



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 5.6.2019.
COM(2019) 530 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE

Cipar

**Izvješće pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju
Europske unije**

IZVJEŠĆE KOMISIJE

Cipar

Izvješće pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

1. UVOD

Člankom 126. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (Ugovor) utvrđuje se postupak u slučaju prekomjernog deficita (EDP). Taj je postupak dodatno razrađen u Uredbi Vijeća (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita¹, koja je dio Pakta o stabilnosti i rastu (PSR). Posebne odredbe o postupku u slučaju prekomjernog deficita za države članice europodručja utvrđene su u Uredbi (EU) br. 473/2013².

U skladu s člankom 126. stavkom 2. UFEU-a, Komisija mora nadzirati poštovanje proračunske discipline na temelju sljedećih dvaju kriterija: (a) prelazi li omjer planiranog ili stvarnog državnog deficita i bruto domaćeg proizvoda (BDP) referentnu vrijednost od 3 % osim ako omjer znatno i postojano opada te je dosegno razinu koja je blizu referentne vrijednosti; ili ako je premašivanje referentne vrijednosti samo iznimno i privremeno, a omjer ostaje blizu referentne vrijednosti; i (b) prelazi li udio državnog duga u BDP-u referentnu vrijednost od 60 %, osim ako se taj udio smanjuje u dovoljnoj mjeri i približava referentnoj vrijednosti zadovoljavajućim tempom.³

U članku 126. stavku 3. Ugovora predviđa se da Komisija mora pripremiti izvješće ako država članica ne ispunjava zahtjeve na temelju jednog ili oba navedena kriterija. U tom izvješću Komisija „vodi računa o tome je li državni deficit veći od državnih investicijskih izdataka i uzima u obzir sve ostale odgovarajuće čimbenike, uključujući srednjoročni gospodarski i proračunski položaj države članice”.

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 6. U ovom Izvješću uzimaju se u obzir i „Specifikacije za provedbu Pakta o stabilnosti i rastu i smjernice u pogledu oblika i sadržaja programa stabilnosti i konvergencije”, koje je 5. srpnja 2016. donio Gospodarski i financijski odbor, a dostupne su na:

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

² Uredba (EU) br. 473/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim odredbama za praćenje i procjenu nacrtu proračunskih planova i osiguranju smanjenja prekomjernog deficita država članica u europodručju (SL L 140, 27.5.2013., str. 11.).

³ Prema članku 2. stavku 1.a Uredbe (EZ) br. 1467/97 pojmovi „smanjuje se u dovoljnoj mjeri” i „zadovoljavajući tempo” definirani su kao ispunjeni ako se „razlika [udjela duga] u odnosu na referentnu vrijednost smanjila tijekom prethodne tri godine po prosječnoj stopi od jedne dvadesetine godišnje kao pokazatelj”. Uredbom se zatim predviđa da se „zahtjevi na temelju kriterija duga također smatraju ispunjenim ako proračunske prognoze Komisije pokažu da će se traženo smanjenje u razlici dogoditi tijekom trogodišnjeg razdoblja koje pokriva dvije godine nakon posljednje godine za koju su dostupni podaci”. U Uredbi (EZ) br. 1467/97 nadalje stoji da bi trebalo voditi računa „o utjecaju ciklusa na tempo smanjenja duga”. Ti su elementi preneseni u referentno mjerilo za smanjenje duga, kako je utvrđeno u Kodeksu ponašanja za Pakt o stabilnosti i rastu i koje je odobrilo Vijeće. Usklađenost s referentnim mjerilom za dug procjenjuje se na temelju triju različitih konfiguracija: jedna je usmjerena na prethodno razdoblje, druga na buduće, a treća na referentno mjerilo za smanjenje duga prilagođeno za utjecaj ciklusa.

U ovom Izvješću, koje je prvi korak u postupku u slučaju prekomjernog deficita, analizira se usklađenost Cipra s kriterijem deficita i duga iz Ugovora, vodeći pritom računa o gospodarskom kontekstu i drugim relevantnim čimbenicima.

Podaci koje su ciparska nadležna tijela dostavila 29. ožujka 2019.⁴ i koje je potom potvrdio Eurostat⁵ pokazuju da je deficit opće države u Cipru dosegnuo 4,8 % BDP-a u 2018., dok je dug iznosio 102,5 % BDP-a, što je iznad referentnih vrijednosti za BDP od 3 % odnosno 60 % iz Ugovora. Prema tim se podacima za 2019. predviđa ukupni suficit opće države od 3,4 % BDP-a i udio duga od 95,9 % BDP-a. U ciparskom Programu stabilnosti za 2019., koji je Komisija zaprimila 30. travnja 2019., planira se ukupni suficit od 3,0 % BDP-a i udio duga od 95,7 % BDP-a.

Iz prijavljenih podataka vidljivo je da Cipar u 2018. nije ispunio kriterij deficita (vidjeti tablicu 1) jer je ukupni prijavljeni deficit opće države bio veći od referentne vrijednosti od 3 % BDP-a. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019., koja je objavljena 7. svibnja 2019., očekuje se da će Cipar ispuniti kriterij deficita u 2019. i 2020. jer se predviđa da će njegov ukupni saldo ostvariti suficit od 3 % BDP-a odnosno 2,8 % BDP-a. Na temelju scenarija iz Programa stabilnosti očekuje se da će Cipar od 2019. ispuniti i kriterij deficita, uz predviđeni ukupni suficit od 3,0 % BDP-a u 2019. i 2,6 % BDP-a u 2020.

Neusklađenost Cipra s kriterijem deficita u 2018. dokaz je o *prima facie* postojanju prekomjernog deficita u smislu Pakta o stabilnosti i rastu, no pritom nisu uzeti u obzir svi čimbenici navedeni u nastavku.

