EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 5.6.2019
COM(2019) 530 final

ZPRÁVA KOMISE

Kypr

Zpráva vypracovaná v souladu s čl. 126 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie

ZPRÁVA KOMISE

Kypr

Zpráva vypracovaná v souladu s čl. 126 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie

1. ÚVOD

Článek 126 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva“) stanoví postup při nadměrném schodku. Tento postup je dále upřesněn v nařízení Rady (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku[1], které je součástí Paktu o stabilitě a růstu. Zvláštní ustanovení pro členské státy eurozóny v rámci postupu při nadměrném schodku jsou stanovena v nařízení (EU) č. 473/2013[2].

Ustanovení čl. 126 odst. 2 Smlouvy Komisi ukládají povinnost sledovat dodržování rozpočtové kázně na základě dvou kritérií, a sice: a) zda poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu (HDP) nepřekračuje referenční hodnotu 3 %, ledaže by buď poměr podstatně a nepřetržitě klesal a dosáhl úrovně, která se blíží referenční hodnotě, nebo by překročení referenční hodnoty bylo pouze výjimečné a dočasné a poměr zůstával blízko k referenční hodnotě, a b) zda poměr veřejného dluhu k HDP nepřekračuje referenční hodnotu 60 %, ledaže se poměr dostatečně snižuje a blíží se uspokojivým tempem k referenční hodnotě[3].

V ustanoveních čl. 126 odst. 3 Smlouvy se stanoví, že nesplňuje-li členský stát požadavky podle jednoho nebo žádného z těchto kritérií, Komise vypracuje zprávu. Zpráva rovněž „*přihlédne k tomu, zda schodek veřejných financí překračuje veřejné investiční výdaje, jakož i ke všem dalším rozhodujícím faktorům včetně střednědobé hospodářské a rozpočtové pozice členského státu*“.

---

[1] Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 6. Zpráva rovněž přihlíží k „Technickým podmínkám provádění Paktu o stabilitě a růstu a obecným zásadám pro formu a obsah programů stability a konvergenčních programů“, které dne 5. července 2016 schválil Hospodářský a finanční výbor, dostupné na této internetové stránce: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_cs.htm.

[2] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 473/2013 o společných ustanoveních týkajících se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného schodku členských států v eurozóně (Úř. věst. L 140, 27.5.2013, s. 11).

[3] V souladu s čl. 2 odst. 1a nařízení (ES) č. 1467/97 jsou kritéria „dostatečně se snižující“ a „uspokojivým tempem“ splněna, „jestliže se rozdíl [poměru dluhu] vzhledem k referenční hodnotě snižoval za předchozí tři roky průměrným tempem jedné dvacetiny za rok, což je doporučená hodnota“. Nařízení pak stanoví, že „požadavek týkající se kritéria dluhu se rovněž považuje za splněný, pokud rozpočtové předpovědi Komise naznačují, že k požadovanému snížení rozdílu dojde během tříletého období zahrnujícího dva roky následující po posledním roce, za který jsou údaje k dispozici“. Nařízení (ES) č. 1467/97 dále stanoví, že by se mělo zohlednit „působení cyklu na tempo snižování dluhu“. Z těchto prvků vychází doporučená hodnota pro snižování dluhu, obsažená v souboru pravidel pro Pakt o stabilitě a růstu a potvrzená Radou. Soulad s doporučenou hodnotou pro snižování dluhu se posuzuje na základě tří různých konfigurací, jimiž jsou minulá perspektiva, budoucí perspektiva a hodnota pro snižování dluhu upravená s ohledem na působení cyklu.

Tato zpráva, jež představuje první krok postupu při nadměrném schodku, s náležitým ohledem na hospodářskou situaci a další rozhodující faktory analyzuje, jak Kypr plnil kritérium schodku a kritérium dluhu podle Smlouvy.

Z údajů oznámených dne 29. března 2019 kyperskými orgány[4] a následně potvrzených Eurostatem[5] vyplývá, že celkový schodek veřejných financí na Kypru dosáhl v roce 2018 výše 4,8 % HDP a dluh činil 102,5 % HDP, což je více než referenční hodnoty podle Smlouvy ve výši 3 % HDP a 60 % HDP. Pro rok 2019 se podle oznámení plánoval celkový přebytek veřejných financí ve výši 3,4 % HDP a poměr dluhu k HDP ve výši 95,9 % HDP. V programu stability Kypru z roku 2019, který Komise obdržela dne 30. dubna 2019, se očekává celkový přebytek ve výši 3,0 % HDP a poměr dluhu k HDP ve výši 95,7 % HDP.

Z oznámených údajů vyplývá, že Kypr v roce 2018 nesplnil kritérium schodku (viz tabulka č. 1), jelikož oznámený celkový schodek veřejných financí byl vyšší než referenční hodnota ve výši 3 % HDP. Podle prognózy Komise z jara 2019, která byla zveřejněna dne 7. května 2019, se očekává, že v letech 2019 a 2020 Kypr kritérium schodku splní, neboť celkové saldo má dosáhnout přebytku ve výši 3 % HDP (2019) a 2,8 % HDP (2020). Na základě scénáře obsaženého v programu stability se rovněž očekává, že Kypr od roku 2019 bude plnit kritérium schodku, jelikož se předpokládá celkový přebytek ve výši 3,0 % HDP v roce 2019 a 2,6 % HDP v roce 2020.

Skutečnost, že Kypr v roce 2018 nesplnil kritérium schodku, prokazuje *prima facie* existenci nadměrného schodku pro účely Paktu o stabilitě a růstu, ovšem před zohledněním všech níže uvedených faktorů.

Přestože míra zadlužení Kypru v roce 2018 přesahovala 60 % HDP, země v roce 2018 dodržela přechodné pravidlo pro zadlužení a v letech 2019 a 2020 by podle prognózy měla splnit doporučenou hodnotu pro snižování dluhu. Z toho vyplývá, že pro účely Paktu o stabilitě a růstu Kypr kritérium dluhu splňuje.

