedonosnih posojil v razmerah še vedno razmeroma visoke (vendar padajoče) brezposelnosti in šibke potencialne rasti.

4.4 Drugi dejavniki, ki jih Komisija šteje za pomembne

Država je za ohranitev finančne stabilnosti sprejela več ukrepov podpore za prodajo in prenehanje banke Cyprus Cooperative Bank v skladu s predpisi. Ti ukrepi podpore za finančni sektor so leta 2018 povzročili primanjkljaj salda sektorja država in povečanje javnega dolga, kot je obravnavano v oddelkih 4.2 in 4.3. Na saldo sektorja država so leta 2018 negativno vplivali zlasti enkratni ukrepi bančne podpore v višini 8,3% BDP (1,7 milijarde EUR)[11]. Poleg tega je na javni dolg vplivala izdaja sklopa državnih obveznic v zvezi z navedenimi ukrepi podpore v višini 15 % BDP (3,2 milijarde EUR).

---

8 Ciprski nacionalni reformni program za leto 2019. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-european-semester-national-reform-programme-cyprus-en.pdf.

9 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910(12)&from=SL.

10 Poročilo o državi za leto 2019 za Ciper. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-cyprus_en.pdf.

11 Učinek ukrepov bančne podpore v zvezi z banko Cyprus Cooperative Bank v višini 1,7 milijarde EUR na javnofinančne račune sektorja država za leto 2018 je v glavnem sestavljen iz: (i) kapitalskega transferja v višini 710 milijonov EUR na podlagi nabavne vrednosti (2,17 milijarde EUR), od katere se odšteje realna ekonomska vrednost nedonosnih posojil, ki sta jih prejela nova subjekta (1,46 milijarde EUR na podlagi realne ekonomske vrednosti nominalne vrednosti nedonosnih posojil, tj. 20,94 % od 6,97 milijarde EUR); (ii) naložb v višini približno 670 milijonov EUR, kar ustreza osnovnim sredstvom, prejetim kot zavarovanje s strani nekdanje banke Cyprus Cooperative Bank; (iii) jamstva v višini 155 milijonov EUR, ki ga je prejela banka Hellenic Bank (tj. kapitalski transfer), ter (iv) sistema prostovoljnega upokojevanja (nadomestilo za predčasno upokojitev) za zaposlene pri banki Cyprus Cooperative Bank (tj. kapitalski transfer) v višini 133 milijonov EUR.

Med drugimi dejavniki, ki jih Komisija šteje za pomembne, je posebna pozornost namenjena finančnim prispevkom za spodbujanje mednarodne solidarnosti in doseganje ciljev politike Unije, dolgu, nastalemu zaradi dvostranske in večstranske pomoči med državami članicami v okviru varovanja finančne stabilnosti, ter dolgu, povezanemu z ukrepi za finančno stabilizacijo v času velikih finančnih motenj (člen 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97).

V skladu s členom 12(1) Uredbe (EU) št. 473/2013 je treba v tem poročilu upoštevati tudi „[o]bseg, v katerem je zadevna država članica upoštevala mnenje Komisije“ o osnutku proračunskega načrta države članice iz člena 7(1) iste uredbe. Komisija je v svojem mnenju o osnutku ciprskega proračunskega načrta za leto 2019 sklenila, da Ciper za leti 2018 in 2019 izpolnjuje določbe Pakta za stabilnost in rast, ter pozvala organe k izvršbi proračuna za leto 2019[12]. Parlament je 14. decembra 2018 sprejel proračun brez večjih sprememb v primerjavi z osnutkom proračunskega načrta. Od redkih dopolnilnih ukrepov, odobrenih za proračun za leto 2019, je imelo na strani prihodkov leta 2019 največji ocenjeni učinek znižanje trošarine za goriva (–0,3 % BDP).

4.5 Drugi dejavniki, ki jih je predložila država članica

Ciprski organi so 31. maja 2019 poslali dopis v zvezi s pomembnimi dejavniki v skladu s členom 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97. Analiza, predstavljena v predhodnih oddelkih tega poročila, že na splošno zajema ključne dejavnike, ki so jih predložili organi.

Ciprski organi poudarjajo, da so fiskalni rezultati na Cipru še vedno dobri in da je preseganje referenčne vrednosti 3 % BDP leta 2018 v celoti posledica začasnih ukrepov državne podpore za banko Cyprus Cooperative Bank. Glede na navedbe v dopisu so enkratni ukrepi za banko Cyprus Cooperative Bank veljali za potrebne zaradi finančne stabilnosti, saj so olajšali izstop banke s finančnega trga s prenehanjem v skladu s predpisi in delno prodajo njenih dejavnosti drugi bančni instituciji.

