

Bruselj, 20.5.2020  
COM(2020) 548 final

## **POROČILO KOMISIJE**

**Ciper**

**Poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije**

# POROČILO KOMISIJE

## Ciper

### Poročilo, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije

#### 1. UVOD

Komisija je 20. marca 2020 sprejela sporočilo o uporabi splošne odstopne klavzule Pakta za stabilnost in rast. Klavzula, kot je določena v členih 5(1), 6(3), 9(1) in 10(3) Uredbe (ES) št. 1466/97 ter členih 3(5) in 5(2) Uredbe (ES) št. 1467/97, olajšuje usklajevanje proračunskih politik v času resnega upada gospodarske aktivnosti. Komisija se je v svojem sporočilu strinjala s Svetom, da glede na pričakovani resni upad gospodarske aktivnosti zaradi izbruha COVID-19 sedanje razmere dovoljujejo uporabo klavzule. Ministri za finance držav članic so se 23. marca 2020 strinjali z oceno Komisije. Uporaba splošne odstopne klavzule omogoča začasni odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja, če to srednjeročno ne ogroža vzdržnosti javnih financ. Poleg tega se lahko Svet na priporočilo Komisije odloči, da za korektivni del sprejme revidirano fiskalno usmeritev. Splošna odstopna klavzula ne pomeni začasnih prekinitve postopkov Pakta za stabilnost in rast. Državam članicam omogoča, da odstopajo od proračunskih zahtev, ki bi se sicer uporabljale, Komisiji in Svetu pa, da sprejmeta potrebne ukrepe za usklajevanje politik v okviru Pakta.

Podatki, ki so jih ciprski organi sporočili 31. marca 2020 in jih je nato potrdil Eurostat<sup>1</sup>, kažejo, da je presežek sektorja država v Cipru leta 2019 dosegel 1,7 % BDP, bruto dolg sektorja država pa je znašal 95,5 % BDP<sup>2</sup>. V skladu s programom stabilnosti za leto 2020 Ciper v letu 2020 načrtuje primanjkljaj v višini 4,3 % BDP, dolg pa naj bi znašal 116,8 % BDP.

Načrtovani primanjkljaj za leto 2020 predstavlja *prima facie* dokaz o obstoju čezmernega primanjkljaja, kot ga opredeljuje Pakt za stabilnost in rast.

Poleg tega podatki za leto 2019 kažejo na neskladnost z referenčnim merilom glede zmanjšanja dolga, kar tudi predstavlja *prima facie* dokaz o obstoju čezmernega primanjkljaja, kot ga opredeljuje Pakt za stabilnost in rast.

Komisija je zato pripravila to poročilo, v katerem je analizirano, kako Ciper izpolnjuje merili glede primanjkljaja in dolga iz Pogodbe. Poročilo ocenjuje vse pomembne dejavnike ter ustrezno upošteva velik gospodarski šok, povezan s pandemijo COVID-19.

---

<sup>1</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fe77-a07764b0369f>.

<sup>2</sup> Delež javnega dolga v BDP se je v letu 2018 povečal na 100,6 % BDP, in sicer zaradi enkratnih ukrepov v podporo bančnemu sektorju.

**Tabela 1. Primanjkljaj in dolg sektorja država (v % BDP)**

|                            |                                          | 2016    | 2017   | 2018  | 2019 | 2020<br>KOM | 2021<br>KOM |
|----------------------------|------------------------------------------|---------|--------|-------|------|-------------|-------------|
| Merilo glede primanjkljaja | Saldo sektorja država                    | 0,3 %   | 2 %    | -3,7  | 1,7  | -7 %        | -1,8 %      |
| Merilo glede dolga         | Bruto dolg sektorja država               | 103,4 % | 93,9 % | 100,6 | 95,5 | 115,7 %     | 105 %       |
|                            | Razlika do merila glede zmanjšanja dolga |         |        |       | 0,1  | 3,0 %       | -0,4 %      |

Vir: Eurostat, pomladanska napoved Komisije 2020.

## 2. MERILO GLEDE PRIMANJKLJAJA

Na podlagi programa stabilnosti za leto 2020 naj bi primanjkljaj sektorja država Cipra v letu 2020 dosegel 4,3 % BDP, kar je precej nad referenčno vrednostjo iz Pogodbe, ki znaša 3 % BDP, in ni blizu nje. Pričakuje se, da bo povečanje primanjkljaja predvsem posledica fiskalnega učinka ukrepov, ki jih je sprejela vlada za boj proti pandemiji (ocenjenih na 4,4 % BDP), in domnevnega zmanjšanja davčnih prihodkov zaradi poslabšanja makroekonomskih razmer.

