



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 5.6.2019 r.
COM(2019) 530 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Cypr

Sprawozdanie sporządzone na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Cypr

Sprawozdanie sporządzone na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

1. WPROWADZENIE

W art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Traktat) określono procedurę mającą zastosowanie w przypadku wystąpienia nadmiernego deficytu. Została ona opisana bardziej szczegółowo w rozporządzeniu (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu¹, które stanowi część paktu stabilności i wzrostu. Przepisy szczegółowe dotyczące państw członkowskich należących do strefy euro, które są objęte procedurą nadmiernego deficytu, określono w rozporządzeniu (UE) nr 473/2013².

Zgodnie z art. 126 ust. 2 Traktatu Komisja nadzoruje poszanowanie dyscypliny budżetowej na podstawie dwóch kryteriów, a mianowicie: a) czy stosunek między planowanym lub rzeczywistym deficytem publicznym a produktem krajowym brutto (PKB) przekracza wartość referencyjną wynoszącą 3 %, chyba że stosunek ten zmniejszył się znacznie oraz w sposób stały i osiągnął poziom bliski wartości referencyjnej lub przekroczenie wartości referencyjnej ma charakter wyjątkowy i tymczasowy, a stosunek ten pozostaje bliski wartości referencyjnej; oraz b) czy stosunek między długiem publicznym a PKB przekracza wartość referencyjną wynoszącą 60 %, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości referencyjnej w zadowalającym tempie³.

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6. Niniejsze sprawozdanie uwzględnia również dokument pt. „Szczegółowe zasady wdrażania paktu stabilności i wzrostu oraz wytyczne dotyczące formy i treści programów stabilności i konwergencji” uzgodniony przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy w dniu 5 lipca 2016 r. i dostępny na stronie:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro (Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11).

³ Kryteria „zmniejsza się dostatecznie” oraz „w zadowalającym tempie” uznane są za spełnione zgodnie z art. 2 ust. 1a rozporządzenia (WE) 1467/97 „jeśli na przestrzeni poprzednich trzech lat jej [relacji długu do PKB] dystans względem wartości odniesienia zmniejszył się średnio w tempie jednej dwudziestej.” Zgodnie z rozporządzeniem „wymóg w ramach kryterium długu uznaje się również za spełniony, jeżeli prognozy budżetowe Komisji wskazują na to, że wymagane zmniejszenie dystansu względem wartości odniesienia dla długu będzie miało miejsce na przestrzeni trzech lat obejmujących dwa lata następujące po ostatnim roku, dla którego są dostępne dane”. W rozporządzeniu (WE) 1467/97 przewidziano również, że należy wziąć pod uwagę „wpływ cyklu na to tempo redukcji”. Elementy te zostały przełożone na wartość odniesienia dotyczącą redukcji długu, zgodnie z kodeksem postępowania w dziedzinie paktu stabilności i wzrostu, i zatwierdzone przez Radę. Zgodność z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu jest oceniana na podstawie trzech różnych podejść: retrospektywnego, prospektywnego i uwzględniającego wpływ cyklu na wartość odniesienia dotyczącą redukcji długu.

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

W niniejszym sprawozdaniu, stanowiącym pierwszy etap procedury nadmiernego deficytu, zbadano, czy Cypr spełnił kryteria deficytu i długu określone w Traktacie, uwzględniając odpowiednio kontekst gospodarczy i inne istotne czynniki.

Zgodnie z danymi przekazanymi przez władze Cypru dnia 29 marca 2019 r.⁴, a następnie zatwierdzonymi przez Eurostat⁵, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych na Cyprze wyniósł 4,8 % PKB w 2018 r., natomiast dług – 102,5 % PKB, czyli powyżej wartości referencyjnych wynoszących odpowiednio 3 % i 60 % PKB. Według danych w 2019 r. nadwyżka nominalna sektora instytucji rządowych i samorządowych ma wynieść 3,4 % PKB, a wskaźnik zadłużenia – 95,9 % PKB. W programie stabilności Cypru na 2019 r., otrzymanym przez Komisję w dniu 30 kwietnia 2019 r., założono nadwyżkę nominalną w wysokości 3,0 % PKB oraz wskaźnik zadłużenia na poziomie 95,7 % PKB.

Z przekazanych danych wynika, że w 2018 r. Cypr nie spełnił kryterium deficytu (zob. tabela 1), ponieważ zgłoszony deficyt nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2019 r., która została opublikowana w dniu 7 maja 2019 r., oczekuje się, że Cypr spełni kryterium deficytu w latach 2019 i 2020, ponieważ zakłada się, że jego saldo nominalne osiągnie nadwyżkę w wysokości, odpowiednio, 3 % i 2,8 %. Na podstawie scenariusza zawartego w programie stabilności przewiduje się, że Cypr spełni kryterium deficytu w 2019 r., a prognozowana nadwyżka nominalna wyniesie 3,0 % PKB w 2019 r. i 2,6 % PKB w 2020 r.

Niespełnienie przez Cypr kryterium deficytu w 2018 r. dowodzi *prima facie* istnienia nadmiernego deficytu do celów paktu stabilności i wzrostu, przed uwzględnieniem jednak wszystkich czynników wymienionych poniżej.

Mimo że w 2018 r. wskaźnik zadłużenia Cypru przekroczył 60 % PKB, Cypr przestrzegał przejściowych ustaleń w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia w 2018 r. i przewiduje się, że w latach 2019 i 2020 Cypr osiągnie zgodność z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu. Sugeruje to, że Cypr spełnia kryterium długu do celów paktu stabilności i wzrostu.

⁴ Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 479/2009 państwa członkowskie muszą dwa razy w roku składać Komisji sprawozdania na temat planowanych i rzeczywistych poziomów deficytu oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Najnowsze przekazane przez Cypr dane można znaleźć na następującej stronie internetowej: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>.

⁵ Informacja prasowa Eurostatu nr 67/2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad>

Tabela1 Deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (w % PKB)

	2016	2017	2018	2019		2020	
				COM	PS	COM	PS
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych	0,3	1,8	-4,8	3,0	3	2,8	2,6
Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych	105,5	95,8	102,5	96,4	95,7	89,9	89,1

Źródło: Program stabilności (PS) z 2019 r. oraz prognoza Komisji (COM) z wiosny 2019 r.