Dok je udio duga u BDP-u u 2018. premašio 60 % BDP-a, Cipar je 2018. bio u skladu s prijelaznim pravilom o dugu te se predviđa da će 2019. i 2020. biti usklađen s referentnim mjerilom za smanjenje duga. To upućuje na zaključak da je Cipar ispunjava kriterij duga u smislu Pakta o stabilnosti i rastu.

Tablica 1: Deficit i dug opće države (% BDP-a)

	2016.	2017.	2018.	2019.		2020.	
				COM	SP	COM	SP
Saldo opće države	0,3	1,8	-4,8	3,0	3	2,8	2,6
Bruto dug opće države	105,5	95,8	102,5	96,4	95,7	89,9	89,1

Izvor: Program stabilnosti za 2019. (SP) i Komisijina proljetna prognoza 2019. (COM)

Komisija je stoga pripremila ovo Izvješće kako bi sveobuhvatno ocijenila odstupanje od kriterija deficita i ispitala je li opravdano pokrenuti postupak u slučaju prekomjernog deficita. U odjeljku 2. Izvješća ispituje se kriterij deficita. U odjeljku 3. ispituje se kriterij duga. Odjeljak 4. odnosi se na javna ulaganja i druge relevantne čimbenike, uključujući ocjenu

⁴ U skladu s Uredbom (EZ) br. 479/2009, države članice moraju Komisiji dvaput godišnje dostavljati planirane i stvarne iznose državnog deficita i razina državnog duga. Najnoviji podaci koje je Cipar prijavio mogu se pronaći na: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>.

⁵ Eurostatovo priopćenje za javnost br. 67/2019 dostupno je na: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdafad>

kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja (SPC). U Izvješću se uzima u obzir Komisijina proljetna prognoza 2019.

2. KRITERIJ DEFICITA

Ciparski ukupni saldo opće države prešao je iz suficita od 1,8 % BDP-a u 2017. u deficit od 4,8 % u 2018. Potonji uključuje jednokratni učinak mjera državne potpore za prodaju i urednu likvidaciju banke Cyprus Cooperative Bank u iznosu od 8,3 % BDP-a. Bez tog jednokratnog učinka, ukupni saldo u 2018. bio je u suficitu od 3,5 % BDP-a.

Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. predviđa se da će se u 2019. saldo opće države opet vratiti u suficit od 3,0 % BDP-a. Uz pretpostavku da se politika neće mijenjati, u Komisijinoj prognozi za 2020. predviđa se ukupni suficit od 2,8 % BDP-a.

U Programu stabilnosti planirana je višegodišnja putanja s ukupnim suficitima tijekom razdoblja obuhvaćenog prognozom. Konkretno, u Programu stabilnosti predviđa se ukupni suficit od 3,0 % BDP-a u 2019. i 2,6 % BDP-a u 2020. Dakle, u Programu stabilnosti i Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. predviđa se sličan ukupni suficit za 2019. Mala razlika između prognoze Komisije i projekcija iz Programa stabilnosti za 2020. proizlazi iz makroekonomskih pretpostavki, dinamičnijih prihoda na temelju dosadašnjih rezultata i konzervativnijih pretpostavki o rashodima u Komisijinoj prognozi.

U 2018. ukupni deficit opće države dosegao je 4,8 % BDP-a, što je znatno iznad i nije blizu referentne vrijednosti od 3 % BDP-a iz Ugovora.

Prekoračenje referentne vrijednosti od 3 % BDP-a u 2018. nije iznimno jer nije rezultat neuobičajenog događaja ni ozbiljnog gospodarskog pada u smislu Ugovora i Pakta o stabilnosti i rastu. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. predviđa se kontinuiran snažan rast od 3,1 % u 2019., nakon čega će u 2020. doći do usporavanja na 2,7 %.

Prekoračenje referentne vrijednosti od 3 % BDP-a privremeno je u smislu Ugovora i Pakta o stabilnosti i rastu. Konkretno, Komisijina proračunska predviđanja i Program stabilnosti upućuju na to da će se saldo opće države od 2019. opet vratiti u suficit, što znači da neće premašivati referentnu vrijednost.

Ukratko, deficit u 2018. bio je iznad i nije bio blizu referentne vrijednosti od 3 % BDP-a iz Ugovora. Smatra se da to prekoračenje nije iznimno, ali je u smislu Ugovora i Pakta o stabilnosti i rastu privremeno. Stoga, na temelju podataka o izvršenju proračuna za 2018. analiza upućuje na to da kriterij deficita u smislu Ugovora i Uredbe (EZ) br. 1467/1997 *prima facie* nije ispunjen, no to je zaključak prije nego što se u obzir uzmu svi relevantni čimbenici navedeni u nastavku.

3. KRITERIJ DUGA

Udio bruto duga opće države u BDP-u povećao se na 102,5 % u 2018., pri čemu je djelomično poništen njegov nagli pad na 95,8 % BDP-a zabilježen u 2017. Do tog povećanja došlo je uglavnom zbog izdavanja serije državnih obveznica u travnju i srpnju 2018. povezanih s mjerama državne potpore za prodaju i urednu likvidaciju banke Cyprus Cooperative Bank, u iznosu od 15 % BDP-a (3,2 milijarde EUR). To se odrazilo u znatnoj pozitivnoj prilagodbi stanja i stokova u 2018., što je znatna uzlazna promjena trenda državnog duga. Međutim, u odnosu na prethodnu godinu u 2018. udio duga u BDP-u povećao se za samo 7 postotnih bodova BDP-a jer je povećanje duga povezano s bankom Cyprus

Cooperative Bank djelomično nadoknađeno zahvaljujući dobrim temeljnim fiskalnim rezultatima, efektu grude snijega i aktivnim mjerama upravljanja dugom. O dinamici duga detaljnije se raspravlja u odjeljku 4.3.

U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. očekuje se stabilno smanjenje duga u nadolazećim godinama – na 96,5 % BDP-a u 2019. i ispod 90 % u 2020.