Tabulka č. 1: Schodek veřejných financí a veřejný dluh (v % HDP)

	2016	2017	2018	2019		2020	
				KOM	PS	KOM	PS
Saldo veřejných financí	0,3	1,8	-4,8	3,0	3	2,8	2,6
Hrubý veřejný dluh	105,5	95,8	102,5	96,4	95,7	89,9	89,1

Zdroj: Program stability z roku 2019 (PS) a prognóza Komise z jara 2019 (KOM)

Komise proto vypracovala tuto zprávu, v níž komplexně posoudila odklon od kritéria schodku a prověřila, zda je důvod zahájit postup při nadměrném schodku. Oddíl 2 zprávy se věnuje kritériu schodku. Oddíl 3 se zabývá kritériem dluhu. Oddíl 4 se týká veřejných investic a dalších rozhodujících faktorů, včetně posouzení postupu korekce směřujícího

[4] Podle nařízení Rady (ES) č. 479/2009 musí členské státy Komisi dvakrát ročně oznamovat výši svého plánovaného a skutečného schodku veřejných financí a výši veřejného zadlužení. Nejnovější oznámení Kypru je k dispozici na adrese: http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables.

[5] Tisková zpráva Eurostatu č. 67/2019, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad.

k dosažení střednědobého rozpočtového cíle. Zpráva zohledňuje prognózu Komise z jara 2019.

2. KRITÉRIUM SCHODKU

Celkové saldo veřejných financí Kypru se z přebytku ve výši 1,8 % HDP v roce 2017 změnilo v roce 2018 na schodek ve výši 4,8 % HDP. Tento schodek zahrnuje jednorázový dopad státní podpory na prodej a řádné ukončení činnosti banky Cyprus Cooperative Bank ve výši 8,3 % HDP. Po očištění od jednorázových opatření zaznamenalo celkové saldo v roce 2018 přebytek ve výši 3,5 % HDP.

Podle prognózy Komise z jara 2019 má saldo veřejných financí v roce 2019 opět vykázat přebytek, a to ve výši 3,0 %. V roce 2020 očekává prognóza Komise za předpokladu nezměněné politiky celkový přebytek ve výši 2,8 % HDP.

Víceletá trajektorie obsažená v programu stability představuje celkový přebytek v celém horizontu prognózy. Program stability konkrétně předpokládá, že v roce 2019 bude zaznamenán celkový přebytek ve výši 3,0 % HDP a v roce 2020 pak 2,6 % HDP. Program stability i prognóza Komise z jara 2019 tak očekávají pro rok 2019 podobný celkový přebytek. Pokud jde o rok 2020, mírný rozdíl mezi prognózou Komise a projekcemi programu stability vyplývá z makroekonomických předpokladů, z dynamičtějších příjmů na základě minulých výsledků a z konzervativních předpokladů ohledně výdajů v prognóze Komise.

Celkový schodek veřejných financí dosáhl v roce 2018 výše 4,8 % HDP, což je výrazně nad referenční hodnotou 3 % HDP stanovenou ve Smlouvě a nikoli blízko k ní.

Pro účely Smlouvy a Paktu o stabilitě a růstu překročení referenční hodnoty 3 % HDP v roce 2018 není výjimečné, protože nevyplývá ani z neobvyklé události, ani z prudkého hospodářského propadu. Prognóza Komise z jara 2019 očekává v roce 2019 pokračování silného růstu ve výši 3,1 % a v roce 2020 pak jisté zpomalení na 2,7 %.

Překročení referenční hodnoty 3 % HDP je pro účely Smlouvy a Paktu o stabilitě a růstu dočasné. Z rozpočtových prognóz poskytnutých Komisí a programem stability zejména vyplývá, že saldo veřejných financí se od roku 2019 vrátí do přebytku, a referenční hodnotu tedy nepřekročí.

Celkově lze říci, že schodek v roce 2018 byl nad referenční hodnotou 3 % HDP uvedenou ve Smlouvě a nikoli blízko k ní. Lze mít za to, že uvedené překročení referenční hodnoty pro účely Smlouvy a Paktu o stabilitě a růstu nebylo výjimečné, avšak bylo dočasné. Z analýzy tedy vyplývá, že kritérium schodku pro účely Smlouvy a nařízení (ES) č. 1467/1997 na základě údajů o plnění rozpočtu za rok 2018 *prima facie* není splněno, ovšem před zohledněním všech níže uvedených rozhodujících faktorů.

3. KRITÉRIUM DLUHU

Poměr hrubého veřejného dluhu k HDP se v roce 2018 zvýšil na 102,5 %, čímž se částečně zvrátil prudký pokles na 95,8 % HDP v roce 2017. Toto zvýšení bylo způsobeno především vydáním řady státních dluhopisů v dubnu a červenci 2018, které souviselo s vládními opatřeními na podporu prodeje a řádného ukončení činnosti banky Cyprus Cooperative Bank a dosáhlo hodnoty 15 % HDP (3,2 miliardy EUR). Uvedený vývoj se projevil ve značné pozitivní vnitřní dynamice dluhu v roce 2018, což představuje posun trajektorie veřejného

dluhu směrem nahoru. Poměr dluhu k HDP se však v roce 2018 oproti roku předchozímu zvýšil pouze o 7 procentních bodů HDP, neboť zvýšení dluhu v souvislosti s bankou Cyprus Cooperative Bank bylo částečně vykompenzováno značnou podkladovou fiskální výkonností, efektem sněhové koule a aktivním řízením dluhu. Dynamika dluhu je podrobněji popsána v pododdíle 4.3.

Komise ve své prognóze z jara 2019 očekává, že dluh se bude v nadcházejících letech stále snižovat, a to na 96,5 % HDP v roce 2019 a méně než 90 % v roce 2020.