W związku z tym Komisja przygotowała niniejsze sprawozdanie, aby dokonać kompleksowej oceny odchylenia od kryterium deficytu i zbadać, czy uzasadnione jest wszczęcie procedury nadmiernego deficytu. W sekcji 2 sprawozdania zbadano kryterium deficytu. W sekcji 3 zbadano kryterium długu. Sekcja 4 dotyczy inwestycji publicznych i innych istotnych czynników, w tym oceny ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. W sprawozdaniu uwzględniono prognozę Komisji z wiosny 2019 r.

2. KRYTERIUM DEFICYTU

Saldo nominalne sektora instytucji rządowych i samorządowych Cypru zmieniło się z nadwyżki w wysokości 1,8 % PKB w 2017 r. w deficyt w wysokości 4,8 % w 2018 r. Ta ostatnia wartość deficytu uwzględnia jednorazowy wpływ wsparcia w wysokości 8,3 % PKB ze strony rządu na potrzeby sprzedaży i uporządkowanej likwidacji Cyprus Cooperative Bank (cypryjski bank spółdzielczy). Po odliczeniu środka jednorazowego nadwyżka budżetowa w 2018 r. wyniosłaby 3,5 % PKB.

Według prognozy Komisji z wiosny 2019 r. saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych wykaże w 2019 r. ponownie nadwyżkę w wysokości 3,0 % PKB. W prognozie Komisji przewiduje się w 2020 r. nadwyżkę nominalną w wysokości 2,8 % PKB przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki.

Wieloletni kurs przewidziany w programie stabilności zakłada nadwyżki nominalne w okresie objętym prognozą. W szczególności w programie stabilności przewidziano, że nadwyżka osiągnie 3,0 % PKB w 2019 r. i 2,6 % PKB w 2020 r. W związku z tym w programie stabilności i w prognozie Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje się podobne nadwyżki nominalne w 2019 r. Niewielka różnica między prognozą Komisji a prognozami zawartymi w programie stabilności na 2020 r. wynika z założeń makroekonomicznych, bardziej dynamicznego wzrostu dochodów w oparciu o dotychczasowe osiągnięcia i bardziej ostrożnych założeń dotyczących wydatków w prognozie Komisji.

Deficyt nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł w 2018 r. 4,8 % PKB, czyli kształtował się znacznie powyżej i nie był bliski wartości referencyjnej określonej w Traktacie, wynoszącej 3 % PKB.

Przekroczenie wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB w 2018 r. nie jest wyjątkowe, jako że nie wynika z nadzwyczajnego zdarzenia ani ze znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej, o czym mowa w Traktacie i pakcie stabilności i wzrostu. W prognozie Komisji

z wiosny 2019 r. przewiduje się dalszy silny wzrost gospodarczy w wysokości 3,1 % w 2019 r., a następnie nieco niższy, wynoszący 2,7 %, w 2020 r.

Przekroczenie wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB ma charakter tymczasowy do celów Traktatu i paktu stabilności i wzrostu. W szczególności prognozy budżetowe przedstawione przez Komisję oraz program stabilności wskazują, że saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie ponownie wykazywać nadwyżki począwszy od 2019 r., a zatem nie przekroczy wartości referencyjnej.

Podsumowując, deficyt w 2018 r. był powyżej i nie był bliski określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB. Przekroczenia tego nie uznaje się za wyjątkowe, ale o charakterze tymczasowym do celów Traktatu i paktu stabilności i wzrostu. Analiza wskazuje zatem, że *prima facie* nie spełniono kryterium deficytu do celów Traktatu i rozporządzenia (WE) nr 1467/1997, w oparciu o dane dotyczące wyników za 2018 r., przed uwzględnieniem jednak wszystkich istotnych czynników wymienionych poniżej.

3. KRYTERIUM DŁUGU

Relacja długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrosła w 2018 r. do 102,5 %, częściowo odwracając gwałtowny spadek do 95,8 % PKB w 2017 r. Wzrost ten wynikał głównie z emisji serii obligacji skarbowych w kwietniu i lipcu 2018 r., związanych ze środkami wsparcia ze strony rządu na potrzeby sprzedaży i uporządkowanej likwidacji cypryjskiego banku spółdzielczego, których wartość wyniosła 15 % PKB (3,2 mld EUR). Działanie to znalazło odzwierciedlenie w znacznej dodatniej wartości rezydualnej zmiany długu w 2018 r., prowadząc do przesunięcia w górę krzywej długu. Relacja długu do PKB w 2018 r. wzrosła jednak tylko o 7 p.p. w porównaniu z rokiem poprzednim, jako że silny efekt fiskalny, efekt „kuli śnieżnej” oraz operacje aktywnego zarządzania długiem częściowo skompensowały wzrost zadłużenia związany ze wsparciem dla cypryjskiego banku spółdzielczego. Dynamikę zadłużenia omówiono bardziej szczegółowo w sekcji 4.3.

W prognozie Komisji z wiosny 2019 r. oczekuje się stałej redukcji długu w nadchodzących latach, do poziomu 96,5 % PKB w 2019 r. i poniżej 90 % w 2020 r.

Zgodnie z programem stabilności przewiduje się, że relacja długu do PKB gwałtownie spadnie w latach 2019–2022, głównie ze względu na prognozowaną wysoką nadwyżkę pierwotną (powyżej 4,0 % PKB) i silny wzrost nominalnego PKB. Przewiduje się, że dług publiczny zmniejszy się do 95,7 % PKB w 2019 r., a następnie do poziomu poniżej 90 % w 2020 r. Różnica w stosunku do prognozy Komisji przy założeniu niezmiennych polityki wynika głównie z bardziej optymistycznych prognoz dotyczących wzrostu gospodarczego i inflacji oraz niższej wartości rezydualnej zmiany długu.