Prema Programu stabilnosti u razdoblju 2019.–2022. predviđa se naglo smanjenje udjela duga u BDP-u uglavnom zbog predviđenih visokih primarnih suficita (iznad 4,0 % BDP-a) i snažnog rasta nominalnog BDP-a. Predviđa se da će se državni dug u 2019. smanjiti na 95,7 % BDP-a, dok će u 2020. dodatno pasti na manje od 90 %. Razlika u odnosu na predviđanja Komisije, uz pretpostavku da se politika neće mijenjati, uglavnom proizlazi iz optimističnijih predviđanja rasta i inflacije te niže prilagodbe stanja i stokova.

Tablica 2: Usklađenost s referentnim mjerilom za smanjenje duga

	2017.	2018.	2019.		2020.	
			COM	SP	COM	SP
Udio bruto duga	95,8	102,5	96,4	95,7	89,9	89,1
Razlika u odnosu na referentno mjerilo ^{1,2}			-6,5	-9,1	-4,7	-8,7
Strukturna prilagodba ³	0,2	0,7				
Za usporedbu:						
Potrebna prilagodba ⁴	-1,2	-3,7				

Izvor: Program stabilnosti za 2019. (SP), Komisijina proljetna prognoza 2019. (COM), izračuni Komisije.

Napomene:

¹ Nije relevantno za države članice koje su bile u postupku u slučaju prekomjernog deficita u studenome 2011. i u razdoblju od tri godine nakon ispravka prekomjernog deficita.

² Prikazuje razliku između udjela duga u BDP-u i referentnog mjerila za dug. Ako je pozitivna, predviđeni udio duga u BDP-u nije usklađen s referentnim mjerilom za smanjenje duga.

³ Primjenjivo samo tijekom prijelaznog razdoblja od tri godine od ispravka prekomjernog deficita za postupke u slučaju prekomjernog deficita koji su bili u tijeku u studenome 2011.

⁴ Definira preostalu godišnju strukturnu prilagodbu tijekom prijelaznog razdoblja čime se, ako se poštuje, osigurava da će država članica na kraju prijelaznog razdoblja biti u skladu s referentnim mjerilom za smanjenje duga, pod pretpostavkom da su ostvarena proračunska predviđanja iz COM-a (SP-a) za prethodne godine.

Nakon obustave postupka u slučaju prekomjernog deficita u 2015., za Cipar je započelo trogodišnje prijelazno razdoblje u kojemu se trebao uskladiti s referentnim mjerilom za smanjenje duga. To je prijelazno razdoblje započelo 2016. i završilo 2018. S obzirom na to da se predviđa da će državni dug ostati iznad 60 % BDP-a, od 2019. primjenjuje se referentno mjerilo za smanjenje duga.

Iz prijavljenih podataka vidljivo je da je Cipar ostvario dovoljan napredak prema usklađenosti s referentnim mjerilom za smanjenje duga u 2018. (vidjeti tablicu 2) jer se procjenjuje da je promjena strukturnog salda u 2018. premašila potrebnu minimalnu linearnu strukturnu prilagodbu (za 4,3 % BDP-a).

Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019., predviđa se i da će Cipar u 2019. i 2020. biti u skladu s referentnim mjerilom za smanjenje duga jer se očekuje da će njegov udio duga u BDP-u biti niži od referentnog, uz negativnu razliku u odnosu na referentno mjerilo za dug od 6,5 % BDP-a odnosno 4,7 % BDP-a.

Na temelju scenarija iz Programa stabilnosti očekuje se da će Cipar u 2019. i 2020. ispuniti i kriterij deficita. Očekuje se da će Cipar ispuniti referentno mjerilo za smanjenje duga, što je vidljivo iz negativne razlike u odnosu na referentno mjerilo za dug od 9,1 % BDP-a odnosno 8,7 % BDP-a.

Cipar stoga ispunjava kriterij duga kako je definirano u Ugovoru i u Uredbi (EZ) br. 1467/97.

4. RELEVANTNI ČIMBENICI

U članku 126. stavku 3. Ugovora predviđa se da Komisija u svojem izvješću „vodi računa o tome je li državni deficit veći od državnih investicijskih izdataka i uzima u obzir sve ostale odgovarajuće čimbenike, uključujući srednjoročni gospodarski i proračunski položaj države članice”. Ti se čimbenici dodatno pojašnjavaju u članku 2. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97, u kojem se isto predviđa da Komisija mora s dužnom pažnjom razmotriti „sve druge čimbenike, koji su po mišljenju dotične države članice relevantni, kako bi sveobuhvatno procijenila ispunjavanje kriterija deficita i duga, a koje je država članica predložila Vijeću i Komisiji”.

Prema članku 2. stavku 4. Uredbe (EZ) br. 1467/97 ti relevantni čimbenici uzimaju se u obzir pri ocjeni usklađenosti na temelju kriterija duga. Međutim, ako udio državnog duga u BDP-u prelazi referentnu vrijednost, ti čimbenici uzimaju se u obzir u postupcima koji prethode odluci o postojanju prekomjernog deficita (kako je predviđeno u članku 126. stavcima 4., 5. i 6. Ugovora) samo ako je u potpunosti ispunjen dvostruki uvjet sveobuhvatnog načela, to jest da deficit države ostane blizu referentne vrijednosti, te da je prekoračenje referentne vrijednosti privremeno. Budući da udio državnog duga u BDP-u iznosi 102,5 % BDP-a, dok je deficit 4,8 % BDP-a, što znači da nije blizu referentne vrijednosti iz Ugovora, u postupcima koji dovode do odluke o postojanju prekomjernog deficita za Cipar relevantni čimbenici ne mogu se uzeti u obzir.