Podle programu stability má poměr dluhu k HDP v období 2019–2022 prudce klesat, zejména v důsledku předpokládaných vysokých primárních přebytků (nad 4,0 % HDP) a silného růstu nominálního HDP. Veřejný dluh se má v roce 2019 snížit na 95,7 % HDP a v roce 2020 pak pod 90 %. Rozdíl oproti prognóze Komise za předpokladu nezměněné politiky vychází především z optimističtějších prognóz růstu a inflace a z menší vnitřní dynamiky dluhu.

Tabulka č. 2: Dodržování doporučené hodnoty pro snižování dluhu

	2017	2018	2019		2020	
			KOM	PS	KOM	PS
Míra hrubého dluhu	95,8	102,5	96,4	95,7	89,9	89,1
Rozdíl oproti doporučené hodnotě pro snižování dluhu [1,2]			-6,5	-9,1	-4,7	-8,7
Strukturální korekce [3]	0,2	0,7				
Srovnávací hodnota:						
Požadovaná korekce [4]	-1,2	-3,7				

Zdroj: Program stability z roku 2019 (PS), prognóza Komise z jara 2019 (KOM), výpočty Komise

Poznámky:

[1] *Nepoužije se pro členské státy, na které se v listopadu 2011 vztahoval postup při nadměrném schodku, a po dobu tří let následujících po nápravě nadměrného schodku.*

[2] *Rozdíl mezi poměrem dluhu k HDP a doporučenou hodnotou pro snižování dluhu. Jestliže je kladný, předpokládaný poměr hrubého dluhu k HDP není s doporučenou hodnotou v souladu.*

[3] *Použije se pouze během tříletého přechodného období po nápravě nadměrného schodku v případě postupů při nadměrném schodku probíhajících v listopadu 2011.*

[4] *Definuje zbývající roční strukturální korekci během přechodného období, jež zaručuje, že v případě jejího dodržení dosáhne členský stát na konci tohoto období souladu s doporučenou hodnotou pro snižování dluhu, jestliže se naplní rozpočtové projekce KOM (PS) na předchozí roky.*

Po zrušení postupu při nadměrném schodku v roce 2015 zahájil Kypr tříleté přechodné období pro dosažení souladu s doporučenou hodnotou pro snižování dluhu. Toto přechodné období trvalo od roku 2016 do roku 2018. Od roku 2019, kdy veřejný dluh podle předpokladů zůstane nad hodnotou 60 % HDP, se použije doporučená hodnota pro snižování dluhu.

Z oznámených údajů vyplývá, že Kypr dosáhl v roce 2018 dostatečného pokroku směřujícího k dodržení doporučené hodnoty pro snižování dluhu (viz tabulka č. 2), jelikož se odhaduje, že změna strukturálního salda převýšila v roce 2018 požadovanou minimální lineární strukturální korekci (o 4,3 % HDP).

Podle prognózy Komise z jara 2019 se rovněž předpokládá, že Kypr v letech 2019 a 2020 doporučenou hodnotu pro snižování dluhu dodrží, neboť poměr dluhu k HDP by měl být nižší než doporučená hodnota, a to o 6,5 % HDP (2019) a 4,7 % HDP (2020).

Na základě scénáře obsaženého v programu stability se také očekává, že Kypr v letech 2019 a 2020 splní kritérium schodku. Očekává se, že Kypr dodrží doporučenou hodnotu pro snižování dluhu, jak je patrné ze záporného rozdílu vůči této hodnotě ve výši 9,1 % HDP (2019) a 8,7 % HDP (2020).

Kypr tedy splňuje kritérium dluhu stanovené ve Smlouvě a v nařízení (ES) č. 1467/97.

4. ROZHODUJÍCÍ FAKTORY

V čl. 126 odst. 3 Smlouvy se stanoví, že zpráva Komise „*přihlédne k tomu, zda schodek veřejných financí překračuje veřejné investiční výdaje, jakož i ke všem dalším rozhodujícím faktorům včetně střednědobé hospodářské a rozpočtové pozice členského státu*“. Tyto faktory jsou dále upřesněny v čl. 2 odst. 3 nařízení (ES) č. 1467/97, který rovněž stanoví, že je třeba věnovat patřičnou pozornost „*všem ostatním faktorům, které jsou podle názoru dotčeného členského státu rozhodující pro celkové posouzení souladu s kritérii schodku a dluhu a které členský stát sdělil Radě a Komisi*“.

Podle čl. 2 odst. 4 nařízení (ES) č. 1467/97 se rozhodující faktory zohlední při posuzování souladu na základě kritéria dluhu. Pokud však poměr veřejného dluhu k HDP překročí referenční hodnotu, zohlední se tyto faktory v postupu vedoucím k rozhodnutí o existenci nadměrného schodku (podle čl. 126 odst. 4, 5 a 6 Smlouvy) pouze v případě, že jsou zcela splněny dvě současně platné podmínky, totiž že schodek veřejných financí zůstává blízko referenční hodnotě a její překročení je dočasné. Vzhledem k tomu, že poměr veřejného dluhu k HDP činí 102,5 % HDP a schodek činí 4,8 % HDP, a tudíž není blízko referenční hodnotě stanovené ve Smlouvě, nelze příslušné faktory v postupu vedoucím k rozhodnutí o existenci nadměrného schodku v případě Kypru zohlednit.

Podle čl. 2 odst. 6 nařízení (ES) č. 1467/97 platí, že pokud Rada rozhodne, že v členském státě existuje nadměrný schodek, vezmou se rozhodující faktory v úvahu v následujících fázích postupu, zejména při stanovování lhůty pro nápravu nadměrného schodku a při případném prodlužování této lhůty.