Tabela 2: Zgodność z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu

	2017	2018	2019		2020	
			COM	PS	COM	PS
Wskaźnik zadłużenia brutto	95,8	102,5	96,4	95,7	89,9	89,1
Luka w stosunku do wartości odniesienia dotyczącej długu ^{1,2}			-6,5	-9,1	-4,7	-8,7
Korekta strukturalna ³	0,2	0,7				
W porównaniu z:						
Wymagana korekta ⁴	-1,2	-3,7				

Źródło: Program stabilności (PS) z 2019 r. oraz prognoza Komisji (COM) z wiosny 2019 r., obliczenia Komisji

Uwagi:

¹ Nie ma zastosowania w stosunku do państw członkowskich, które były objęte procedurą nadmiernego deficytu w listopadzie 2011 r. oraz przez trzy lata po dokonaniu korekty nadmiernego deficytu.

² Wykazuje różnicę między relacją długu do PKB i wartością odniesienia dotyczącą długu. Jeżeli ma wartość dodatnią, przewidywana relacja długu do PKB nie jest zgodna z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu.

³ Ma zastosowanie tylko podczas trzyletniego okresu przejściowego po korekcie nadmiernego deficytu w odniesieniu do procedur nadmiernego deficytu będących w toku w listopadzie 2011 r.

⁴ Określa pozostałą roczną korektę strukturalną na przestrzeni okresu przejściowego, która w przypadku jej przeprowadzenia gwarantuje, że państwo członkowskie osiągnie zgodność z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu na koniec tego okresu przejściowego, zakładając, że prognozy budżetowe zawarte w prognozie Komisji dotyczące poprzednich lat zostały spełnione.

Po uchyleniu procedury nadmiernego deficytu w 2015 r. Cypr był objęty trzyletnim okresem przejściowym, aby osiągnąć zgodność z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu. Ten okres przejściowy trwał od 2016 r. do 2018 r. Począwszy od 2019 r., ponieważ przewiduje się, że dług publiczny utrzyma się na poziomie przekraczającym 60 % PKB, zastosowanie ma wartość odniesienia dotycząca redukcji długu.

Z przekazanych danych wynika, że Cypr poczynił wystarczające postępy w kierunku osiągnięcia zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu w 2018 r. (zob. tabela 2), ponieważ szacuje się, że zmiana salda strukturalnego przekroczyła wymaganą minimalną liniową korektę strukturalną (MLSA) w 2018 r. (o 4,3 % PKB).

W prognozie Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje się również, że Cypr osiągnie w latach 2019 i 2020 zgodność z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu, jako że oczekuje się, że relacja długu do PKB będzie niższa od wartości odniesienia, o czym świadczy ujemna luka w stosunku do wartości odniesienia dotyczącej długu w wysokości, odpowiednio, 6,5 % PKB i 4,7 % PKB.

Na podstawie scenariusza zawartego w programie stabilności przewiduje się, że Cypr będzie spełniał kryterium długu w latach 2019 i 2020. Oczekuje się, że Cypr osiągnie zgodność z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu, o czym świadczy ujemna luka w stosunku do wartości odniesienia dotyczącej długu w wysokości, odpowiednio, 9,1 % PKB i 8,7 % PKB.

W związku z tym Cypr spełnia kryterium długu określone w Traktacie i w rozporządzeniu (WE) nr 1467/97.

4. ISTOTNE CZYNNIKI

Art. 126 ust. 3 Traktatu stanowi, że sprawozdanie Komisji „uwzględnia również to, czy deficyt publiczny przekracza publiczne wydatki inwestycyjne i uwzględnia wszelkie inne istotne czynniki, w tym średniookresową sytuację gospodarczą i budżetową państwa członkowskiego”. Czynniki te zostały doprecyzowane w art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, który stanowi, że uwzględnia się należycie „wszelkie inne czynniki, które w opinii danego państwa członkowskiego mają znaczenie dla wyczerpującej oceny zgodności z kryteriami deficytu i długu i które państwo członkowskie przedstawiło Radzie i Komisji”.

Zgodnie z art. 2 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1467/97 przy ocenie zgodności na podstawie kryterium deficytu uwzględnia się odpowiednie czynniki. Jeżeli jednak relacja długu publicznego do PKB przekracza wartość referencyjną, czynniki te uwzględnia się w procesie podejmowania decyzji w sprawie istnienia nadmiernego deficytu (jak przewidziano w art. 126 ust. 4, 5 i 6 Traktatu) jedynie wówczas, gdy spełniony jest następujący podwójny warunek: deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostaje bliski wartości referencyjnej, a jej przekroczenie ma charakter tymczasowy. Ponieważ relacja długu publicznego do PKB wynosi 102,5 % PKB, a deficyt 4,8 % PKB, a zatem nie pozostaje bliski wartości referencyjnej, istotne czynniki nie mogą zostać uwzględnione w procesie podejmowania decyzji w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w odniesieniu do Cypru.

Zgodnie z art. 2 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, jeżeli Rada uzna, że w danym państwie członkowskim istnieje nadmierny deficyt, na kolejnych etapach procedury należy uwzględnić istotne czynniki, w szczególności podczas ustalania terminu korekty nadmiernego deficytu i przy ewentualnym jego przedłużaniu.

W poniższych podsekcjach poddano analizie: (1) sytuację budżetową w średnim okresie, w tym przeprowadzono ocenę zgodności z wymaganą ścieżką dostosowania prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego oraz ocenę inwestycji publicznych; (2) zmiany długu publicznego w średnim okresie, jego dynamikę i stabilność; (3) sytuację gospodarczą w średnim okresie; (4) inne czynniki uznane przez Komisję za istotne oraz (5) inne czynniki przedstawione przez państwo członkowskie.

4.1. Sytuacja budżetowa w średnim okresie

W ocenie ex post przestrzegania przez Cypr części zapobiegawczej paktu uznano, że saldo strukturalne osiągnęło w 2018 r. nadwyżkę w wysokości 2,0 % PKB, czyli znacznie powyżej średniookresowego celu budżetowego, którym jest osiągnięcie równowagi budżetowej w kategoriach strukturalnych. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2019 r. oczekuje się, że w latach 2019 i 2020 Cypr utrzyma poziomy przewyższający średniookresowy cel budżetowy.

