



V Bruselu dne 20.5.2020
COM(2020) 548 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

Dne 20. března 2020 přijala Komise sdělení o aktivaci obecné únikové doložky Paktu o stabilitě a růstu. Tato doložka stanovená v čl. 5 odst. 1, čl. 6 odst. 3, čl. 9 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 nařízení (ES) č. 1466/97 a čl. 3 odst. 5 a čl. 5 odst. 2 nařízení (ES) č. 1467/97 usnadňuje koordinaci rozpočtových politik v dobách prudkého hospodářského propadu. Komise ve svém sdělení Radě předestřela svůj názor, že vzhledem k očekávanému závažnému hospodářskému útlumu v důsledku rozšíření onemocnění COVID-19 umožňují stávající podmínky aktivaci doložky. Hodnocení Komise odsouhlasili 23. března 2020 ministři financí členských států. Aktivace obecné únikové doložky umožňuje dočasně se odchýlit od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle, pokud to neohrozí udržitelnost veřejných financí ve střednědobém horizontu. Pokud jde o nápravnou složku, může Rada na doporučení Komise rovněž rozhodnout o přijetí revidované fiskální trajektorie. Obecná úniková doložka nicméně nepozastavuje postupy v rámci Paktu o stabilitě a růstu. Členským státům dovoluje odchýlit se od rozpočtových požadavků, které by se uplatňovaly za normálních okolností, a Komisi a Radě umožňuje provádět v rámci paktu nezbytná opatření pro koordinaci politik.

Údaje oznámené kyperskými orgány dne 31. března 2020 a následně potvrzené Eurostatem¹ ukazují, že v roce 2019 dosáhlo saldo veřejných financí Kypru 1,7 % HDP, zatímco hrubý veřejný dluh činil 95,5 % HDP². Podle programu stability z roku 2020 plánuje Kypr v roce 2020 schodek ve výši 4,3 % HDP a dluh ve výši 116,8 % HDP.

Plánovaný schodek na rok 2020 dokazuje zjevnou existenci nadměrného schodku, jak je stanoven v Paktu o stabilitě a růstu.

Z údajů za rok 2019 rovněž vyplývá, že Kypr nesplnil doporučenou hodnotu pro snižování dluhu, což také podává důkaz o zjevné existenci nadměrného schodku, jak je stanoven v Paktu o stabilitě a růstu.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem proto Komise vypracovala tuto zprávu, v níž analyzuje, jak Kypr plní kritéria schodku a dluhu stanovená ve Smlouvě. Bere v úvahu všechny rozhodující faktory a věnuje náležitou pozornost velkému hospodářskému otřesu v důsledku pandemie COVID-19.

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

² Poměr dluhu k HDP v roce 2018 v důsledku jednorázových operací na podporu bankovního sektoru vzrostl na 100,6 %.

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

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Kritérium schodku	Saldo veřejných financí	0,3 %	2 %	-3,7	1,7	-7 %	-1,8 %
Kritérium dluhu	Hrubý veřejný dluh	103,4 %	93,9 %	100,6	95,5	115,7 %	105 %
	Rozdíl oproti doporučené hodnotě pro snížování dluhu				0,1	3,0 %	-0,4 %

Zdroj: Eurostat, prognóza Komise z jara 2020

2. KRITÉRIUM SCHODKU

Na základě programu stability z roku 2020 se očekává, že v roce 2020 bude schodek veřejných financí Kypru dosahovat 4,3 % HDP, což je výrazně nad referenční hodnotou 3 % HDP stanovenou ve Smlouvě, a nikoli blízko k ní. Očekává se, že schodek bude především důsledkem fiskálního dopadu opatření, která vláda přijala v boji proti pandemii (odhadovaného na 4,4 % HDP), a předpokládaného poklesu daňových příjmů v důsledku zhoršení makroekonomické situace.