V následujících pododdílech se berou v úvahu 1) střednědobý stav rozpočtu, včetně posouzení souladu s požadovanou korekcí směrem k dosažení střednědobého rozpočtového cíle a vývoje veřejných investic, 2) vývoj střednědobé situace veřejného dluhu, jeho dynamika a udržitelnost, 3) střednědobá hospodářská situace, 4) další faktory, které Komise považuje za rozhodující, a 5) další faktory předložené členským státem.

4.1. Střednědobý stav rozpočtu

Z posouzení ex post týkajícího se souladu Kypru s preventivní složkou vyplývá, že strukturální saldo v roce 2018 dosáhlo přebytku ve výši 2,0 % HDP, což je výrazně nad střednědobým cílem vyrovnaného rozpočtu ve strukturálním vyjádření. Podle prognózy Komise z jara 2019 se očekává, že v letech 2019 a 2020 Kypr zůstane nad svým střednědobým rozpočtovým cílem.

Celkové saldo, strukturální saldo a korekce směřující k dosažení střednědobého rozpočtového cíle

Celkové saldo

Celkové saldo Kypru spadlo v roce 2018 do schodku ve výši 4,8 % HDP, přičemž v roce 2017 vykazovalo přebytek ve výši 1,8 % HDP a v roce 2016 0,3 % HDP. Poměr příjmů k HDP se zvýšil o 0,8 procentního bodu HDP, a to díky silnému hospodářskému růstu, včetně vysokých daňových příjmů, a příznivému vývoji na trhu práce. Poměr výdajů k HDP se zvýšil o 7,3 procentního bodu HDP, zejména kvůli dopadu vládních podpůrných opatření na prodej a řádné ukončení činnosti banky Cyprus Cooperative Bank. Prognóza Komise z jara 2019 předpovídá v roce 2019 přebytek veřejných financí ve výši 3,0 % HDP a v roce 2020 pak 2,8 % HDP. Cílem programu stability je v roce 2019 celkový přebytek ve výši 3,0 % HDP a v roce 2020 pak 2,6 % HDP.

Střednědobý rozpočtový cíl a strukturální saldo

Strukturální saldo Kypru dosáhlo v roce 2018 přebytku ve výši 2,0 % HDP, což znamená zvýšení oproti 1,3 % HDP v roce 2017 a 1,1 % HDP v roce 2016. Strukturální saldo v roce 2018 tedy výrazně přesáhlo střednědobý cíl vyrovnaného rozpočtu ve strukturálním vyjádření.

Podle prognózy Komise z jara 2019 se očekává, že se strukturální přebytek v roce 2019 sníží na 1,1 % HDP a v roce 2020 na 0,7 % HDP, což lze částečně vysvětlit zvětšením kladné produkční mezery. Na základě informací obsažených v programu stability má v roce 2019 přepočtené strukturální saldo činit 1,5 % HDP, v roce 2020 pak 1,0 % HDP a v časovém horizontu programu se má dále zmenšovat. Prognóza Komise z jara 2019 i program stability očekávají, že strukturální saldo zůstane v letech 2019 a 2020 nad střednědobým cílem. Rozdíl oproti prognóze Komise je způsoben rozdílným plánovaným celkovým přebytkem a předpokládanou menší produkční mezerou, což by vedlo k nižší cyklické korekci.

Veřejné investice

Veřejné investice na Kypru se po propadu na 2,1 % HDP v roce 2014 zvýšily v roce 2017 na 2,7 % HDP, a dostaly se tak na úroveň průměru EU. V roce 2018 veřejné investice dále vzrostly na 5,5 % HDP, ačkoli tento nárůst byl způsoben především tím, že do sektoru vládních institucí byly zařazeny dva nové subjekty (tj. Sedipes a Kedipes), které vznikly při prodeji a řádném ukončení činnosti banky Cyprus Cooperative Bank. Tyto subjekty konkrétně představovaly investice ve výši přibližně 670 milionů EUR, což odpovídá dlouhodobým aktivům přijatým jako zajištění od bývalé banky Cyprus Cooperative Bank. Vyjádřeno jako podíl celkových veřejných výdajů dosáhly veřejné investice na Kypru v roce 2017 výše 7,3 % a v roce 2018 pak 12,4 %.

Podle programu stability z roku 2019 se očekává, že v horizontu prognózy se veřejné investice sníží přibližně na 2,0 % HDP.

Hlavní vládní investiční priority jsou uvedeny v prohlášení o strategii vlády. V souladu s národním programem reforem na rok 2019 je hlavním cílem strategie zvýšit růstový potenciál, zlepšit konkurenceschopnost a zajistit dlouhodobou udržitelnost růstu. V zájmu zvýšení atraktivnosti Kypru pro investory se klade důraz na reformy zaměřené na vytvoření efektivního podnikatelského prostředí, usnadnění investic, podporu lepší regulace a zefektivnění postupů. Další priority se týkají reforem, jejichž cílem je posílit efektivitu veřejného sektoru, podporovat malé a střední podniky a podnikání a zlepšit účinnost výkonu

spravedlnosti. Tyto reformy se odrážejí rovněž v doporučeních určených Kypru. V budoucnu se očekává, že investice (veřejné i soukromé) budou směřovat do oblastí energetiky, cestovního ruchu, lodní dopravy, průmyslu, vzdělávání, zdravotnictví, spravedlnosti, výzkumu a inovací, digitalizace a životního prostředí.

4.2. Střednědobá situace veřejného dluhu

Přestože veřejný dluh v roce 2018 vzrostl v důsledku opatření na podporu bankovního sektoru, čímž se částečně zvrátil jeho pokles v roce 2017, od roku 2019 se očekává jeho trvalé snižování, a to z důvodu předpokládaných vysokých primárních rozpočtových přebytků a silného růstu nominálního HDP. Podle analýzy fiskální udržitelnosti vypracované Komisí jsou však stále přítomna fiskální rizika. Vzhledem k vysokému veřejnému dluhu je Kypr zejména zranitelný vůči potenciálním finančním či hospodářským otřesům. Tato rizika jsou poněkud zmírněna omezenými střednědobými potřebami financování a lepším vnímáním kyperského rizika vlády na finančních trzích.