Nominalne saldo strukturalne i dostosowanie prowadzące do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego

Saldo nominalne

Saldo nominalne Cypru spadło w 2018 r. z nadwyżki w wysokości 1,8 % PKB w 2017 r. i 0,3 % PKB w 2016 r. do deficytu wynoszącego 4,8 % PKB. Wskaźnik dochodów do PKB

wzrósł o 0,8 p.p. dzięki silnemu wzrostowi gospodarczemu, w tym dobrej ściągalności podatków, oraz korzystnym zmianom na rynku pracy. Wskaźnik wydatków do PKB wzrósł o 7,3 p.p., głównie ze względu na wpływ środków wsparcia ze strony rządu na potrzeby sprzedaży i uporządkowanej likwidacji cypryjskiego banku spółdzielczego. W prognozie Komisji z wiosny 2019 r. przewidziano, że nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnie 3,0 % PKB w 2019 r. i 2,8 % PKB w 2020 r. W szczególności w programie stabilności przewidziano, że nadwyżka ma osiągnąć 3,0 % PKB w 2019 r. i 2,6 % PKB w 2020 r.

Średniookresowy cel budżetowy i saldo strukturalne

Saldo strukturalne Cypru osiągnęło w 2018 r. nadwyżkę w wysokości 2,0 %, czyli wzrosło z 1,3 % PKB w 2017 r. i 1,1 % PKB w 2016 r. Saldo strukturalne w 2018 r. było zatem znacznie powyżej średniookresowego celu budżetowego, którym jest osiągnięcie równowagi budżetowej w kategoriach strukturalnych.

Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2019 r. nadwyżka strukturalna spadnie do około 1,1 % PKB w 2019 r. i 0,7 % PKB w 2020 r., częściowo ze względu na rosnącą dodatnią lukę produktową. Na podstawie informacji zawartych w programie stabilności prognozuje się, że przeliczone saldo strukturalne wyniesie 1,5 % PKB w 2019 r., 1,0 % PKB w 2020 r., a następnie dalej zmniejszy się w okresie objętym programem. Zarówno w prognozie Komisji z wiosny 2019 r., jak i w programie stabilności przewiduje się, że w latach 2019 i 2020 saldo strukturalne pozostanie powyżej średniookresowego celu budżetowego. Rozbieżność w stosunku do prognozy Komisji wynika z różnicy między planowaną nadwyżką nominalną a węższą prognozą luki produktowej, co skutkuje węższym dostosowaniem cyklicznym.

Inwestycje publiczne

Po tym, jak w 2014 r. inwestycje publiczne na Cyprze wyniosły 2,1 % PKB, w 2017 r. wzrosły do 2,7 % PKB, co odpowiadało średniej UE. Inwestycje publiczne wzrosły w 2018 r. do 5,5 % PKB, chociaż wzrost ten wynika głównie z włączenia do sektora instytucji rządowych i samorządowych dwóch nowych podmiotów (tj. Sedipes i Kedipes) w wyniku sprzedaży i uporządkowanej likwidacji cypryjskiego banku spółdzielczego. W szczególności podmioty te odnotowały inwestycje w wysokości około 670 mln EUR, co odpowiada aktywom trwałym otrzymanym od byłego cypryjskiego banku spółdzielczego jako zabezpieczenie. Udział inwestycji publicznych na Cyprze w łącznych wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 7,3 % w 2017 r. i 12,4 % w 2018 r.

Zgodnie z programem stabilności na 2019 r. przewiduje się, że w okresie objętym prognozą inwestycje publiczne zmniejszą się do około 2,0 % PKB.

Główne priorytety inwestycyjne rządu przedstawiono w oświadczeniu dotyczącym strategii rządu. Zgodnie z krajowym programem reform na 2019 r. ogólnym celem strategii jest zwiększenie potencjału wzrostu, poprawa konkurencyjności i zapewnienie długoterminowej stabilności wzrostu. Aby zwiększyć atrakcyjność Cypru dla inwestorów, należy położyć nacisk na reformy ukierunkowane na stworzenie wydajnego otoczenia biznesu, ułatwienie inwestycji, promowanie lepszych uregulowań prawnych i usprawnienie procedur. Inne priorytety odnoszą się do reform mających na celu zwiększenie wydajności sektora publicznego, wspieranie MŚP i przedsiębiorczości oraz poprawę skuteczności działania wymiaru sprawiedliwości. Reformy te znajdują również odzwierciedlenie w zaleceniach skierowanych do Cypru. Oczekuje się, że w przyszłości inwestycje (zarówno publiczne, jak

i prywatne) będą ukierunkowane na takie obszary, jak: energetyka, turystyka, żegluga, przemysł, edukacja, ochrona zdrowia, wymiar sprawiedliwości, badania i innowacje, cyfryzacja oraz środowisko.

4.2. Dług publiczny w średnim okresie

Przewiduje się, że dług publiczny – pomimo wzrostu w 2018 r. ze względu na środki wsparcia dla banku, co częściowo odwróciło spadek w 2017 r. – będzie się stopniowo obniżał od 2019 r. ze względu na prognozowane utrzymujące się wysokie nadwyżki pierwotne oraz silny wzrost nominalnego PKB. Zgodnie z analizą stabilności finansów publicznych przeprowadzoną przez Komisję nadal istnieje jednak ryzyko fiskalne. W szczególności wysoki dług publiczny sprawia, że Cypr jest narażony na potencjalne wstrząsy finansowe lub gospodarcze. Ryzyko to jest w pewnym stopniu niwelowane przez ograniczone zapotrzebowanie na finansowanie średnioterminowe i lepsze postrzeganie przez rynki finansowe ryzyka związanego z niewypłacalnością Cypru

Dynamika zadłużenia

Po znacznym spadku (o prawie 10 p.p.) do 95,8 % PKB na koniec 2017 r. dług publiczny wzrósł do 102,5 % PKB w 2018 r. Wzrost ten wynikał głównie z jednorazowego wsparcia ze strony rządu na potrzeby sprzedaży i uporządkowanej likwidacji cypryjskiego banku spółdzielczego, w szczególności z emisji w kwietniu i lipcu 2018 r. serii obligacji skarbowych, których wartość wyniosła 15 % PKB (3,2 mld EUR). W wyniku tej transakcji poziom długu publicznego Cypru wzrósł. Relacja długu do PKB w 2018 r. wzrosła jednak tylko o 7 p.p. w porównaniu z 2017 r., jako że silny efekt fiskalny, efekt kuli śnieżnej (tj. zmiany relacji długu do PKB związane z różnicą między wzrostem nominalnym a stopą procentową) oraz operacje aktywnego zarządzania długiem częściowo skompensowały wzrost zadłużenia związany ze wsparciem dla cypryjskiego banku spółdzielczego. Operacje aktywnego zarządzania długiem wiązały się ze spłatą części zadłużenia ze skumulowanych sald gotówkowych, w szczególności z tym, że w grudniu 2018 r. rząd w pełni spłacił dług wobec banku centralnego Cypru (w wysokości 483 mln EUR, czyli 2,3 % PKB).