Plánované překročení referenční hodnoty v roce 2020 je výjimečné, neboť vyplývá z prudkého hospodářského propadu. Prognóza Komise z jara 2020 s ohledem na dopad pandemie COVID-19 předpokládá v roce 2020 pokles růstu reálného HDP o 7,4 %.

Plánované překročení referenční hodnoty stanovené ve Smlouvě by podle prognózy Komise z jara 2020 mělo být dočasné, neboť tato prognóza předpokládá, že v roce 2021 schodek klesne pod 3 % HDP. Tyto odhady však provází výjimečně vysoký stupeň nejistoty.

Celkově lze říci, že plánovaný schodek v roce 2020 je nad referenční hodnotou 3 % HDP uvedenou ve Smlouvě, a nikoli blízko k ní. Překročení referenční hodnoty je podle definice ve Smlouvě a Paktu o stabilitě a růstu považováno za výjimečné, avšak panuje vysoká nejistota, zda bude dočasné. Tato analýza tedy naznačuje, že kritérium schodku podle definice ve Smlouvě a v nařízení (ES) č. 1467/97 zjevně není splněno.

3. KRITÉRIUM DLUHU

Poměr dluhu k HDP po prudkém poklesu na 93,9 % HDP v roce 2017 v roce 2018 vzrostl na 100,6 %. Toto zvýšení bylo způsobeno především vydáním řady státních dluhopisů (v hodnotě 3,2 miliardy EUR, tj. více než 15 % HDP) za účelem financování jednorázové vládní podpory na prodej a řádné ukončení činnosti banky Cyprus Cooperative Bank (CCB).

V roce 2019 poměr dluhu k HDP oproti roku 2018, kdy dosahoval 100,6 % HDP, výrazně klesl, a to na 95,5 % HDP. Ke snížení dluhu došlo v důsledku dostatečného celkového přebytku veřejných financí v kombinaci s růstem nominálního HDP. Uvedené snížení bylo částečně kompenzováno dopadem vnitřní dynamiky trhu, jež vedla ke zvýšení dluhu v roce

2019 (+0,4 % HDP), což souviselo se zvýšenými hotovostními rezervami v držbě vládních institucí.

Z oznámených údajů vyplývá, že Kypr v roce 2019 nesplnil doporučenou hodnotu pro snižování dluhu (viz tabulka 1), neboť rozdíl oproti této doporučené hodnotě činí 0,1 % HDP.

Z analýzy tedy vyplývá, že na základě výsledných rozpočtových údajů z roku 2019 kritérium dluhu zjevně nebylo splněno.

4. ROZHODUJÍCÍ FAKTORY

V čl. 126 odst. 3 Smlouvy se stanoví, že nesplňuje-li členský stát požadavky podle jednoho nebo žádného z těchto kritérií, Komise vypracuje zprávu. Uvedená 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“.

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“.

V případě zjevného porušení kritéria dluhu je analýza rozhodujících faktorů obzvláště opodstatněná, jelikož dynamika dluhu je ovlivněna faktory, jež jsou mimo kontrolu vlády, ve větší míře, než je tomu v případě schodku. To je uznáno v čl. 2 odst. 4 nařízení (ES) č. 1467/97, který stanoví, že rozhodující faktory se při hodnocení souladu na základě kritéria dluhu zohlední bez ohledu na rozsah nedodržení. V tomto ohledu musí být při hodnocení dodržování kritéria dluhu vzhledem k jejich dopadu na dynamiku a udržitelnost dluhu zohledněny alespoň tyto tři hlavní aspekty: i) dodržení střednědobého cíle nebo postupu korekce k jeho dosažení, ii) provádění strukturálních reforem a iii) převládající hospodářské podmínky.