U skladu s člankom 2. stavkom 6. Uredbe (EZ) br. 1467/97, ako Vijeće odluči da u državi članici postoji prekomjerni deficit, relevantni čimbenici uzimaju se u obzir u daljnjim postupkovnim koracima, posebno u pogledu utvrđivanja roka za smanjenje prekomjernog deficita i mogućeg produljenja tog roka.

U sljedećim pododjeljcima razmatraju se 1. srednjoročni proračunski položaj, uključujući ocjenu usklađenosti s potrebnom prilagodbom prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja i razvoj javnih ulaganja; 2. kretanja s obzirom na srednjoročno stanje državnog duga, njegovu dinamiku i održivost; 3. srednjoročni gospodarski položaj; 4. ostali čimbenici koje Komisija smatra relevantnima i 5. ostali čimbenici koje je predložila ta država članica.

4.1. Srednjoročni proračunski položaj

U ex post ocjeni usklađenosti Cipra s preventivnim dijelom Pakta utvrđeno je da je strukturni saldo u 2018. dosegao suficit od 2,0 % BDP-a, što je znatno iznad srednjoročnog cilja uravnoteženog stanja proračuna u strukturnom smislu. U Komisijinoj proljetnoj prognozi

2019. očekuje se da će Cipar u 2019. i 2020. i dalje biti iznad razine svojeg srednjoročnog proračunskog cilja.

Ukupni saldo, strukturni saldo i prilagodba prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja

Ukupni saldo

Ukupni saldo Cipra u 2018. bilježi deficit od 4,8 % BDP-a, što je pad u odnosu na suficite od 1,8 % BDP-a u 2017. i 0,3 % BDP-a u 2016. Udio prihoda u BDP-u povećao se za 0,8 postotnih bodova BDP-a zahvaljujući snažnom gospodarskom rastu, uključujući obilne porezne prihode i povoljna kretanja na tržištu rada. Udio rashoda u BDP-u povećao se za 7,3 postotnih bodova BDP-a, uglavnom zbog utjecaja mjera državne potpore za prodaju i urednu likvidaciju banke Cyprus Cooperative Bank. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. predviđa se suficit opće države u iznosu od 3,0 % BDP-a u 2019. i 2,8 % BDP-a u 2020. U Programu stabilnosti cilj za ukupni suficit određen je na razini od 3,0 % BDP-a u 2019. i 2,6 % BDP-a u 2020.

Srednjoročni proračunski cilj i strukturni saldo

Strukturni saldo Cipra u 2018. dosegnuo je suficit od 2,0 % BDP-a, što je porast u odnosu na 1,3 % BDP-a u 2017. i 1,1 % BDP-a u 2016. Stoga je strukturni saldo u 2018. bio znatno iznad srednjoročnog proračunskog cilja, odnosno uravnoteženog stanja proračuna u strukturnom smislu.

Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. predviđa se da će se strukturni suficit smanjiti na približno 1,1 % BDP-a u 2019. i 0,7 % BDP-a u 2020., što se djelomično objašnjava povećanjem pozitivnog jaza outputa. Na temelju informacija iz Programa stabilnosti predviđa se da će ponovno izračunani strukturni saldo iznositi 1,5 % BDP-a u 2019. i 1,0 % BDP-a u 2020. te će se tijekom trajanja programa još dodatno smanjiti. I u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. i u Programu stabilnosti očekuje se da će strukturni saldo u 2019. i 2020. ostati iznad srednjoročnog cilja. Odstupanje u odnosu na Komisijinu prognozu posljedica je razlike u planiranom ukupnom suficitu i smanjenog predviđenog jaza outputa, što dovodi do smanjene cikličke prilagodbe.

Javna ulaganja

Nakon najniže dosegnute razine od 2,1 % BDP-a u 2014., javna ulaganja u Cipru povećala su se na 2,7 % BDP-a u 2017., što je u skladu s prosjekom EU-a. Javna ulaganja dodatno su porasla na 5,5 % BDP-a u 2018., iako se povećanje uglavnom objašnjava uključenjem u sektor opće države dvaju novih subjekata (tj. društva Sedipes i Kedipes) koji su nastali prodajom i urednom likvidacijom banke Cyprus Cooperative Bank. Konkretno, ti su subjekti zabilježili ulaganja u iznosu od oko 670 milijuna EUR, što odgovara dugotrajnoj imovini primljenoj kao kolateral od nekadašnje banke Cyprus Cooperative Bank. Javna ulaganja u Cipru, kao udio u ukupnim državnim rashodima, dosegla su 7,3 % u 2017. i 12,4 % u 2018.

Prema Programu stabilnosti za 2019., predviđa se da će se javna ulaganja tijekom razdoblja obuhvaćenog prognozom smanjiti na oko 2,0 % BDP-a.

Glavni vladini prioriteti ulaganja navedeni su u njezinoj izjavi o strategiji. U skladu s nacionalnim programom reformi za 2019., opći je cilj strategije povećati potencijal rasta, poboljšati konkurentnost i očuvati dugoročnu održivost rasta. Kako bi Cipar postao

privlačniji ulagačima, naglasak se stavlja na reforme kojima se želi ostvariti učinkovito poslovno okruženje, olakšati ulaganja, potaknuti bolju regulativu i pojednostavniti postupke. Drugi prioriteti odnose se na reforme usmjerene na povećanje učinkovitosti javnog sektora, promicanje malih i srednjih poduzeća i poduzetništva te poboljšanje učinkovitosti pravosudnog sustava. Te se reforme odražavaju i u preporukama za tu zemlju. Očekuje se da će u budućnosti ulaganja (javna i privatna) biti usmjerena na sektore energetike, turizma, pomorskog prometa, industrije, obrazovanja, zdravlja, pravosuđa, istraživanja i inovacija, digitalizacije i zaštite okoliša.