W prognozie Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje się, że relacja długu do PKB będzie dalej spadać, do poziomu 96,4 % PKB w 2019 r., a następnie 90 % PKB w 2020 r. Spadek ten wynika głównie z prognozowanych wysokich nadwyżek pierwotnych w wysokości około 5 % PKB i silnego wzrostu nominalnego PKB.

Zgodnie z programem stabilności prognozuje się gwałtowny spadek długu publicznego w latach 2019–2022. Przewiduje się, że spadnie on gwałtownie do 95,7 % PKB w 2019 r., a następnie do poziomu poniżej 90 % w 2020 r. W prognozie Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje się, że obniżenie długu w 2019 r. będzie nieco mniejsze niż zakłada programu stabilności, głównie ze względu na bardziej ostrożne prognozy dotyczące wzrostu gospodarczego i inflacji oraz wyższą wartość rezydualną zmiany długu (w formie akumulacji aktywów finansowych).

Wydatki z tytułu odsetek

Zgodnie z ogólną tendencją w strefie euro oprocentowanie cypryjskich instrumentów dłużnych kształtuje się na historycznie niskim poziomie. Pod koniec kwietnia 2019 r. rentowność 7-letnich obligacji skarbowych wyniosła około 0,9 %, podczas gdy rentowność 10-letnich obligacji wyniosła około 1,4 %, osiągając rekordowo niski poziom od 2015 r.

Z przekazanych danych wynika, że stopa odsetek kalkulacyjnych spadła w ostatnich latach – z 3,0 % w 2015 r. do 2,4 % w 2018 r. Przewiduje się, że stopa ta pozostanie na poziomie około 2,4 % w 2019 r.

Zdolność obsługi zadłużenia

Władze Cypru korzystają z pozytywnych warunków rynkowych, aby refinansować pozostały do spłaty dług po znacznie niższych stopach procentowych i przy znacznie dłuższym terminie zapadalności.

Analiza stabilności finansów publicznych wskazuje na ryzyko fiskalne w perspektywie krótkoterminowej, chociaż prognozowana duża nadwyżka pierwotna powinna umożliwić znaczne zmniejszenie długu publicznego w 2019 r., a tym samym w pewnym stopniu ograniczyć to ryzyko. Wskaźnik S0 wskazuje na ryzyko napięć budżetowych w okresie jednego roku⁶. W szczególności podatność na zagrożenia wynika zarówno ze strony fiskalnej, jak i konkurencyjności finansowej. Wynika to głównie z jednorazowych środków wsparcia dla banku, które doprowadziły do pogorszenia się w 2018 r. szeregu zmiennych budżetowych, takich jak saldo pierwotne oraz dług publiczny netto i brutto, jak również z wysokiego zadłużenia sektora prywatnego. Ponadto nastąpiła poprawa postrzegania przez rynki finansowe ryzyka związanego z niewypłacalnością Cypru, a także dalsze ograniczenie ryzyka krótkoterminowego.

W perspektywie średnio- i długoterminowej istnieje średnie ryzyko dla stabilności finansów publicznych Cypru. Ujemna wartość wskaźnika stabilności finansów publicznych S1 wskazuje na fakt, że aby do 2033 r. obniżyć dług poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB, nie jest konieczne podjęcie z góry wysiłków na rzecz korekty budżetowej, co wskazuje na niskie ryzyko w perspektywie średnioterminowej. Z analizy zdolności obsługi zadłużenia wynika jednak, że relacja długu do PKB spadnie nieznacznie powyżej krytycznego progu 60 % do 2029 r., co świadczy o średnim ryzyku⁷. Ryzyko dla stabilności finansów publicznych Cypru w perspektywie długoterminowej uznaje się za średnie. Wskaźnik stabilności finansów publicznych S2 wskazuje na niskie ryzyko, natomiast z analizy zdolności obsługi zadłużenia wynika, że istnieje średnie ryzyko w perspektywie

⁶ W celu uzyskania dalszych informacji zob. *Fiscal Sustainability Report 2018* („Sprawozdanie dotyczące stabilności finansów publicznych za rok 2018”), European Economy Institutional Paper, nr 094.

⁷ Podstawę tej analizy zdolności obsługi zadłużenia stanowi prognoza Komisji z wiosny 2019 r. (na lata 2019 i 2020). W odniesieniu do okresu po 2020 r. analiza opiera się na następujących standardowych założeniach w metodyce Komisji: (i) strukturalne saldo pierwotne, przed uwzględnieniem kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa, utrzymuje nadwyżkę w wysokości 2,7 % PKB przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki fiskalnej; (ii) inflacja zbliży się do poziomu 2,0 % do 2023 r., a następnie utrzyma się na tym poziomie; (iii) na koniec 10-letniego okresu objętego prognozą rzeczywista długoterminowa stopa procentowa mająca zastosowanie do nowego i refinansowanego zadłużenia zbliży się liniowo do poziomu 3 % (5 % w ujęciu nominalnym), zgodnie z założeniami uzgodnionymi z Grupą Roboczą ds. Starzenia się Ludności Komitetu Polityki Gospodarczej; (iv) realny PKB wzrośnie w tempie przewidzianym zgodnie z metodami uzgodnionymi wspólnie z grupą roboczą ds. luk produktowych Komitetu Polityki Gospodarczej w perspektywie t+10, a następnie wzrośnie zgodnie z prognozą Grupy Roboczej ds. Starzenia się Ludności Komisji Europejskiej (średnio w tempie około 1,5 % w latach 2018–2029); oraz (v) koszty starzenia się społeczeństwa będą kształtowały się zgodnie z prognozami zawartymi w sprawozdaniu na temat starzenia się społeczeństwa z 2018 r.

długoterminowej z uwagi na podatność na zagrożenia wynikającą z wysokiego obciążenia związanego z zadłużeniem.