Pokud jde o soulad s kritériem schodku v roce 2020, tyto faktory však v postupu vedoucím k rozhodnutí o existenci nadměrného schodku na základě kritéria schodku v případě Kypru nelze zohlednit, protože poměr veřejného dluhu k HDP přesahuje referenční hodnotu 60 % a nejsou splněny dvě současně platné podmínky, totiž že schodek veřejných financí zůstává blízko referenční hodnotě a její překročení je dočasné, jak je uvedeno v čl. 2 odst. 4 nařízení (ES) č. 1467/97. V současné situaci je dalším klíčovým faktorem, který je třeba vzít v roce 2020 v úvahu, hospodářský dopad pandemie COVID-19, která velmi výrazně ovlivňuje rozpočtovou situaci a vede k vysoce nejistému výhledu. Pandemie rovněž vedla k aktivaci obecné únikové doložky.

4.1 Pandemie COVID-19

Pandemie COVID-19 zapříčinila velký hospodářský otřes, který má v celé Evropské unii výrazný negativní dopad. Důsledky pro růst HDP budou záviset na době trvání pandemie i na tom, jaká opatření budou přijata na úrovni jednotlivých členských států a na evropské i celosvětové úrovni ke zpomalení jejího šíření, ochraně výrobních kapacit a podpoře agregátní poptávky. Členské státy již přijaly nebo právě přijímají rozpočtová opatření ke zvýšení kapacity systémů zdravotní péče a k poskytování pomoci obzvláště zasaženým jednotlivcům a odvětvím. Byla rovněž přijata významná opatření na podporu likvidity a další záruky. Na

základě podrobnějších informací příslušné statistické úřady posoudí, zda mají tato opatření bezprostřední dopad na saldo veřejných financí. Tato opatření přispějí spolu s poklesem ekonomické aktivity k podstatně vyšším schodkům veřejných financí a zadlužení.

4.2 Střednědobá hospodářská situace včetně strukturálních reforem

Růst reálného HDP se díky spotřebě od roku 2016 pohybuje nad úrovní potenciálu. Od roku 2016 byl rovněž zaznamenán velmi silný nominální růst. Při vysvětlení nedostatečného pokroku Kypru k dosažení souladu s doporučenou hodnotou pro snižování dluhu v roce 2019 nelze tedy jako polehčujícím faktorem argumentovat makroekonomickými podmínkami.

Prognóza Komise z jara 2020 předpokládá, že v roce 2020 se HDP v důsledku pandemie COVID-19 sníží o téměř 7½ %, a to z důvodu narušení hospodářské činnosti způsobeného cestovními omezeními a omezeními volného pohybu osob, jakož i očekávaného významného poklesu vnější poptávky po službách, zejména v oblasti cestovního ruchu. Makroekonomický výhled se vyznačuje značnou mírou nejistoty týkající se doby trvání pandemie a jejího ekonomického dopadu, což se považuje za zmírňující faktor při posuzování toho, zda Kypr v roce 2020 splnil kritérium schodku.

Ve své zprávě o Kypru z roku 2020³ dospěla Komise k závěru, že Kypr zaznamenal celkově jen malý pokrok při plnění doporučení pro jednotlivé země z roku 2019. Určitého pokroku Kypr dosáhl, zejména pokud jde o: zlepšení správy státem vlastněných podniků, usnadnění snižování objemu úvěrů v selhání, zlepšení efektivity veřejných služeb zaměstnanosti a informování mladých lidí, zlepšení výzkumu a vývoje, usnadnění přístupu k financování pro malé a střední podniky a provádění první fáze reformy národního systému zdravotního pojištění. Pouze omezeného pokroku bylo dosaženo, pokud jde o i) reformování veřejné správy a místních samospráv, ii) zaměření hospodářské politiky v oblasti investic na udržitelnou dopravu, nakládání s odpady a vodohospodářství, digitalizaci a digitální dovednosti, iii) zvýšení účinnosti soudního systému a zlepšení platební kázně, iv) zavedení spolehlivého systému pro vydávání a převod práv k nemovitostem. Žádného pokroku nebylo dosaženo, pokud jde o provádění privatizačních projektů.