4.2. Srednjoročno stanje državnog duga

Unatoč povećanju državnog duga u 2018. zbog mjera potpore bankarskom sektoru, čime je djelomično poništeno smanjenje iz 2017., predviđa se da će se on od 2019. postupno smanjivati zahvaljujući predviđenim kontinuirano visokim primarnim suficitima i snažnom rastu nominalnog BDP-a. Međutim, prema analizi fiskalne održivosti koju je provela Komisija fiskalni rizici i dalje su prisutni. Konkretno, zbog visokog držanog duga Cipar je osjetljiv na potencijalne financijske ili gospodarske šokove. Ti su rizici u određenoj mjeri ublaženi zahvaljujući ograničenim srednjoročnim potrebama za financiranjem i poboljšanoj percepciji o riziku te države na financijskim tržištima.

Dinamika duga

Nakon znatnog pada (za gotovo 10 postotnih bodova BDP-a) na 95,8 % BDP-a na kraju 2017., državni dug narastao je u 2018. na 102,5 % BDP-a. Do tog je povećanja došlo uglavnom zbog jednokratne državne potpore za prodaju i urednu likvidaciju banke Cyprus Cooperative Bank, konkretnije, izdavanjem serije državnih obveznica u travnju i srpnju 2018. u iznosu od 15 % BDP-a (3,2 milijarde EUR). Ta transakcija značila je znatnu uzlaznu promjenu državnog duga Cipra. Međutim, u odnosu na prethodnu godinu, u 2018. udio duga u BDP-u povećao se za samo 7 postotnih bodova BDP-a jer je povećanje duga povezano s bankom Cyprus Cooperative Bank djelomično nadoknađeno zahvaljujući dobrim temeljnim fiskalnim rezultatima, efektu grude snijega (tj. promjene udjela duga u BDP-u povezane s razlikom između nominalnog rasta i kamatne stope) i aktivnim mjerama upravljanja dugom. Potonje su uključivale otplatu dijela duga iz akumuliranog gotovinskog salda, konkretnije, vlada je u prosincu 2018. u cijelosti otplatila sredstva koja je ta banka potraživala (u iznosu od 483 milijuna EUR ili 2,3 % BDP-a).

Prema Komisijinoj jesenskoj prognozi 2019. očekuje se da će se udio duga u BDP-u 2019. postupno smanjiti na 96,4 % BDP-a te bi u 2020. trebao pasti ispod 90 % BDP-a. Smanjenje se uglavnom objašnjava predviđenim visokim primarnim suficitima od oko 5 % BDP-a i snažnim rastom nominalnog BDP-a.

Prema Programu stabilnosti u razdoblju 2019.–2022. predviđa se nagli pad državnog duga. Predviđa se da će se državni dug u 2019. naglo smanjiti na 95,7 % BDP-a, dok će u 2020. dodatno pasti na manje od 90 %. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. predviđa se nešto manji pad duga u 2019. nego u Programu stabilnosti, a do te razlike u predviđanjima dolazi uglavnom zbog konzervativnijih predviđanja rasta i inflacije te više prilagodbe stanja i stokova (u obliku akumulacije financijske imovine).

Rashodi za kamate

U skladu s općim trendom u europodručju, kamatne stope na ciparske dužničke instrumente na povijesno su niskim razinama. Prinosi na sedmogodišnju obveznicu dosegli su 0,9 % krajem travnja 2019., dok je prinos na desetogodišnju obveznicu iznosio oko 1,4 %, što su rekordno niske razine još od 2015. Na temelju prijavljenih podataka, implicitna kamatna stopa u posljednjih nekoliko godina opada, s 3,0 % u 2015. na 2,4 % u 2018. Predviđa se da će 2019. ostati na razini od oko 2,4 %.

Održivost duga

Ciparska tijela iskorištavaju povoljne tržišne uvjete kako bi refinancirala nepodmireni dug po mnogo nižim stopama sa znatno dužim dospeljećem.

Analiza fiskalne održivosti upućuje na fiskalne rizike u kratkoročnom razdoblju, iako bi predviđeni visoki primarni suficit trebao omogućiti znatno smanjenje državnog duga u 2019. i time taj rizik donekle ublažiti. Pokazatelj S0 ukazuje na opasnost od fiskalnog stresa tijekom jednogodišnjeg razdoblja.⁶ Konkretno, ranjivosti proizlaze iz fiskalne stabilnosti kao i financijske konkurentnosti. To se uglavnom objašnjava jednokratnim mjerama potpore bankarskom sektoru koje su dovele do pogoršanja nekoliko fiskalnih varijabli, primjerice primarnog salda te neto i bruto državnog duga u 2018., i visokim dugom privatnog sektora. Konačno, poboljšala se percepcija rizika te države na financijskim tržištima, što je dodatno ublažilo kratkoročne rizike.

Cipar je u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju izložen srednjim rizicima za fiskalnu održivost. Negativna vrijednost pokazatelja odstupanja od održivosti S1 upućuje na činjenicu da nije potrebna početna fiskalna prilagodba kako bi se dug smanjio ispod referentne vrijednosti od 60 % BDP-a do 2033., što ukazuje na niski rizik u srednjoročnom razdoblju. Međutim, analizom održivosti duga pokazalo se da bi se udio duga u BDP-u smanjio na malo iznad kritičnog praga od 60 % do 2029., što upućuje na srednji rizik.⁷ Dugoročno, smatra se da je u Cipru rizik za fiskalnu održivost srednji. Pokazatelj odstupanja od održivosti S2 upućuje na niski rizik, dok analiza održivosti duga ukazuje na dugoročno srednji rizik zbog ranjivosti povezanih s velikim teretom duga.

Prethodno navedeni rizici i visoka razina državnog duga naglašavaju važnost održavanja fiskalne discipline u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju te provedbe strukturnih reformi za poticanje rasta, a u cilju osiguranja postupnog smanjenja javnog duga.

