



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 20.5.2020.
COM(2020) 548 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

Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Ta klauzula olakšava koordinaciju proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe (EZ) 1467/97. Komisija je u Komunikaciji Vijeću iznijela stajalište da trenutni uvjeti dopuštaju aktivaciju te klauzule zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada prouzročenog pandemijom bolesti COVID-19. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s Komisijinom procjenom. Aktivacijom opće klauzule o odstupanju dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Vijeće na preporuku Komisije može za korektivni dio donijeti i odluku o usvajanju revidirane fiskalne putanje. Aktivacijom opće klauzule o odstupanju ne obustavljaju se postupci u okviru Pakta o stabilnosti i rastu, nego se državama članicama omogućuje da odstupe od proračunskih zahtjeva koji bi se obično primjenjivali, a Komisiji i Vijeću da u okviru Pakta poduzmu potrebne mjere za koordinaciju politika.

Iz podataka koje su ciparska nadležna tijela dostavila 31. ožujka 2020. i koje je naknadno potvrdio Eurostat¹ vidljivo je da je u 2019. suficit opće države u Cipru dosegao 1,7 % BDP-a, dok je bruto dug opće države iznosio 95,5 % BDP-a.² Prema Programu stabilnosti za 2020. Cipar u 2020. planira deficit od 4,3 % BDP-a i dug od 116,8 % BDP-a.

Planirani deficit za 2020. dokaz je *prima facie* o postojanju prekomjernog deficita kako je definirano u Paktu o stabilnosti i rastu.

Nadalje, podaci za 2019. upućuju na nedovoljan napredak u usklađivanju s referentnim mjerilom za smanjenje duga, što je *prima facie* dokaz o postojanju prekomjernog deficita kako je definirano u Paku o stabilnosti i rastu.

Komisija je stoga pripremila ovo izvješće, u kojem je analizirala ispunjava li Cipar kriterije deficita i duga iz Ugovora. Ocijenila je sve relevantne čimbenike i uzela u obzir snažan gospodarski udar zbog pandemije bolesti COVID-19.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

² Udio duga u BDP-u povećao se u 2018. na 100,6 % BDP-a zbog jednokratnih operacija potpore bankarskom sektoru.

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

		2016.	2017.	2018.	2019.	2020. KOM	2021. KOM
Kriterij deficita	Saldo opće države	0,3 %	2 %	–3,7	1,7	–7 %	–1,8 %
Kriterij duga	Bruto dug opće države	103,4 %	93,9 %	100,6	95,5	115,7 %	105 %
	Razlika u odnosu na referentnu vrijednost za smanjenje duga				0,1	3,0 %	–0,4 %

Napomena Izvor: Eurostat, Komisijina proljetna prognoza 2020.

2. KRITERIJ DEFICITA

Na temelju Programa stabilnosti za 2020. očekuje se da će deficit opće države u Cipru u 2020. narasti 4,3 % BDP-a, što je znatno iznad, a ne blizu referentne vrijednosti od 3 % BDP-a iz Ugovora. Očekuje se da će deficit biti prvenstveno posljedica fiskalnog učinka vladinih mjera za borbu protiv pandemije koji se ogleda u povećanju deficita (učinak je procijenjen na 4,4 % BDP-a) i pretpostavljenog smanjenja poreznih prihoda zbog pogoršanja makroekonomske situacije.

Planirano prekoračenje referentne vrijednosti iz Ugovora u 2020. iznimno je jer je posljedica snažnog gospodarskog pada. Uzimajući u obzir utjecaj pandemije bolesti COVID-19, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2020. predviđa se smanjenje realnog BDP-a u 2020. za 7,4 %.

Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2020. planirano prekoračenje referentne vrijednosti iz Ugovora trebalo bi biti privremeno i deficit bi u 2021. trebao pasti ispod 3 % BDP-a. Međutim, te su projekcije vrlo nepouzdana.