Dynamika dluhu

Po výrazném poklesu (téměř o 10 procentních bodů HDP) na 95,8 % HDP na konci roku 2017 se veřejný dluh v roce 2018 zvýšil na 102,5 % HDP. Toto zvýšení bylo způsobeno především jednorázovou státní podporou na prodej a řádné ukončení činnosti banky Cyprus Cooperative Bank, zejména vydáním řady státních dluhopisů v dubnu a červenci 2018, které dosahovaly hodnoty 15 % HDP (3,2 miliardy EUR). Tato transakce vedla k posunu úrovně kyperského veřejného dluhu směrem vzhůru. Poměr dluhu k HDP se však v roce 2018 oproti roku 2017 zvýšil pouze o 7 procentních bodů HDP, neboť růst dluhu v souvislosti s bankou Cyprus Cooperative Bank byl částečně vykompenzován značnou podkladovou fiskální výkonností, efektem sněhové koule (tj. změnami poměru dluhu k HDP v souvislosti s rozdílem mezi nominálním růstem a úrokovou mírou) a aktivním řízením dluhu. Aktivní řízení dluhu zahrnovalo splacení části dluhu z kumulovaných peněžních zůstatků; vláda zejména v prosinci 2018 v plné výši splatila dluh vůči Kyperské centrální bance (který činil 483 milionů EUR, tj. 2,3 % HDP).

Podle prognózy Komise z jara 2019 by měl poměr dluhu k HDP postupně klesat na 96,4 % HDP v roce 2019 a dále pod 90 % HDP v roce 2020. Toto snížení lze vysvětlit především předpokládanými vysokými primárními přebytky ve výši přibližně 5 % HDP a silným růstem nominálního HDP.

Podle programu stability se očekává, že veřejný dluh v období 2019–2022 prudce poklesne. V roce 2019 se má veřejný dluh snížit na 95,7 % HDP a v roce 2020 pak pod 90 %. Podle prognózy Komise z jara 2019 má být pokles dluhu v roce 2019 o něco nižší, než předpokládá program stability, zejména v důsledku konzervativnějších projekcí růstu a inflace a vyšší vnitřní dynamiky dluhu (ve formě akumulace finančních aktiv).

Úrokové náklady

Úrokové sazby kyperských dluhových nástrojů jsou v souladu s obecným trendem v eurozóně na historicky nejnižší úrovni. Výnosy z dluhopisů se splatností sedm let činily na konci dubna 2019 přibližně 0,9 % a výnosy z desetiletých dluhopisů přibližně 1,4 %, čímž dosáhly nejnižší úrovně od roku 2015. Na základě oznámených údajů se implicitní úroková sazba v posledních letech snížila z 3,0 % v roce 2015 na 2,4 % v roce 2018. V roce 2019 by měla zůstat kolem hodnoty 2,4 %.

Udržitelnost dluhu

Kyperské orgány využívají příznivých tržních podmínek k refinancování nesplaceného dluhu s mnohem nižšími sazbami při značně delší době splatnosti.

Analýza fiskální udržitelnosti poukazuje na fiskální rizika v krátkodobém horizontu, ačkoli předpokládaný vysoký primární přebytek by měl v roce 2019 umožnit významné snížení veřejného dluhu, a toto riziko tak poněkud zmírnit. Ukazatel S0 naznačuje riziko fiskálního tlaku v horizontu jednoho roku[6]. Rizika vyplývají konkrétně z fiskální oblasti a z oblasti finanční konkurenceschopnosti. Vyvolala je především jednorázová opatření na podporu bankovního sektoru, která vedla ke zhoršení několika fiskálních proměnných, jako například primárního salda a čistého i hrubého veřejného dluhu v roce 2018, jakož i vysoký dluh soukromého sektoru. Vnímání kyperského rizika vlády ze strany finančních trhů se zlepšilo, což krátkodobá rizika dále zmírňuje.

Ve střednědobém a dlouhodobém horizontu se Kypr potýká se středně vysokým rizikem fiskální udržitelnosti. Záporná hodnota ukazatele mezery udržitelnosti S1 znamená, že ke snížení dluhu pod referenční hodnotu 60 % HDP do roku 2033 není zapotřebí žádná počáteční fiskální korekce, a ukazuje tedy na nízké riziko ve střednědobém horizontu. Z analýzy udržitelnosti dluhu však vyplývá, že poměr dluhu k HDP by do roku 2029 klesl mírně nad kritickou prahovou hodnotu 60 %, což znamená riziko střední[7]. V dlouhodobém horizontu se má za to, že riziko pro fiskální udržitelnost Kypru je středně vysoké. Ukazatel mezery udržitelnosti S2 naznačuje riziko nízké, zatímco analýza udržitelnosti dluhu v dlouhodobém horizontu ukazuje na středně vysoké riziko kvůli zranitelnosti spojené s vysokou mírou zadlužení.

Výše uvedená rizika a vysoká úroveň veřejného dluhu podtrhují význam zachování fiskální disciplíny ve střednědobém až dlouhodobém horizontu a pokračování prorůstových strukturálních reforem, aby se zajistilo snižování veřejného dluhu.

4.3. Střednědobá hospodářská situace

Navzdory provedení několika strukturálních reforem zůstává potenciální růst na Kypru omezený, jelikož přetrvávají problémy z minulosti, například velmi vysoký podíl úvěrů se selháním ve finančním sektoru a vysoká zadluženost soukromého i veřejného sektoru. Kypr dosáhl určitého pokroku při plnění jemu určených doporučení z roku 2018, zejména provedením významných opatření v souvislosti s komplexní strategií na snížení úvěrů

[6] Další informace jsou k dispozici ve zprávě o fiskální udržitelnosti z roku 2018 (*Fiscal Sustainability Report 2018*), European Economy Institutional Paper č. 094.