⁶ Za dodatne informacije vidjeti Izvješće o fiskalnoj održivosti za 2018., European Economy Institutional Paper, br. 094.

⁷ U toj analizi održivosti duga Komisijina proljetna prognoza 2019. služi kao polazište (za 2019. i 2020.). Nakon 2020. analiza se temelji na sljedećim standardnim pretpostavkama iz metodologije Komisije: i. strukturni primarni saldo, prije troškova povezanih sa starenjem stanovništva, ostaje u suficitu od 2,7 % BDP-a, pod pretpostavkom da se fiskalna politika neće mijenjati; ii. inflacija se do 2023. približava iznosu od 2,0 % te nakon toga ostaje stabilna; iii. realna dugoročna kamatna stopa na novi i refinancirani dug linearno se približava iznosu od 3 % (5 % u nominalnim vrijednostima) do kraja desetogodišnjeg razdoblja predviđanja, u skladu s pretpostavkama dogovorenima s Radnom skupinom za starenje stanovništva Odbora za ekonomsku politiku; iv. realni BDP raste do t+10 prema stopi koja je predviđena u skladu s metodama dogovorenima s Radnom skupinom za jaz outputa, a zatim raste prema predviđanjima Europske komisije – Radne skupine za starenje stanovništva (prosječna stopa od oko 1,5 % u razdoblju 2018.–2029.); i v. troškovi starenja razvijaju se prema predviđanjima iz Izvješća o starenju stanovništva iz 2018.

4.3. Srednjoročni gospodarski položaj

Unatoč provedbi nekoliko strukturnih reformi potencijalni rast u Cipru i dalje je ograničen jer su i dalje prisutni naslijeđeni problemi, primjerice visok udio loših kredita u financijskom sektoru i visoka razina privatne i javne zaduženosti. Cipar je ostvario određeni napredak u provedbi preporuka za 2018., posebno provedbom važnih mjera u okviru sveobuhvatne strategije za smanjenje loših kredita, olakšavanjem pristupa financiranju za mala i srednja poduzeća te pripremama za provedbu prve faze uvođenja nacionalnog sustava zdravstvenog osiguranja.

Ciklički uvjeti, potencijalan rast i inflacija

Cipar je među europskim zemljama koje je najteže pogodila gospodarska kriza te je, slijedom toga, zatražio vanjsku financijsku pomoć. U razdoblju 2013.–2015. provodio je program ekonomske prilagodbe, s naglaskom na financijskom sektoru. Međutim, naslijeđeni problemi i dalje su bili prisutni, kao što je vidljivo iz prodaje i uredne likvidacije druge najveće banke (Cyprus Cooperative Bank) 2018. Tijekom razdoblja 2012.–2014. Cipar je bio u recesiji, a realni rast nastavljen je od 2015. Od 2016. nadalje Cipar bilježi snažan ciklički uzlet, uz godišnji realni rast iznad 4 % u razdoblju 2016.–2017. i blizu tog iznosa u 2018. Tržište rada snažno se oporavilo, a zaposlenost je u posljednje vrijeme rasla 4 % godišnje, dok su se plaće umjereno povećale. Nezaposlenost je pala s gotovo 17 % na vrhuncu krize na 7,1 % u veljači 2019. Smanjena je i dugoročna nezaposlenost.

Tablica 3: Makroekonomska i proračunska kretanja (% BDP-a)

	2016.	2017.	2018.	2019.		2020.	
				COM	SP	COM	SP
Realni BDP (% promjene)	4,8	4,5	3,9	3,1	3,6	2,7	3,2
Potencijalni BDP (% promjene)	0,8	2,1	1,9	2,1	2,8	2,1	3,1
Jaz outputa (% potencijalnog BDP-a)	-1,5	0,8	2,8	3,8	3,0	4,3	3,1
Saldo opće države	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
Jednokratne mjere i druge privremene mjere	-0,1	0,0	-8,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Bruto državne investicije u fiksni kapital	2,5	2,7	5,5	2,2	2,1	2,2	2
Ciklički prilagođen saldo	1,1	1,3	-6,2	1,1	1,5	0,7	1,0
Ciklički prilagođen 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

Izvor: Program stabilnosti za 2019. (SP) i Komisijina proljetna prognoza 2019. (COM)

Napomene:

(i) Ciklički prilagođen saldo bez jednokratnih mjera i drugih privremenih mjera.

U budućnosti se očekuje da će realni rast biti stabilan na temelju domaće potražnje, točnije, privatne potrošnje i ulaganja. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. predviđa se rast BDP-a od 3,1 % u 2019. i 2,7 % u 2020. Inflacija u Cipru već je nekoliko godina vrlo slaba, a očekuje se da će tako i ostati. Harmonizirani indeks potrošačkih cijena (HICP) trebao bi se 2019. povećati na 0,9 % (nakon inflacije od 0,8 % u 2018.) te na 1,1 % u 2020. Unatoč

provedbi nekoliko strukturnih reformi, potencijalni rast u Cipru i dalje je ograničen jer su i dalje prisutni naslijeđeni problemi, uključujući visok udio loših kredita u financijskom sektoru i visoku razinu privatne i javne zaduženosti. Potencijalni rast u razdoblju 2018.–2020. procjenjuje se na oko 2 %, pri čemu će za pozitivan pomak najzaslužnija biti akumulacija kapitala, a zatim i ukupni doprinos tržišta rada (potonji je potaknut sve većim zapošljavanjem). Procjenjuje se da će ukupna faktorska produktivnost, nakon godina negativnih doprinosa, u 2019. i 2020. postati pozitivna, no i dalje vrlo blizu nule.

Jaz outputa pozitivan je i sve više raste. Predviđa se da će se s 2,8 % u 2018. povećati na 4,3 % u 2020.