Ukratko, planirani deficit za 2020. nije blizu referentne vrijednosti od 3 % BDP-a iz Ugovora, nego iznad nje. Smatra se da je prekoračenje iznimno, kako je definirano u Ugovoru i Paktu o stabilnosti i rastu, i zasad se smatra privremenim. Stoga analiza upućuje na zaključak da *prima facie* kriterij deficita kako je definirano u Ugovoru i Uredbi (EZ) br. 1467/97 nije ispunjen.

3. KRITERIJ DUGA

Nakon znatnog smanjenja na 93,9 % BDP-a u 2017. udio državnog duga u BDP-u povećao se na 100,6 % u 2018. Do povećanja je došlo uglavnom zbog izdavanja niza državnih obveznica (3,2 milijarde EUR, više od 15 % BDP-a) za financiranje jednokratne državne potpore za prodaju i urednu likvidaciju banke Cyprus Cooperative Bank (CCB).

Udio državnog duga u BDP-u znatno se smanjio sa 95,5 % BDP-a u 2019. na 100,6 % BDP-a u 2018. Smanjenje duga posljedica je dovoljnog ukupnog proračunskog suficita u kombinaciji s rastom nominalnog BDP-a. To je djelomično neutralizirano učinkom

prilagodbe stanja i tokova na povećanje duga u 2019. (+0,4 % BDP-a), što je odraz povećanih novčanih pričuva države.

Iz dostavljenih podataka vidljivo je da Cipar u 2019. nije bio usklađen s referentnim mjerilom za smanjenje duga (vidjeti tablicu 1.) jer razlika do mjerila iznosi 0,1 % BDP-a.

Analiza stoga upućuje na zaključak da je prema stvarnim podacima za 2019. *prima facie* kriterij duga ispunjen.

4. RELEVANTNI ČIMBENICI

U članku 126. stavku 3. Ugovora propisano je 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”.

Ti se čimbenici dodatno pojašnjavaju u članku 2. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97, u kojem je također propisano da Komisija mora s dužnom pažnjom razmotriti „sve druge čimbenike, koji su po mišljenju predmetne države članice relevantni, kako bi sveobuhvatno procijenila ispunjavanje kriterija deficita i duga, a koje je država članica predložila Vijeću i Komisiji”.

U slučaju očite povrede kriterija duga analiza relevantnih čimbenika posebno je opravdana jer na kretanja duga, za razliku od kretanja deficita, uvelike utječu čimbenici na koje vlada ne može utjecati. To je potvrđeno u članku 2. stavku 4. Uredbe (EZ) br. 1467/97, u kojem je propisano da se ti relevantni čimbenici uzimaju u obzir pri procjeni usklađenosti na temelju kriterija duga, neovisno o razmjerima povrede. Stoga se pri ocjeni usklađenosti s kriterijem duga, s obzirom na njihov utjecaj na kretanje i održivost duga, moraju se uzeti u obzir sljedeća tri glavna aspekta: i. pridržavanje srednjoročnog proračunskog cilja ili kretanja prilagodbe prema njegovu ostvarenju, ii. provedba strukturnih reformi i iii. prevladavajući gospodarski uvjeti.

Kako je utvrđeno u članku 2. stavku 4. Uredbe (EZ) br. 1467/97 kad je riječ o ispunjenju kriterija deficita u 2020., budući 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 prekoračenje referentne vrijednosti privremeno, ti se relevantni čimbenici ne mogu uzeti u obzir u postupcima koji prethode odluci o postojanju prekomjernog deficita na temelju kriterija deficita za Cipar. Glavni dodatni čimbenik koji treba uzeti u obzir u aktualnoj situaciji u 2020. gospodarske su posljedice pandemije bolesti COVID-19, što znatno utječe na proračunsko stanje i zbog čega su izgledi vrlo neizvjesni. Zbog pandemije je aktivirana i opća klauzula o odstupanju.