4.3 Střednědobá rozpočtová situace, včetně investic vládních institucí

Celková rozpočtová pozice se zlepšila ze schodku ve výši 3,7 % HDP v roce 2018 na přebytek ve výši 1,7 % v roce 2019. Zlepšení celkového salda v roce 2019 oproti roku 2018 souvisí zejména s dočasnou povahou schodku v roce 2018, vzniklého v důsledku jednorázové státní podpory pro bankovní sektor v roce 2018 (ve výši 7,4 % HDP). Úroveň veřejných investic se snížila z 5,7 % HDP v roce 2018 na 1,7 % v roce 2019, a to kvůli jednorázovému dopadu opatření finanční podpory pro banku CCB na veřejné investice v roce 2018.

Na základě údajů o plnění rozpočtu a prognózy Komise bylo v roce 2019 strukturální saldo Kypru v přebytku ve výši 0,1 % HDP, čímž Kypr v roce 2019 splnil svůj střednědobý rozpočtový cíl vyrovnaného strukturálního rozpočtu. Soulad s požadavky preventivní složky

³ Viz pracovní dokument útvarů Komise SWD(2020) 512 final, 26.2.2020, „Country Report Cyprus 2020. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances“ (Zpráva o Kypru za rok 2020. Včetně hloubkového přezkumu týkajícího se prevence a nápravy makroekonomických nerovnováh).

je při hodnocení zjevného nedodržení kritéria dluhu ze strany členského státu v roce 2019 považován za zmírňující faktor.

V programu stability z roku 2020 jsou uvedeny informace o očekávaném dočasném dopadu balíčku opatření přijatých vládou k řešení pandemie na veřejné finance (odhadované zvýšení schodku na 4,4 % HDP). Střednědobý fiskální výhled se vyznačuje mimořádným stupněm nejistoty ohledně doby trvání a hospodářského dopadu pandemie.

4.4 Střednědobý stav veřejného dluhu

Po prudkém propadu z 103,4 % v roce 2016 na 93,9 % HDP v roce 2017 poměr dluhu k HDP v roce 2018 vzrostl na 100,6 %. Tento nárůst byl způsoben jednorázovými opatřeními vládních institucí na podporu prodeje a řádného ukončení činnosti banky CCB v roce 2018.

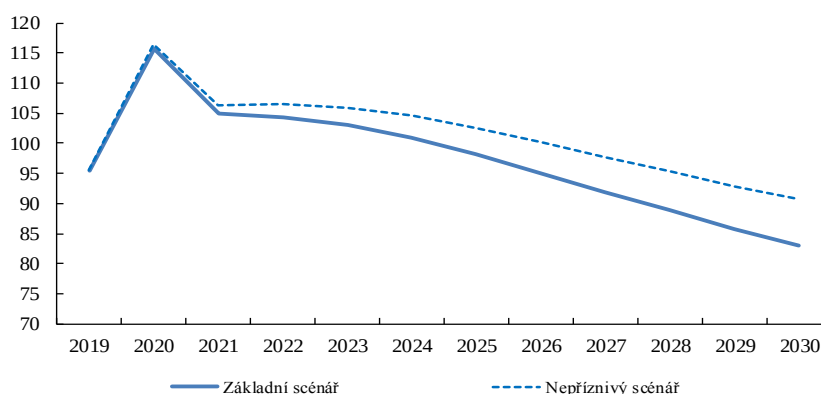
V roce 2019 poměr dluhu k HDP výrazně klesl, a to na 95,5 %, což bylo způsobeno značným primárním přebytkem, jakož i příznivým nabalovacím efektem. Tyto faktory, které vedly ke snížení dluhu, byly částečně kompenzovány dopadem vnitřní dynamiky dluhu, která vedla k jeho navýšení (+0,4 % HDP).

Podle prognózy Komise z jara 2020 se očekává, že veřejný dluh vzroste z 95,5 % HDP v roce 2019 na 115,7 % do roku 2020.