Strukturne reforme

U nacionalnom programu reformi⁸ donesenom 15. travnja 2019. vlada Cipra potvrđuje svoju predanost provedbi programa sveobuhvatnih strukturnih reformi koji bi dugoročno pridonio održivom rastu. Glavni prioriteti navedeni u nacionalnom programu reformi usmjereni su na rješavanje izazova utvrđenih u preporukama Vijeća za Cipar za 2018.⁹ i Izvješću za tu zemlju za 2019.¹⁰

U Izvješću za Cipar za 2019. zaključeno je da je ta država članica ostvarila određeni napredak u provedbi preporuka iz 2018. Konkretnije, ostvaren je znatan napredak u provedbi važnih mjera u okviru sveobuhvatne strategije za smanjenje loših kredita, među ostalim jačanjem pravnih okvira za nesolventnost, ovrhu i prodaju kredita. Uvođenjem novih financijskih instrumenata i pripremama za provedbu prve faze uvođenja nacionalnog sustava zdravstvenog osiguranja Cipar je ostvario određeni napredak u odnosu na pristup financiranju za MSP-ove. Samo ograničen napredak ostvaren je u sljedećim područjima: i. reforma javne uprave i lokalne vlasti, ii. provedba planiranih projekata privatizacije, iii. rješavanje neučinkovitosti pravosudnog sustava, iv. uspostava pouzdanog sustava za prijenos i izdavanje vlasničkih listova, v. poboljšanje učinkovitosti javnih službi u uključivanju mladih i vi. reforma obrazovnog sustava. Kada je riječ o jačanju nadzora osiguravajućih društava i mirovinskih fondova i pojednostavljenju administrativnih postupaka za velika ulaganja, nije zabilježen napredak.

Nadalje, u veljači 2019. Komisija je utvrdila prekomjerne makroekonomske neravnoteže u Cipru, i to visoku razinu privatnog, javnog i vanjskog duga te loših kredita, u kontekstu stope nezaposlenosti koja je, iako u padu, još relativno visoka i slabog potencijalnog rasta.

4.4. Ostali čimbenici koje Komisija smatra relevantnima

Kako bi se očuvala financijska stabilnost, vlada je donijela nekoliko mjera za potporu prodaji i urednoj likvidaciji banke Cyprus Cooperative Bank. Zbog tih mjera potpore financijskom

⁸ Nacionalni program reformi Cipra za 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/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910\(12\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910(12)&from=EN)

¹⁰ Izvješće za Cipar za 2019. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-cyprus_en.pdf

sektoru saldo opće države ušao je u deficit u 2018., dok je državni dug porastao, kako je navedeno u odjeljcima 4.2. i 4.3. Konkretno, u 2018. jednokratne mjere potpore bankarskom sektoru negativno su utjecale na saldo opće države za 8,3 % BDP-a (1,7 milijardi EUR).¹¹ Nadalje, izdavanje serije državnih obveznica povezano s tim mjerama potpore utjecalo je na povećanje državnog duga za 15 % BDP-a (3,2 milijardi EUR).

Među ostalim čimbenicima koje Komisija smatra relevantnima, posebno se razmatraju financijski doprinosi promicanju međunarodne solidarnosti i ostvarenju ciljeva politike Unije, dug nastao u obliku bilateralne i multilateralne potpore između država članica u okviru zaštite financijske stabilnosti i dug povezan s aktivnostima financijske stabilizacije tijekom velikih financijskih poremećaja (članak 2. stavak 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97).

Člankom 12. stavkom 1. Uredbe (EU) br. 473/2013 zahtijeva se da se u tom izvješću razmotri i „opseg u kojem je predmetna država članica uzela u obzir mišljenje Komisije” o nacrtu proračunskog plana predmetne države članice iz članka 7. stavka 1. iste uredbe. U Mišljenju Komisije o nacrtu proračunskog plana Cipra za 2019. zaključeno je da je Cipar 2018. i 2019. bio u skladu s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu te se vladu pozvalo da provede proračun za 2019.¹² Parlament je proračun donio 14. prosinca 2018. bez većih izmjena u odnosu na nacrt proračunskog plana. Među rijetkim dodatnim mjerama odobrenima za proračun za 2019., najveći procijenjeni učinak na prihodovnu stranu u 2019., i to u iznosu od – 0,3 % BDP-a, imalo je smanjenje trošarine na goriva.

4.5. Ostali čimbenici koje je predložila predmetna država članica

Ciparska tijela dostavila su 31. svibnja 2019. dopis s relevantnim čimbenicima u skladu s člankom 2. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97. U analizi koja je prikazana u prethodnim odjeljcima ti ključni čimbenici koje su dostavila nadležna tijela već su u velikoj mjeri uzeti u obzir.

Ciparska tijela ističu činjenicu da su fiskalni rezultati Cipra i dalje snažni te da je prekoračenje referentne vrijednosti od 3 % BDP-a u 2018. u potpunosti posljedica privremenih mjera državne potpore banci Cyprus Cooperative Bank. Nadalje, u dopisu se navodi da su jednokratne mjere u korist banke Cyprus Cooperative Bank bile nužne zbog financijske stabilnosti jer je njima olakšan izlazak te banke s financijskog tržišta urednim postupkom likvidacije i djelomičnom prodajom poslovanja banke drugoj bankarskoj instituciji.

¹¹ Učinak mjera potpore bankarskom sektoru namijenjenih banci Cyprus Cooperative Bank na fiskalne račune opće države za 2018., koji iznosi 1,7 milijardi EUR, uglavnom je izračunan kako slijedi: i. kapitalni transfer u iznosu od 710 milijuna EUR, koji je rezultat vrijednosti akvizicije (2,17 milijardi EUR) umanjene za stvarnu ekonomsku vrijednost loših kredita koje su novi subjekti primili (1,46 milijardi EUR, kao rezultat stvarne ekonomske vrijednosti nominalne vrijednosti loših kredita, odnosno 20,94 % od 6,97 milijardi EUR); ii. ulaganje u iznosu od približno 670 milijuna EUR, što odgovara dugotrajnoj imovini primljenoj kao kolateral od nekadašnje banke Cyprus Cooperative Bank; iii. jamstvo koje je primila banka Hellenic Bank (tj. kapitalni transfer) u iznosu od 155 milijuna EUR i iv. program dobrovoljnog odlaska u mirovinu (prijevremeno umirovljenje uz otpremninu) za zaposlenike banke Cyprus Cooperative Bank (tj. kapitalni transfer) u iznosu od 133 milijuna EUR.