4.1. Pandemija bolesti COVID-19

Pandemija bolesti COVID-19 uzrokovala je snažan gospodarski udar čije se znatne negativne posljedice osjećaju u cijeloj Europskoj uniji. Posljedice na rast BDP-a ovisit će o trajanju pandemije i mjera koje se poduzimaju na nacionalnoj, europskoj i globalnoj razini da bi se usporilo širenje bolesti, zaštitili proizvodni kapaciteti i podržala ukupna potražnja. Države članice već su donijele ili su u postupku donošenja proračunskih mjera za povećanje kapaciteta zdravstvenih sustava i pružanje pomoći građanima i sektorima koji su posebno pogođeni. Donesene su i brojne mjere potpore za likvidnost i druga jamstva. Nadležna

statistička tijela trebaju na temelju detaljnijih informacija ispitati imaju li te mjere neposredan učinak na saldo opće države. Te će mjere zajedno sa smanjenjem gospodarske aktivnosti pridonijeti velikom povećanju stanja državnog deficita i duga.

4.2. Srednjoročno gospodarsko stanje uključujući strukturne reforme

Od 2016. rast realnog BDP-a potaknut potrošnjom sve je veći od potencijalnog. Nominalni rast također je vrlo snažan od 2016. Stoga se ne može tvrditi da su makroekonomski uvjeti olakotni čimbenik kojim se objašnjava izostanak dovoljnog napretka Cipra u ispunjavanju referentnog mjerila za smanjenje duga u 2019.

Zbog pandemije bolesti COVID-19 u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2020. predviđa se pad BDP-a za gotovo 7½ % u 2020., što je uzrokovano poremećajima u gospodarskoj aktivnosti zbog ograničavanja putovanja i mjera ograničavanja kretanja te očekivanog znatnog pada vanjske potražnje za uslugama, posebno u turizmu. Makroekonomski izgledi prilično su nepouzdati zbog trajanja i gospodarskih posljedica pandemije. To je olakotni čimbenik u procjeni usklađenosti Cipra s kriterijem deficita u 2020.

Komisija je u svojem izvješću za zemlju za 2020.³ ocijenila da je Cipar općenito ostvario ograničeni napredak u provedbi preporuka za tu zemlju iz 2019. Konkretno, Cipar je ostvario određeni napredak prije svega u boljem upravljanju poduzećima u državnom vlasništvu; smanjivanju loših kredita; jačanju učinkovitosti javnih službi za zapošljavanje i dopiranjima do mladih; poboljšanju istraživanja i razvoja; olakšavanju pristupa financiranju za MSP-ove i provedbi prve faze reforme nacionalnog sustava zdravstvenog osiguranja. Ostvaren je tek ograničen napredak u i. reformi javne uprave i lokalnih vlasti; ii. usmjeravanju gospodarske politike povezane s ulaganjima na održivi promet, gospodarenje otpadom i vodama, digitalizaciju i digitalne vještine; iii. poboljšanju učinkovitosti pravosudnog sustava i platne discipline; iv. uspostavi pouzdanog sustava za izdavanje i prijenos prava povezanih s nekretninama. Nije postignut napredak u provedbi projekata privatizacije.

4.3. Srednjoročno stanje proračuna uključujući državna ulaganja

Ukupno stanje proračuna poboljšalo se s deficita od 3,7 % BDP-a u 2018. na suficit od 1,7 % u 2019. Poboljšanje ukupnog salda u 2019. u usporedbi s 2018. uglavnom je povezano s privremenom prirodom deficita u 2018., koji je uzrokovan jednokratnom državnim potporom bankarskom sektoru u 2018. (7,4 % BDP-a). Javna ulaganja smanjila su se sa 5,7 % BDP-a u 2018. na 1,7 % u 2019. zbog jednokratnog učinka mjera financijske potpore namijenjenih CCB-u koji se ogledao u javnim ulaganjima u 2018.

Na temelju podataka o rezultatima i Komisijine prognoze strukturni saldo Cipra bilježi suficit od 0,1 % BDP-a u 2019., čime je ispunio svoj srednjoročni proračunski cilj uravnoteženog strukturnog proračuna u 2019. Usklađenost sa zahtjevima preventivnog dijela olakotni je čimbenik u procjeni *prima facie* neusklađenosti države članice s kriterijem duga u 2019.