Organi navajajo, da je bilo poslabšanje fiskalnega položaja sektorja država leta 2018 (s presežka v višini 1,8 % BDP leta 2017 na primanjkljaj v višini 4,8 % BDP leta 2018) izključno posledica enkratnih ukrepov bančne podpore za banko Cyprus Cooperative Bank. Organi tudi izpostavljajo dejstvo, da je bil brez navedenih enkratnih ukrepov nominalni saldo sektorja država leta 2018 v presežku v višini približno 3,4 % BDP, kar pomeni izboljšanje za 1,6 odstotne točke BDP v primerjavi s prejšnjim letom in pozitiven odklon za 0,5 odstotne točke BDP od cilja, določenega v osnutku proračunskega načrta za leto 2019. Strukturni proračunski položaj se je leta 2018 izboljšal in dosegel presežek v višini 2 % BDP v primerjavi s presežkom v višini 1,3 % leta 2017.

Poleg tega naj bi bil glede na navedbe v dopisu nominalni primanjkljaj sektorja država leta 2019 odpravljen. Nominalni saldo sektorja država naj bi se vrnil na presežek v višini približno 3 % BDP leta 2019 in 2,8 % BDP leta 2020, kar odraža normalizacijo gospodarske aktivnosti in izboljšanje trga dela. V dopisu je navedeno, da naj bi strukturni saldo v obdobju 2019–2020 ostal v presežku in presegel srednjeročni proračunski cilj.

[12] Vendar je Komisija v svojem mnenju poudarila, da tako osnutek proračunskega načrta za leto 2019 kot tudi njena jesenska napoved iz leta 2018 še nista vključevala (enkratnega) učinka ukrepov podpore za banko Cyprus Cooperative Bank na saldo sektorja država leta 2018.

5. SKLEPNE UGOTOVITVE

Bruto javni dolg je od leta 2011 nad referenčno vrednostjo 60 % BDP in je glede na sporočene podatke leta 2018 znašal 102,5 % BDP. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 in program stabilnosti naj bi se dolg leta 2019 stalno zmanjševal in padel pod 100 % BDP. Ciper je leta 2018 izpolnjeval prehodno pravilo glede dolga, leta 2019 in 2020 pa naj bi izpolnjeval merilo glede zmanjšanja dolga. To pomeni, da je merilo glede dolga iz Pogodbe izpolnjeno.

Po nominalnih presežkih sektorja država v višini 0,3 % BDP leta 2016 in 1,8 % BDP leta 2017 je ciprski nominalni saldo sektorja država leta 2018 dosegel primanjkljaj v višini 4,8 % BDP, kar je precej nad referenčno vrednostjo 3 % BDP iz Pogodbe. Brez upoštevanja enkratnega učinka ukrepov bančne podpore v višini 8,3 % BDP bi saldo sektorja država leta 2018 znašal 3,5 % BDP. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 in program stabilnosti naj bi nominalni saldo sektorja država leta 2019 ponovno dosegel presežek v višini približno 3 % BDP, leta 2020 pa v višini več kot 2,5 % BDP, kar je v skladu z referenčno vrednostjo in precej pod njo (za več kot 5,5 odstotne točke BDP). Preseganje referenčne vrednosti leta 2018 velja v smislu Pogodbe in Pakta za stabilnost in rast za neizjemno in začasno. To pomeni, da merilo glede primanjkljaja, kot je opredeljeno v Pogodbi, leta 2018 na prvi pogled ni izpolnjeno.

V skladu s Pogodbo so v tem poročilu proučeni tudi pomembni dejavniki. Slednji vključujejo dejstvo, da je bil nominalni primanjkljaj sektorja država leta 2018, vključno s preseganjem referenčne vrednosti, v celoti posledica enkratnega učinka ukrepov bančne podpore v višini 8,3 % BDP, kar je tudi prispevalo k povečanju dolga sektorja država leta 2018. Poleg tega je strukturni saldo leta 2018 dosegel presežek v višini 2,0 % BDP in naj bi leta 2019 in 2020 ostal nad srednjeročnim ciljem uravnoteženega proračunskega položaja v strukturnem smislu. Ker pa delež javnega dolga v BDP presega referenčno vrednost 60 % BDP in dvojni pogoj ni izpolnjen, tj, da primanjkljaj ostane blizu referenčne vrednosti in da je referenčna vrednost presežena le začasno, navedenih pomembnih dejavnikov v korakih, ki so podlaga za sklep o obstoju čezmernega primanjkljaja na Cipru, ni mogoče upoštevati.

Hkrati naj bi Ciper leta 2019 in 2020 v celoti izpolnjeval vse zahteve Pakta za stabilnost in rast, vključno z napovedanim preseganjem srednjeročnega proračunskega cilja in napovedanim velikim presežkom sektorja država, s čimer bi se zagotovilo izpolnjevanje meril glede primanjkljaja in zmanjšanja dolga. Glede na navedeno začetek postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem ne bi bil smiseln za fiskalni nadzor. Zato Komisija meni, da ne bi smelo biti nadaljnjih ukrepov, ki bi privedli do sklepa o obstoju čezmernega primanjkljaja.