[7] Tato analýza udržitelnosti dluhu vychází z prognózy Komise z jara 2019 (na roky 2019 a 2020). Po roce 2020 je analýza založena na těchto standardních předpokladech v metodice Komise: i) u strukturálního primárního salda před náklady spojenými se stárnutím obyvatelstva se ponechává přebytek ve výši 2,7 % HDP na základě předpokladu, že nedojde ke změně fiskální politiky, ii) inflace se do roku 2023 přibližuje 2,0 % a poté zůstane stabilní, iii) reálná dlouhodobá úroková sazba u nových a refinancovaných dluhů do konce desetiletého období, na něž se vztahuje prognóza, se lineárně přibližuje 3 % (5 % v nominálním vyjádření) v souladu s předpoklady dohodnutými s pracovní skupinou Výboru pro hospodářskou politiku (EPC) pro stárnutí populace; iv) reálný HDP poroste až do t+10 tempem, které se předpokládá na základě metod společně dohodnutých s pracovní skupinou EPC pro oblast mezery výstupu, a poté poroste podle prognóz pracovní skupiny Evropské komise pro stárnutí obyvatelstva (v období 2018–2029 průměrné tempo zhruba 1,5 %), a v) náklady spojené se stárnutím obyvatelstva se budou vyvíjet podle projekcí ve zprávě o stárnutí obyvatelstva z roku 2018.

se selháním, usnadněním přístupu malých a středních podniků k financování a přípravou realizace první fáze systému státního zdravotního pojištění.

Cyklické podmínky, potenciální růst a inflace

Kypr patřil mezi evropské země, které byly nejvíce zasaženy hospodářskou krizí, a proto požádal o vnější finanční pomoc. V letech 2013–2015 uskutečnil makroekonomický ozdravný programem s důrazem na finanční sektor. Určité problémy však přetrvaly, jak o tom svědčí prodej a řádné ukončení činnosti druhé největší banky (tj. Cyprus Cooperative Bank) v roce 2018. V letech 2012–2014 zaznamenal Kypr recesi, ale v roce 2015 se obnovil reálný růst. Od roku 2016 vykazuje Kypr silné hospodářské oživení, přičemž v letech 2016–2017 přesahoval roční reálný růst hodnotu 4 % a v roce 2018 se jí přiblížil. Trh práce se výrazně zotavil a zaměstnanost rostla v poslední době přibližně o 4 % ročně, zatímco mzdy se mírně zvyšovaly. Nezaměstnanost klesla z téměř 17 % na vrcholu krize na 7,1 % v únoru 2019. Také dlouhodobá nezaměstnanost se v poslední době snížila.

Tabulka č. 3: Vývoj makroekonomické a rozpočtové situace (v % HDP)

	2016	2017	2018	2019		2020	
				KOM	PS	KOM	PS
Reálný HDP (změna v %)	4,8	4,5	3,9	3,1	3,6	2,7	3,2
Potenciální HDP (změna v %)	0,8	2,1	1,9	2,1	2,8	2,1	3,1
Mezera výstupu (% potenciálního HDP)	-1,5	0,8	2,8	3,8	3,0	4,3	3,1
Saldo veřejných financí	0,3	1,8	-4,8	3,0	3	2,8	2,6
Primární saldo	3,1	4,3	-2,3	5,4	5,3	4,9	4,8
Jednorázová a další dočasná opatření	-0,1	0,0	-8,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Tvorba hrubého fixního kapitálu ve veřejném sektoru	2,5	2,7	5,5	2,2	2,1	2,2	2
Cyklicky očištěné saldo	1,1	1,3	-6,2	1,1	1,5	0,7	1,0
Cyklicky očištěné primární saldo	3,8	3,9	-3,7	3,5	3,8	2,7	2,2
Strukturální saldo *(i)*	1,1	1,3	2,0	1,1	1,5	0,7	1
Strukturální primární saldo	3,9	3,9	4,5	3,5	3,8	2,7	2,2

Zdroj: Program stability z roku 2019 (PS) a prognóza Komise z jara 2019 (KOM)

Poznámky:

(i) Cyklicky očištěné saldo s vyloučením jednorázových a dalších dočasných opatření.

V budoucnu se očekává trvalý reálný růst tažený domácí poptávkou, konkrétně soukromou spotřebou a investicemi. Podle prognózy Komise z jara 2019 se předpokládá růst HDP ve výši 3,1 % v roce 2019 a 2,7 % v roce 2020. Inflace na Kypru je již několik let velmi utlumená a očekává se, že tak zůstane i nadále. HISC má v roce 2019 vzrůst na 0,9 % (po 0,8% inflaci v roce 2018) a dále na 1,1 % v roce 2020. Navzdory provedení několika strukturálních reforem zůstává potenciální růst na Kypru omezený, jelikož přetrvávají problémy z minulosti, mimo jiné velmi vysoký podíl úvěrů se selháním ve finančním sektoru a vysoká zadluženost soukromého i veřejného sektoru. Potenciální růst se v letech 2018–2020 odhaduje přibližně na 2 %, přičemž hlavním pozitivním faktorem bude akumulace kapitálu a dále celkový příspěvek pracovní síly (založený na růstu zaměstnanosti). Očekává se, že souhrnná produktivita výrobních faktorů bude v letech 2019 a 2020 po letech záporných hodnot kladná, avšak stále velmi blízká nule.

Produkční mezera je pozitivní a stále se zvyšuje. Měla by stoupnout z 2,8 % v roce 2018 na 4,3 % v roce 2020.

Strukturální reformy

V národním programu reforem[8] přijatém dne 15. dubna 2019 kyperská vláda potvrdila svůj závazek provést rozsáhlý program strukturálních reforem, který by v dlouhodobém horizontu pomohl zachovat udržitelný růst. Hlavní reformní priority uvedené v národním programu jsou zaměřeny na řešení problémů zjištěných v doporučeních Rady z roku 2018[9] a ve zprávě o Kypru z roku 2019[10].