V rámci prognózy Komise z jara 2020 byla aktualizována analýza udržitelnosti dluhu. Uvedená analýza potvrzuje, že navzdory rizikům zůstává dluhová pozice ve střednědobém horizontu udržitelná, a to i vzhledem k významným zmírňujícím faktorům (včetně profilu dluhu). Přestože se pozice veřejného dluhu v důsledku krize COVID-19 zhoršila, očekává se, že poměr dluhu k HDP podle základního scénáře bude ve střednědobém horizontu udržitelný (klesající)⁴.

⁴ Základní scénář vychází z prognózy Komise z jara 2020. Po roce 2021 se předpokládá postupné přizpůsobení fiskální politiky v souladu s rámci EU pro hospodářskou a fiskální koordinaci a dohled. Růst reálného HDP se předpokládá na základě tzv. metodiky EPC/OGWG T+10. (Reálný) skutečný růst HDP vychází z potenciálního růstu a má na něj vliv jakékoli dodatečné fiskální přizpůsobení (prostřednictvím fiskálního multiplikátoru). Předpokládá se, že inflace se bude postupně přibližovat 2 %. Předpoklady úrokových sazeb jsou stanoveny v souladu s očekáváním finančního trhu. Nepříznivý scénář předpokládá v porovnání se základním scénářem vyšší úrokové sazby (o 500 b. b.) a nižší růst HDP (o -0,5 p. b.) (po celé období projekcí).

Graf 1. Poměr dluhu k HDP, Kypr (v % HDP)



Zdroj: útvary Komise

4.5 Další faktory, na něž členský stát poukázal

Dne 11. května 2020 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 ve svém dopise rovněž zdůraznily pozitivní vývoj veřejných financí v posledních letech, jež dokazují celkové přebytky salda veřejných financí za poslední čtyři roky (2016–2019), s výjimkou jednorázových dopadů souvisejících s CCB. Kyperské orgány rovněž konstatují, že hotovostní rezerva se na konci roku 2019 v porovnání s rokem 2018 zvýšila přibližně o 2 % HDP, a to zejména v souvislosti s plánovaným splacením úvěru MMF počátkem roku 2020.

5. ZÁVĚRY

Podle programu stability má celkový schodek veřejných financí Kypru v roce 2020 vzrůst na 4,3 % HDP, což je nad referenční hodnotou 3 % HDP stanovenou ve Smlouvě, a nikoli blízko k ní. Plánované překročení referenční hodnoty je považováno za výjimečné a v současné době za dočasné.

Hrubý veřejný dluh činil na konci roku 2019 95,5 % HDP, a výrazně tak převyšoval referenční hodnotu 60 % HDP stanovenou ve Smlouvě. Kypr v roce 2019 nesplnil doporučenou hodnotu pro snižování dluhu.

V souladu se Smlouvou a Paktem o stabilitě a růstu byly v této zprávě rovněž posouzeny rozhodující faktory. Pokud jde o soulad s kritériem schodku v roce 2020, uvedené faktory nelze v postupu vedoucím k rozhodnutí o existenci nadměrného schodku na základě kritéria schodku v případě Kypru zohlednit, protože poměr veřejného dluhu k HDP přesahuje referenční hodnotu 60 % a nejsou splněny dvě současně platné podmínky, totiž že schodek veřejných financí zůstává blízko referenční hodnotě a její překročení je dočasné, jak je uvedeno v čl. 2 odst. 4 nařízení (ES) č. 1467/97. Celkově z analýzy vyplývá, že kritérium schodku stanovené ve Smlouvě a v nařízení (ES) č. 1467/97 není splněno.

Pokud jde o dodržení kritéria dluhu v roce 2019, z rozhodujících faktorů, zejména i) pozorovaných makroekonomických podmínek, ii) omezeného pokroku při provádění strukturálních reforem na podporu růstu v minulých letech a iii) dodržení střednědobého rozpočtového cíle, vyplývá, že kritérium dluhu stanovené ve Smlouvě a v nařízení (ES) č. 1467/97 je splněno.