Ryzyko, o którym mowa powyżej, oraz wysoki poziom długu publicznego podkreślają znaczenie utrzymania dyscypliny budżetowej w perspektywie średnio- i długoterminowej oraz kontynuowania reform strukturalnych pobudzających wzrost gospodarczy, aby zapewnić spadek długu publicznego.

4.3. Sytuacja gospodarcza w średnim okresie

Pomimo wdrożenia szeregu reform strukturalnych potencjalne tempo wzrostu gospodarczego na Cyprze pozostaje ograniczone, ponieważ nadal utrzymują się narosłe problemy, takie jak bardzo duży udział kredytów zagrożonych w sektorze finansowym oraz wysokie zadłużenie sektora prywatnego i publicznego. Cypr poczynił pewne postępy w realizacji skierowanych do niego zaleceń z 2018 r., w szczególności wdrażając ważne środki w kontekście kompleksowej strategii mającej na celu ograniczenie kredytów zagrożonych, ułatwienie MŚP dostępu do finansowania oraz przygotowanie wdrożenia pierwszego etapu krajowego systemu ubezpieczeń zdrowotnych.

Warunki koniunkturalne, wzrost potencjalny i inflacja

Cypr był jednym z krajów europejskich najbardziej dotkniętych kryzysem gospodarczym, w związku z czym zwrócił się o zewnętrzną pomoc finansową. W latach 2013–2015 przeprowadził program dostosowań gospodarczych, z naciskiem na sektor finansowy. Nadal jednak utrzymują się narosłe problemy, o czym świadczy sprzedaż i uporządkowana likwidacja w 2018 r. drugiego co do wielkości banku (tj. cypryjskiego banku spółdzielczego). W latach 2012–2014 Cypr dotknęła recesja, ale od 2015 r. ponownie odnotowano realny wzrost. Od 2016 r. na Cyprze ma miejsce silne ożywienie koniunkturalne, z rocznym realnym wzrostem na poziomie powyżej 4 % w latach 2016–2017 i na zbliżonym poziomie w 2018 r. Zdecydowanie poprawiła się sytuacja na rynku pracy, a zatrudnienie wzrosło w ostatnim czasie o około 4 % w ujęciu rocznym, natomiast płace wzrosły w umiarkowanym stopniu. Bezrobocie spadło z niemal 17 % w szczytowym momencie kryzysu do 7,1 % w lutym 2019 r. W ostatnim okresie zmniejszyło się również bezrobocie długotrwałe.

Tabela 3: Rozwój sytuacji makroekonomicznej i budżetowej (w % PKB)

	2016	2017	2018	2019		2020	
				COM	PS	COM	PS
Realny PKB (zmiana w %)	4,8	4,5	3,9	3,1	3,6	2,7	3,2
Potencjalny PKB (zmiana w %)	0,8	2,1	1,9	2,1	2,8	2,1	3,1
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	-1,5	0,8	2,8	3,8	3,0	4,3	3,1
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych	0,3	1,8	-4,8	3,0	3	2,8	2,6
Saldo pierwotne	3,1	4,3	-2,3	5,4	5,3	4,9	4,8
Działania jednorazowe i inne działania tymczasowe	-0,1	0,0	-8,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Nakłady publiczne brutto na środki trwałe	2,5	2,7	5,5	2,2	2,1	2,2	2
Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne	1,1	1,3	-6,2	1,1	1,5	0,7	1,0
Saldo pierwotne w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne	3,8	3,9	-3,7	3,5	3,8	2,7	2,2
Saldo strukturalne(i)	1,1	1,3	2,0	1,1	1,5	0,7	1
Strukturalne saldo pierwotne	3,9	3,9	4,5	3,5	3,8	2,7	2,2

Źródło: Program stabilności (PS) z 2019 r. oraz prognoza Komisji (COM) z wiosny 2019 r.

Uwagi:

(i) Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, bez uwzględniania działań jednorazowych i innych działań tymczasowych.

Oczekuje się, że w przyszłości realny wzrost będzie miał trwały charakter w oparciu o popyt wewnętrzny, w szczególności spożycie prywatne i inwestycje. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje się, że wzrost PKB wyniesie 3,1 % w 2019 r. i 2,7 % w 2020 r. Inflacja na Cyprze od kilku lat jest bardzo niska i oczekuje się, że utrzyma się na tym poziomie. HICP ma wzrosnąć do 0,9 % w 2019 r. (po inflacji wznoszącej 0,8 % w 2018 r.), a następnie do 1,1 % w 2020 r. Pomimo wdrożenia szeregu reform strukturalnych potencjalne tempo wzrostu gospodarczego na Cyprze pozostaje ograniczone, ponieważ nadal utrzymują się narosłe problemy, w tym bardzo duży udział kredytów zagrożonych w sektorze finansowym oraz wysokie zadłużenie sektora prywatnego i publicznego. Szacuje się, że w latach 2018–2020 potencjalny wzrost wyniesie około 2 %, przy czym największy pozytywny wpływ ma akumulacja kapitału, a następnie łączny wkład siły roboczej (ten ostatni w wyniku wzrostu zatrudnienia). Szacuje się, że łączna produktywność czynników produkcji po latach przyjmowania ujemnych wartości, w latach 2019 i 2020 będzie dodatnia, ale nadal bardzo bliska zeru.

Luka produktowa jest dodatnia i wciąż rośnie. Przewiduje się, że wzrośnie z poziomu 2,8 % w 2018 r. do 4,3 % w 2020 r.