Program stabilnosti za 2020. pruža informacije o očekivanom privremenom učinku na javne financije paketa vladinih mjera za borbu protiv pandemije koji se ogleda u povećanju deficita (učinak je procijenjen na 4,4 % BDP-a). Srednjoročni fiskalni izgledi vrlo su nepouzdati zbog trajanja i gospodarskih posljedica pandemije.

³ Vidjeti radni dokument službi Komisije SWD(2020) 512 final od 26.2.2020. pod naslovom *Izvješće za Cipar 2020. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža*.

4.4. Srednjoročno stanje državnog duga

Nakon znatnog pada sa 103,4 % BDP-a u 2016. na 93,9 % BDP-a u 2017. udio javnog duga u BDP-u povećao se na 100,6 % BDP-a u 2018. To je povećanje posljedica jednokratnih mjera državne potpore za prodaju i urednu likvidaciju CCB-a u 2018.

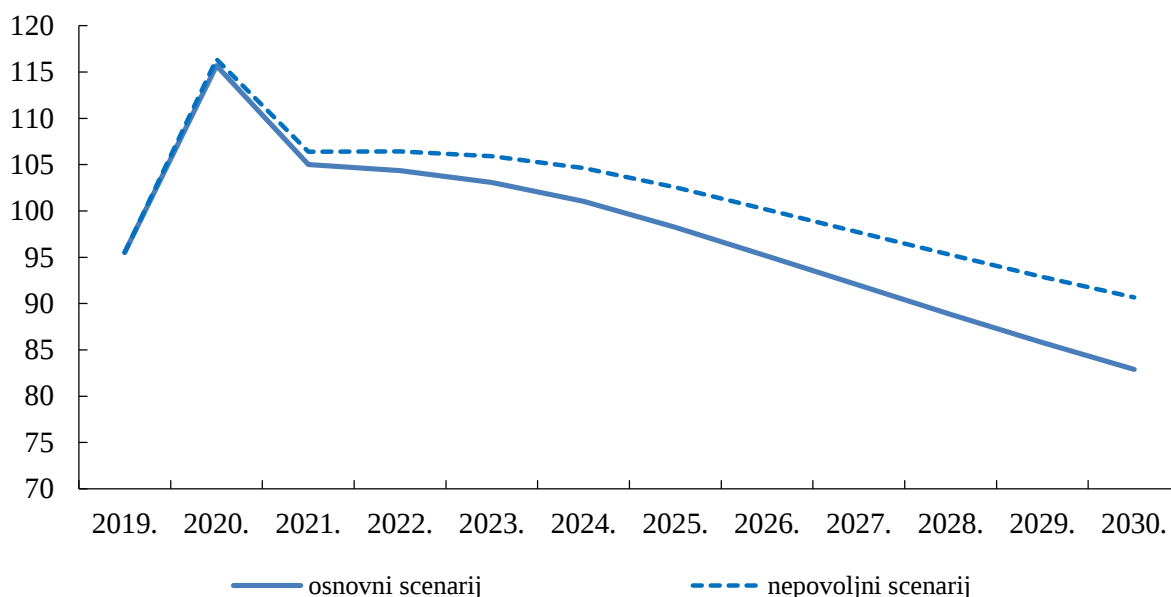
U 2019. udio javnog duga u BDP-u znatno se smanjio (na 95,5 %) zahvaljujući povoljnom primarnom proračunskom suficitu i pozitivnom učinku grude snijega. Ti čimbenici smanjenja duga djelomično su neutralizirani učinkom prilagodbi stanja i tokova na povećanje duga (+ 0,4 % BDP-a).

Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2020. očekuje se rast duga opće države sa 95,5 % BDP-a u 2019. na 115,7 % BDP-a u 2020.

Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2020. ažurirana je analiza održivosti duga. Ta analiza potvrđuje da je, bez obzira na rizike, stanje duga u srednjoročnom razdoblju i dalje održivo, među ostalim i zbog brojnih olakotnih čimbenika (uključujući profil duga). Konkretno, iako se zbog krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19 stanje državnog duga pogoršalo, udio duga BDP-u u osnovnom scenariju trebao bi u srednjoročnom razdoblju biti održiv (opadajući)⁴.