¹² Međutim, u Mišljenju Komisije naglašeno je da ni nacrt proračunskog plana za 2019. ni Komisijina jesenska prognoza 2018. još nisu uključivali (jednokratni) učinak mjera potpore bankarskom sektoru namijenjenih banci Cyprus Cooperative Bank na saldo opće države u 2018., zbog kojih je povećan deficit.

Točnije, nadležna tijela tvrde da je pogoršanje fiskalnog položaja opće države u 2018., sa suficita od 1,8 % BDP-a u 2017. na deficit od 4,8 % BDP-a u 2018., isključivo posljedica jednokratnih mjera potpore banci Cyprus Cooperative Bank. Ciparska tijela upućuju i na činjenicu da je, bez tih jednokratnih mjera, ukupni saldo opće države u 2018. bio u suficitu od oko 3,4 % BDP-a, što je povećanje od 1,6 postotnih bodova BDP-a u odnosu na prethodnu godinu i pozitivno odstupanje za 0,5 postotnih bodova BDP-a od cilja utvrđenog u nacrtu proračunskog plana za 2019. U 2018. došlo je do poboljšanja stanja proračuna u strukturnom smislu te je ostvaren suficit od 2 % BDP-a, u odnosu na suficit od 1,3 % u 2017.

Naposljetku, prema tom dopisu, u 2019. očekuje se ispravak ukupnog deficita opće države. Konkretnije, predviđa se da će se ukupni saldo opće države vratiti na suficit od oko 3 % BDP-a u 2019. i 2,8 % BDP-a u 2020., što odražava normalizaciju gospodarske aktivnosti i poboljšanje tržišta rada. U dopisu se predviđa da će strukturni saldo u razdoblju 2019.–2020. i dalje biti u suficitu, čime će se premašiti srednjoročni proračunski cilj.

5. ZAKLJUČCI

Bruto dug opće države iznad je referentne vrijednosti od 60 % BDP-a od 2011., a u 2018. prijavljen je na razini od 102,5 % BDP-a. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. i Programu stabilnosti očekuje se postupno smanjenje duga u 2019. na manje od 100 % BDP-a. Cipar je 2018. bio u skladu s prijelaznim pravilom o dugu te se predviđa da će 2019. i 2020. biti usklađen s referentnim mjerilom za smanjenje duga. To upućuje na to da je kriterij duga iz Ugovora ispunjen.

Nakon ukupnog suficita opće države od 0,3 % BDP-a u 2016. i 1,8 % BDP-a u 2017., ukupni saldo opće države Cipra dosegno je 2018. deficit od 4,8 % BDP-a, što je znatno iznad referentne vrijednosti od 3 % BDP-a iz Ugovora. Bez jednokratnog učinka mjera potpore bankarskom sektoru u iznosu od 8,3 % BDP-a, saldo opće države u 2018. bio bi u suficitu od 3,5 % BDP-a. Prema proljetnoj prognozi Komisije 2019. i Programu stabilnosti, predviđa se da će se ukupni saldo opće države opet vratiti na suficit, i to u iznosu od približno 3 % BDP-a u 2019. te iznad 2,5 % BDP-a u 2020., što je ne samo u skladu s referentnom vrijednošću, već je i znatno ispod nje (za više od 5,5 postotnih bodova BDP-a). Prekoračenje referentne vrijednosti u 2018. nije iznimno, ali je u smislu Ugovora i Pakta o stabilnosti i rastu privremeno. To upućuje na činjenicu da kriterij deficita, kako je definiran u Ugovoru, u 2018. *prima facie* nije ispunjen.

U skladu s Ugovorom, i u ovom Izvješću ispitani su relevantni čimbenici. Oni uključuju činjenicu da je ukupni deficit opće države u 2018., među ostalim i prekoračenje referentne vrijednosti, bio u potpunosti posljedica jednokratnog učinka mjera potpore bankarskom sektoru u iznosu od 8,3 % BDP-a, što je pridonijelo i povećanju duga opće države u 2018. Nadalje, strukturni saldo dosegno je suficit od 2,0 % BDP-a u 2018. i očekuje se da će u 2019. i 2020. ostati iznad srednjoročnog cilja uravnoteženog stanja proračuna u strukturnom smislu. Međutim, s obzirom na to da udio državnog duga u BDP-u premašuje referentnu vrijednost od 60 % i da dvostruki uvjet nije ispunjen, tj. da deficit ostane blizu referentne vrijednosti i da je njegovo prekoračenje referentne vrijednosti privremeno, ti se relevantni čimbenici ne mogu uzeti u obzir u postupcima koji dovode do odluke o postojanju prekomjernog deficita za Cipar.

Istodobno se očekuje da će Cipar u 2019. i 2020. potpuno ispuniti sve zahtjeve iz Pakta o stabilnosti i rastu, uključujući predviđeno premašivanje srednjoročnog proračunskog cilja i

predviđeni znatni suficit opće države, čime bi se osiguralo ispunjavanje kriterija deficita i referentnog mjerila za smanjenje duga. S obzirom na prethodno navedeno, pokretanje postupka u slučaju prekomjernog deficita za potrebe fiskalnog nadzora ne bi imalo smisla. Stoga Komisija smatra da se ne bi smjeli pokrenuti daljnji postupci koji prethode odluci o postojanju prekomjernog deficita.