Zpráva o Kypru z roku 2019 dospěla k závěru, že celkově tento členský stát dosáhl v plnění doporučení z roku 2018 určitého pokroku. Konkrétně došlo ke značnému pokroku při provádění významných opatření v rámci komplexní strategie zaměřené na snížení úvěrů se selháním, mimo jiné posílením právních rámců pro platební neschopnost, zabavení majetku a prodej úvěrových pohledávek. Kypr dosáhl určitého pokroku, pokud jde o přístup k financování pro malé a střední podniky, jelikož zavedl nové finanční nástroje a připravil realizaci první fáze systému státního zdravotního pojištění. Pouze omezený pokrok nastal v těchto oblastech: i) reforma veřejné správy a místních vládních institucí, ii) realizace plánovaných privatizačních projektů, iii) řešení nedostatků v systému soudnictví, iv) zavedení spolehlivého systému pro převod a vydávání dokladů o vlastnickém právu, v) zlepšení účinnosti veřejných služeb zaměstnanosti ve vztahu k mladým lidem a vi) reforma vzdělávacího systému. Nebylo dosaženo žádného pokroku, pokud jde o posílení dohledu nad pojišťovnami a penzijními fondy a zjednodušení správních postupů pro velké investice.

Kromě toho Komise v únoru 2019 dospěla k závěru, že Kypr se potýká s nadměrnou makroekonomickou nerovnováhou, konkrétně s vysokým objemem soukromého, veřejného i vnějšího dluhu a úvěrů se selháním, a to v situaci stále poměrně vysoké, i když klesající nezaměstnanosti a slabého potenciálního růstu.

4.4. Další faktory, které Komise považuje za rozhodující

Za účelem zachování finanční stability přijala vláda několik opatření na podporu prodeje a řádného ukončení činnosti banky Cyprus Cooperative Bank. Tato podpůrná opatření pro finanční sektor srazila v roce 2018 saldo veřejných financí do schodku a zvýšila státní dluh, jak je popsáno v oddílech 4.2 a 4.3. Tato jednorázová opatření na podporu bankovního sektoru v roce 2018 konkrétně negativně ovlivnila saldo veřejných financí o 8,3 % HDP (1,7 miliardy EUR)[11]. Vydání řady vládních dluhopisů v souvislosti s těmito podpůrnými

[8] Národní program reforem Kypru na rok 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/cs/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910(12)&from=cs

[10] Zpráva o Kypru 2019. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-cyprus_en.pdf

[11] Výše dopadu opatření na podporu bankovního sektoru souvisejících s bankou Cyprus Cooperative Bank na fiskální účty sektoru vládních institucí za rok 2018, jež činí 1,7 miliardy EUR, je v zásadě vypočtena takto: i) kapitálový transfer ve výši 710 milionů EUR, což je výsledek pořizovací hodnoty (2,17 miliardy EUR) po odečtení reálné hospodářské hodnoty úvěrů se selháním, které získaly nové subjekty (1,46 miliardy EUR, což vyplývá z reálné hospodářské hodnoty nominální hodnoty úvěrů se selháním, tj. 20,94 % z 6,97 miliardy EUR), ii) investice ve výši přibližně 670 milionů EUR, jež odpovídá dlouhodobým aktivům přijatým jako zajištění od bývalé banky Cyprus Cooperative Bank, iii)

opatřeními navíc mělo dopad na veřejné zadlužení, a to ve výši 15 % HDP (3,2 miliardy EUR).

Mezi dalšími faktory, které Komise považuje za rozhodující, se zvláštní pozornost věnuje finančním příspěvkům na podporu mezinárodní solidarity a dosažení cílů politik Unie, dluhu vzniklému z důvodu dvoustranné a mnohostranné pomoci mezi členskými státy v souvislosti se zajišťováním finanční stability a dluhu vzniklému v souvislosti se zajišťováním finanční stability během závažných finančních obtíží (čl. 2 odst. 3 nařízení (ES) č. 1467/97).

Ustanovení čl. 12 odst. 1 nařízení (EU) č. 473/2013 vyžaduje, aby se tato zpráva rovněž zabývala skutečností, do jaké míry dotyčný členský stát zohlednil stanovisko Komise k návrhu rozpočtového plánu daného státu podle čl. 7 odst. 1 uvedeného nařízení. Stanovisko Komise k návrhu rozpočtového plánu Kypru na rok 2019 dospělo k závěru, že Kypr v letech 2018 a 2019 dodržuje ustanovení Paktu o stabilitě a růstu, a vyzvala orgány, aby rozpočet na rok 2019 provedly[12]. Parlament rozpočet přijal dne 14. prosince 2018 bez větších změn oproti návrhu rozpočtového plánu. Mezi několika málo doplňkovými opatřeními schválenými v rozpočtu na rok 2019 mělo nejvyšší odhadovaný dopad (–0,3 % HDP) na stranu příjmů v roce 2019 snížení spotřební daně na pohonné hmoty.

4.5. Další faktory předložené členským státem

Dne 31. května 2019 zaslaly kyperské orgány v souladu s čl. 2 odst. 3 nařízení (ES) č. 1467/97 dopis, v němž uvedly rozhodující faktory. Hlavní faktory, které tyto orgány uvedly, již v zásadě pokrývá analýza obsažená v předchozích oddílech.

Kyperské orgány zdůrazňují skutečnost, že fiskální výkonnost Kypru zůstává značná a překročení referenční hodnoty 3 % HDP v roce 2018 je v plné míře důsledkem dočasných opatření státní podpory pro banku Cyprus Cooperative Bank. Podle dopisu byla navíc jednorázová opatření, která byla bance Cyprus Cooperative Bank poskytnuta, považována za nezbytná z důvodů finanční stability, neboť usnadnila odchod této banky z finančního trhu prostřednictvím spořádaného ukončení a částečného prodeje jejích činností jiné bankovní instituci.