Grafikon 1.: Udio državnog duga u BDP-u, Cipar, % BDP-a

⁴ Osnovni scenarij temelji se na Komisijinoj proljetnoj prognozi 2020. Pretpostavlja se da će nakon 2021. doći do postupne prilagodbe fiskalne politike u skladu s okvirima EU-a za gospodarsku i fiskalnu koordinaciju i nadzor. Predviđa se rast realnog BDP-a u skladu s takozvanom metodom EPC/OGWG T+10. Konkretno, rast realnog BDP-a potaknut je njegovim potencijalnim rastom i na njega utječe svaka dodatna fiskalna prilagodba koja se razmatra (s pomoću fiskalnog multiplikatora). Pretpostavlja se da će inflacija postupno konvergirati prema 2 %. Pretpostavke kamatnih stopa temelje se na očekivanjima na financijskom tržištu. U negativnom scenariju pretpostavljaju se više kamatne stope (za 500 baznih bodova) i niži rast BDP-a (za –0,5 postotnih bodova) u odnosu na polaznu vrijednost (tijekom cijelog razdoblja projekcije).



Izvor: službe Komisije

4.5 Ostali čimbenici koje je dostavila država članica

Ciparska nadležna tijela dostavila su 11. svibnja 2020. dopis s relevantnim čimbenicima u skladu s člankom 2. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 1467/97. U analizi prikazanoj u prethodnim odjeljcima ti ključni čimbenici koje su dostavila nadležna tijela već su u velikoj mjeri uzeti u obzir. U svojem dopisu ciparska nadležna tijela naglasila su i pozitivan razvoj javnih financija posljednjih godina, što se odražava u ukupnom suficitu opće države tijekom posljednje četiri godine (2016.–2019.), isključujući jednokratne učinke povezane s bankom CCB. Nadležna tijela napominju i da su gotovinske rezerve krajem 2019. zabilježile povećanje od približno 2 % BDP-a u usporedbi s 2018., posebno s obzirom na planiranu otplatu zajma MMF-a početkom 2020.

5. ZAKLJUČCI

Prema Programu stabilnosti planira se da će ukupni deficit opće države u Cipru u 2020. narasti na 4,3 % BDP-a, što nije blizu referentne vrijednosti od 3 % BDP-a iz Ugovora, nego iznad nje. Smatra se da je planirano prekoračenje iznimno i zasad se smatra privremenim.

Bruto dug opće države krajem 2019. iznosio je 95,5 % BDP-a, što je znatno iznad referentne vrijednosti od 60 % BDP-a iz Ugovora. Cipar u 2019. nije bio usklađen s referentnom vrijednosti za smanjenje duga.

U skladu s Ugovorom i Paktom o stabilnosti i rastu u ovom su izvješću ispitani i relevantni čimbenici. Kako je utvrđeno u članku 2. stavku 4. Uredbe (EZ) br. 1467/97 kad je riječ o ispunjenju kriterija deficita u 2020., budući 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 prekoračenje referentne vrijednosti privremeno, ti se relevantni čimbenici ne mogu uzeti u obzir u postupcima koji prethode odluci o postojanju

prekomjernog deficita na temelju kriterija deficita za Cipar. Stoga analiza upućuje na zaključak da kriterij deficita iz Ugovora i Uredbe (EZ) br. 1467/1997 nije ispunjen.

U pogledu usklađenosti s kriterijem duga u 2019., relevantni čimbenici, a posebice i. uočeni makroekonomski uvjeti; i. ograničeni napredak u provedbi strukturnih reformi kojima se potiče rast proteklih godina i iii. usklađenost sa srednjoročnim proračunskim ciljem, upućuju na zaključak da je kriterij duga kako je definiran u Ugovoru i Uredbi (EZ) br. 1467/1997 ispunjen.