Reformy strukturalne

W krajowym programie reform⁸ przyjętym w dniu 15 kwietnia 2019 r. rząd Cypru potwierdził swoje zobowiązanie do wdrożenia szeroko zakrojonego programu reform strukturalnych, który pomógłby w utrzymaniu trwałego wzrostu w perspektywie długoterminowej. Główne priorytety reform określone w krajowym programie reform skupiają się na rozwiązywaniu problemów wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów Rady z 2018 r.⁹ i w sprawozdaniu krajowym dotyczącym Cypru za 2019 r.¹⁰

W sprawozdaniu krajowym dotyczącym Cypru za 2019 r. stwierdzono, że ogólnie to państwo członkowskie poczyniło pewne postępy w realizacji skierowanych do niego zaleceń z 2018 r. W szczególności poczyniono znaczne postępy we wdrażaniu ważnych środków w kontekście kompleksowej strategii mającej na celu ograniczenie kredytów zagrożonych, w tym poprzez wzmocnienie ram prawnych w zakresie niewypłacalności, egzekucji z nieruchomości i sprzedaży pożyczek. Cypr poczynił pewne postępy w zakresie dostępu MŚP do finansowania przez uruchomienie nowych instrumentów finansowych oraz przygotowanie wdrożenia pierwszego etapu krajowego systemu ubezpieczeń zdrowotnych. Ogólnie rzecz biorąc, poczyniono ograniczone postępy w następujących dziedzinach: (i) reforma administracji publicznej i samorządów lokalnych, (ii) wdrażanie planowanych projektów prywatyzacyjnych, (iii) rozwiązanie problemu nieefektywności w systemie sądownictwa, (iv) ustanowienie wiarygodnego systemu przenoszenia i wydawania tytułów własności, (v) zwiększenie skuteczności publicznych służb zatrudnienia wśród osób młodych oraz (vi) reforma systemu edukacji. Nie poczyniono żadnych postępów w zakresie wzmocnienia nadzoru nad zakładami ubezpieczeń i funduszami emerytalnymi oraz uproszczenia procedur administracyjnych dla dużych inwestycji.

Ponadto w lutym 2019 r. Komisja stwierdziła, że na Cyprze występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej, a mianowicie wysoki poziom zadłużenia sektora prywatnego, publicznego i zagranicznego oraz wysoki poziom kredytów zagrożonych, w kontekście wciąż stosunkowo wysokiego, choć obniżającego się bezrobocia i słabego potencjalnego wzrostu gospodarczego.

4.4. Inne czynniki uznane przez Komisję za istotne

W celu utrzymania stabilności finansowej rząd przyjął szereg środków mających na celu wsparcie sprzedaży i uporządkowanej likwidacji cypryjskiego banku spółdzielczego. Te środki wsparcia dla sektora finansowego przyczyniły się do powstania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2018 r. oraz do zwiększenia długu publicznego w tym samym roku, co omówiono w sekcjach 4.2 i 4.3. W szczególności jednorazowe środki wsparcia dla banku doprowadziły do pogorszenia w 2018 r. salda sektora instytucji

⁸ Krajowy program reform Cypru na 2019 r. <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/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119\(12\)&from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119(12)&from=PL)

¹⁰ Sprawozdanie krajowe dotyczące Cypru za 2019 r. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-cyprus_en.pdf

rządowych i samorządowych o 8,3 % PKB (1,7 mld EUR)¹¹. Ponadto emisja obligacji skarbowych związanych z tymi środkami wsparcia zwiększyła dług publiczny o 15 % PKB (3,2 mld EUR).

Spośród innych czynników uznanych przez Komisję za istotne uwzględnia się w szczególności wkłady finansowe na rzecz wspierania solidarności międzynarodowej i osiągnięcia celów politycznych Unii, długi zaciągnięte w formie dwustronnego i wielostronnego wsparcia między państwami członkowskimi w kontekście ochrony stabilności finansowej oraz dług związany z operacjami stabilizowania rynków finansowych przeprowadzonymi w czasie znaczących zawirowań (art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97).

Art. 12 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 473/2013 wymaga, aby w niniejszym sprawozdaniu uwzględniono również „zakres, w jakim dane państwo członkowskie uwzględniło opinię Komisji” w sprawie projektu planu budżetowego danego państwa członkowskiego, o której to opinii jest mowa w art. 7 ust. 1 tego rozporządzenia. W opinii Komisji w sprawie projektu planu budżetowego Cypru na 2019 r. stwierdzono, że Cypr spełniał wymogi paktu stabilności i wzrostu w 2018 i 2019 r. i zwrócono się do władz o wdrożenie budżetu na 2019 r.¹² Parlament przyjął budżet w dniu 14 grudnia 2018 r. bez wprowadzania większych zmian do projektu planu budżetowego. Wśród nielicznych środków uzupełniających zatwierdzonych w odniesieniu do budżetu na 2019 r. obniżenie podatku akcyzowego na paliwa stanowiło środek o największym szacowanym wpływie na dochody w wysokości -0,3 % PKB w 2019 r.

4.5. Inne czynniki przedstawione przez państwo członkowskie

W dniu 31 maja 2019 r. władze Cypru przekazały pismo dotyczące istotnych czynników, o których mowa w art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97. W analizie zawartej w powyższych sekcjach omówiono już ogólnie czynniki przedstawione przez władze Cypru.

Władze Cypru podkreślają, że wyniki budżetowe Cypru są nadal solidne, a przekroczenie wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB w 2018 r. wynika wyłącznie z tymczasowych środków wsparcia ze strony rządu dla cypryjskiego banku spółdzielczego. Ponadto, zgodnie z tym pismem, jednorazowe środki wsparcia dla cypryjskiego banku spółdzielczego uznano za niezbędne ze względu na stabilność finansową, ponieważ ułatwiły one temu bankowi wyjście z rynku finansowego poprzez uporządkowaną likwidację i częściową sprzedaż działalności banku innej instytucji bankowej.