Orgány konkrétně uvádějí, že zhoršení fiskální situace sektoru vládních institucí v roce 2018 (z přebytku ve výši 1,8 % HDP v roce 2017 na schodek ve výši 4,8 % HDP v roce 2018) bylo způsobeno výhradně jednorázovými opatřeními na podporu banky Cyprus Cooperative Bank. Poukazují rovněž na skutečnost, že při vyloučení těchto jednorázových opatření dosáhlo celkové saldo veřejných financí v roce 2018 přebytku ve výši přibližně 3,4 % HDP, což představuje zlepšení o 1,6 procentního bodu HDP ve srovnání s rokem předchozím a kladnou odchylku ve výši 0,5 procentního bodu HDP od cíle stanoveného v návrhu rozpočtového plánu na rok 2019. Strukturální rozpočtová pozice se v roce 2018 zlepšila a dosáhla přebytku ve výši 2 % HDP, zatímco v roce 2017 to bylo 1,3 %.

---

záruka, kterou obdržela Hellenic Bank, (tj. kapitálový transfer) ve výši 155 milionů EUR a iv) program dobrovolného odchodu ze zaměstnání (kompenzace předčasného odchodu do důchodu) pro zaměstnance banky Cyprus Cooperative Bank (tj. kapitálový transfer) ve výši 133 milionů EUR.

[12] Stanovisko Komise však zdůraznilo, že jak návrh rozpočtového plánu na rok 2019, tak prognóza Komise z podzimu 2018 ještě nezahrnovaly (jednorázové) dopady opatření na podporu bankovního sektoru týkající se banky Cyprus Cooperative Bank na saldo veřejných financí v roce 2018, která zvyšují deficit.

Podle dopisu se kromě toho očekává, že celkový schodek veřejných financí bude v roce 2019 napraven. Konkrétně by celkové saldo veřejných financí mělo v roce 2019 dosáhnout přebytku ve výši přibližně 3 % HDP a v roce 2020 pak 2,8 % HDP, což odpovídá normalizaci hospodářské činnosti a zlepšení situace na trhu práce. V dopise se uvádí, že strukturální saldo zůstane podle prognózy v období 2019–2020 v přebytku a přesáhne střednědobý rozpočtový cíl.

5. ZÁVĚRY

Hrubý veřejný dluh překračuje od roku 2011 referenční hodnotu 60 % HDP, přičemž v roce 2018 dosáhl podle oznámení výše 102,5 % HDP. Prognóza Komise z jara 2019 i program stability předpokládají, že v roce 2019 se dluh bude postupně snižovat pod 100 % HDP. Kypr v roce 2018 dodržel přechodné pravidlo pro zadlužení a v letech 2019 a 2020 by podle prognózy měl splnit doporučenou hodnotu pro snižování dluhu. Z toho vyplývá, že kritérium dluhu stanovené ve Smlouvě je splněno.

Po celkových přebytcích veřejných financí ve výši 0,3 % HDP v roce 2016 a 1,8 % HDP v roce 2017 zaznamenalo celkové saldo veřejných financí na Kypru v roce 2018 schodek ve výši 4,8 % HDP, což je výrazně více než referenční hodnota 3 % HDP stanovená ve Smlouvě. Nebýt jednorázového dopadu opatření na podporu bankovního sektoru ve výši 8,3 % HDP, dosáhlo by saldo veřejných financí v roce 2018 přebytku ve výši 3,5 % HDP. Podle prognózy Komise z jara 2019 i programu stability se očekává, že celkové saldo veřejných financí vykáže v roce 2019 přebytek ve výši zhruba 3 % HDP a v roce 2020 nad 2,5 % HDP, což je v souladu s referenční hodnotou a výrazně pod ní (o více než 5,5 procentního bodu HDP). Překročení referenční hodnoty v roce 2018 ve smyslu Smlouvy a Paktu o stabilitě a růstu není výjimečné, je však dočasné. Z toho vyplývá, že kritérium schodku stanovené ve Smlouvě v roce 2018 *prima facie* nebylo splněno.

V souladu se Smlouvou se tato zpráva rovněž zabývala rozhodujícími faktory. K nim se řadí skutečnost, že celkový schodek veřejných financí v roce 2018, včetně překročení referenční hodnoty, byl v plné míře důsledkem jednorázového dopadu opatření na podporu bankovního sektoru ve výši 8,3 % HDP, což rovněž přispělo ke zvýšení veřejného dluhu v roce 2018. Strukturální saldo navíc v roce 2018 zaznamenalo přebytek ve výši 2,0 % HDP a v letech 2019 a 2020 by mělo zůstat nad úrovní střednědobého cíle vyrovnaného rozpočtu ve strukturálním vyjádření. Jelikož však poměr veřejného dluhu k HDP přesahuje referenční hodnotu 60 % HDP a nejsou splněny dvě současně platné podmínky, totiž že schodek veřejných financí zůstává blízko referenční hodnotě a její překročení je dočasné, nelze tyto faktory v postupu vedoucím k rozhodnutí o existenci nadměrného schodku v případě Kypru zohlednit.

Zároveň se ovšem očekává, že Kypr bude v letech 2019 a 2020 plně v souladu se všemi požadavky Paktu o stabilitě a růstu, včetně předpokládaného překročení střednědobého rozpočtového cíle a předpokládaného značného přebytku veřejných financí, takže dodržení kritéria schodku a doporučené hodnoty pro snižování dluhu bude zajištěno. S ohledem na výše uvedené skutečnosti by zahájení postupu při nadměrném schodku nebylo z hlediska fiskálního dohledu smysluplné. Komise tudíž dospěla k závěru, že nemají být přijaty další kroky vedoucí k rozhodnutí o existenci nadměrného schodku.