¹¹ Wpływ środków wsparcia w wysokości 1,7 mld EUR dla cypryjskiego banku spółdzielczego na rachunki budżetowe sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2018 r. oblicza się przede wszystkim w następujący sposób: (i) transfer kapitałowy w wysokości 710 mln EUR stanowiący różnicę między wartością nabycia (2,17 mld EUR) pomniejszoną rzeczywistą wartość ekonomiczną kredytów zagrożonych otrzymanych przez nowe podmioty (1,46 mld EUR, co wynika z rzeczywistej wartości ekonomicznej wartości nominalnej kredytów zagrożonych, tj. 20,94 % z 6,97 mld EUR); (ii) inwestycje w wysokości około 670 mln EUR, co odpowiada aktywom trwałym otrzymanym od byłego cypryjskiego banku spółdzielczego; (iii) gwarancja otrzymana przez Hellenic Bank (tj. transfer kapitałowy) w wysokości 155 mln EUR oraz (iv) program dobrowolnych zwolnień (wcześniejsza emerytura) dla pracowników cypryjskiego banku spółdzielczego (tj. transfer kapitału) w wysokości 133 mln EUR.

¹² W opinii Komisji podkreślono jednak, że zarówno projekt planu budżetowego na 2019 r., jak i prognoza Komisji z jesieni 2018 r. nie uwzględniały jeszcze (jednorazowego) zwiększającego deficyt wpływu środków wsparcia dla cypryjskiego banku spółdzielczego na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2018 r.

W szczególności władze twierdzą, że pogorszenie sytuacji budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2018 r., z nadwyżki w wysokości 1,8 % PKB w 2017 r. do deficytu w wysokości 4,8 % PKB w 2018 r., było spowodowane wyłącznie jednorazowymi środkami wsparcia dla cypryjskiego banku spółdzielczego. Władze wskazują również na fakt, że jeżeli nie uwzględnić tych środków jednorazowych, saldo nominalne sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywało w 2018 r. nadwyżkę w wysokości około 3,4 % PKB, odnotowując poprawę w wysokości 1,6 p.p. w porównaniu z rokiem poprzednim i dodatnie odchylenie o 0,5 p.p. w stosunku do wartości docelowej określonej w projekcie planu budżetowego na 2019 r. Strukturalna sytuacja budżetowa poprawiła się w 2018 r., o czym świadczy nadwyżka w wysokości 2 % PKB w porównaniu z nadwyżką w wysokości 1,3 % w 2017 r.

Ponadto zgodnie z pismem przewiduje się, że deficyt nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych zostanie skorygowany w 2019 r. W szczególności przewiduje się, że saldo nominalne sektora instytucji rządowych i samorządowych ponownie wykaże nadwyżkę w wysokości około 3 % PKB w 2019 r. i 2,8 % PKB w 2020 r., odzwierciedlając normalizację działalności gospodarczej i poprawę sytuacji na rynku pracy. W piśmie przewiduje się, że saldo strukturalne utrzyma nadwyżkę w latach 2019–2020, przekraczając średniookresowy cel budżetowy.

5. WNIOSKI

Od 2011 r. dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych kształtuje się powyżej wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB i w 2018 r. wyniósł 102,5 % PKB. W prognozie Komisji z wiosny 2019 r. oraz w programie stabilności oczekuje się stałej redukcji długu w 2019 r. do poziomu poniżej 100 % PKB. Cypr przestrzega przejściowych ustaleń w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia w 2018 r. i przewiduje się, że w latach 2019 i 2020 osiągnie zgodność z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu. To sugeruje, że określone w Traktacie kryterium długu jest spełnione.

Po nadwyżkach nominalnych sektora instytucji rządowych i samorządowych, które wyniosły 0,3 % PKB w 2016 r. i 1,8 % PKB w 2017 r., w 2018 r. na Cyprze odnotowano deficyt nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 4,8 % PKB, czyli znacznie powyżej wartości referencyjnej określonej w Traktacie, wynoszącej 3 % PKB. Jeżeli nie uwzględnić jednorazowego wpływu środków wsparcia dla banku w wysokości 8,3 % PKB, w 2018 r. saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnęłoby nadwyżkę w wysokości 3,5 % PKB. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2019 r. oraz programem stabilności przewiduje się, że saldo nominalne sektora instytucji rządowych i samorządowych ponownie wykaże nadwyżkę w wysokości około 3 % PKB w 2019 r. i powyżej 2,5 % PKB w 2020 r., co oznacza, że wskaźnik ten będzie nie tylko zgodny z wartością referencyjną, ale będzie kształtował się znacznie poniżej tej wartości (o ponad 5,5 p.p.). Przekroczenie wartości referencyjnej w 2018 r. nie jest wyjątkowe, ale ma charakter tymczasowy w rozumieniu Traktatu oraz paktu stabilności i wzrostu. Sugeruje to, że kryterium deficytu określone w Traktacie nie zostało *prima facie* spełnione w 2018 r.

Jak tego wymaga Traktat, w niniejszym sprawozdaniu przeanalizowano również istotne czynniki. Do tych istotnych czynników należy fakt, że deficyt nominalny sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2018 r., w tym przekroczenie wartości referencyjnej, był w całości spowodowany jednorazowym wpływem środka wsparcia dla banku w wysokości 8,3 % PKB, co również przyczyniło się do wzrostu długu sektora instytucji rządowych

i samorządowych w 2018 r. Ponadto saldo strukturalne wykazało w 2018 r. nadwyżkę w wysokości 2,0 % PKB i oczekuje się, że pozostanie powyżej średniookresowego celu budżetowego, jakim jest równowaga budżetowa w kategoriach strukturalnych w latach 2019 i 2020. Ponieważ jednak relacja długu publicznego do PKB przekracza wartość referencyjną wynoszącą 60 % i nie jest spełniony podwójny warunek polegający na tym, że deficyt pozostaje bliski wartości referencyjnej, a jej przekroczenie ma charakter tymczasowy – te istotne czynniki nie mogą zostać uwzględnione w procesie podejmowania decyzji w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w odniesieniu do Cypru.

Jednocześnie oczekuje się, że Cypr osiągnie pełną zgodność ze wszystkimi wymogami paktu stabilności i wzrostu w latach 2019 i 2020, w tym według prognoz osiągnie średniookresowy cel budżetowy z nadwyżką oraz wygeneruje znaczną nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych, co zapewni zgodność z kryterium deficytu i z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu. W świetle powyższego wszczęcie procedury nadmiernego deficytu nie służyłoby sensownemu celowi w kontekście nadzoru budżetowego. Komisja uznała zatem, że nie należy podejmować dalszych kroków prowadzących do decyzji o istnieniu nadmiernego deficytu.