Načrtovano preseganje referenčne vrednosti iz Pogodbe v letu 2020 je izjemno, saj je posledica resnega upada gospodarske aktivnosti. Ob upoštevanju vpliva pandemije COVID-19 pomladanska napoved Komisije 2020 v letu 2020 predvideva zmanjšanje realne rasti BDP za 7,4 %.

Načrtovano preseganje referenčne vrednosti iz Pogodbe naj bi bilo začasno, saj pomladanska napoved Komisije 2020 predvideva, da se bo primanjkljaj v letu 2021 zmanjšal pod 3 % BDP. Vendar so te projekcije povezane z izjemno visoko stopnjo negotovosti.

Če povzamemo, načrtovani primanjkljaj za leto 2020 presega referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe in ni blizu nje. Preseganje se šteje za izjemno, kot je opredeljeno v Pogodbi ter Paktu za stabilnost in rast, narava tega presejanja pa se trenutno šteje za začasno. Zato analiza kaže, da merilo glede primanjkljaja, kot je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/97, *prima facie* ni izpolnjeno.

## 3. MERILO GLEDE DOLGA

Delež javnega dolga v BDP se je po znatnem zmanjšanju na 93,9 % BDP v letu 2017 povečal na 100,6 % BDP v letu 2018. Povečanje je bilo predvsem posledica izdaje sklopa državnih obveznic (3,2 milijarde EUR, več kot 15 % BDP) za financiranje enkratne državne podpore za prodajo in prenehanje banke Cyprus Cooperative Bank (CCB) v skladu s predpisi.

Delež javnega dolga v BDP se je znatno zmanjšal na 95,5 % BDP v letu 2019 s 100,6 % BDP v letu 2018. Zmanjšanje dolga je bilo posledica solidnega nominalnega proračunskega presežka v kombinaciji z nominalno rastjo BDP. To se je v letu 2019 delno izravnalo zaradi učinka prilagoditev stanj in tokov, ki povečuje dolg (+0,4 % BDP), kar je odražalo povečanje denarnih rezerv, ki jih ima vlada.

Iz sporočenih podatkov je razvidno, da Ciper v letu 2019 ni izpolnil merila glede zmanjšanja dolga (glej tabelo 1), saj znaša razlika do merila 0,1 % BDP.

Analiza torej kaže, da merilo glede dolga na podlagi podatkov o realizaciji iz leta 2019 *prima facie* ni izpolnjeno.

#### **4. POMEMBNI DEJAVNIKI**

V skladu s členom 126(3) Pogodbe mora Komisija pripraviti poročilo, če država članica ne izpolnjuje zahtev enega ali obeh navedenih meril. V tem poročilu je treba upoštevati „tudi, ali javnofinančni primanjkljaj presega javne investicijske odhodke, in vse druge pomembne dejavnike, tudi srednjeročno gospodarsko in proračunsko stanje države članice“.

Ti dejavniki so nadalje pojasnjeni v členu 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97, ki določa tudi, da je treba ustrezno upoštevati „vse druge dejavnike, ki so po mnenju zadevne države članice pomembni za izčrpno oceno izpolnjevanja meril primanjkljaja in dolga ter jih je država članica predložila Svetu in Komisiji“.

Kar zadeva očitno kršitev merila glede dolga, je analiza pomembnih dejavnikov še posebej utemeljena, saj na dinamiko dolga, za razliko od dinamike primanjkljaja, v večji meri vplivajo dejavniki, ki jih vlada ne more nadzirati. To je priznано v členu 2(4) Uredbe (ES) št. 1467/97, ki določa, da se pomembni dejavniki upoštevajo pri oceni izpolnjevanja pogojev na podlagi merila glede dolga, ne glede na resnost kršitve. V tem smislu je treba pri oceni izpolnjevanja merila glede dolga z vidika učinka na dinamiko in vzdržnost dolga upoštevati vsaj naslednje tri glavne vidike: (i) upoštevanje srednjeročnega proračunskega cilja ali prilagoditvene poti za približevanje temu cilju, (ii) izvajanje strukturnih reform in (iii) prevladujoče gospodarske razmere.

Kot je določeno v členu 2(4) Uredbe (ES) št. 1467/97, kar zadeva merilo glede primanjkljaja v letu 2020, ker delež javnega dolga v BDP presega referenčno vrednost 60 % BDP in ni izpolnjen dvojni pogoj – tj. da primanjkljaj ostaja blizu referenčne vrednosti in da je referenčna vrednost presežena le začasno –, navedenih pomembnih dejavnikov v korakih, ki so osnova za sklep o obstoju čezmernega primanjkljaja na Cipru na podlagi merila glede primanjkljaja, ni mogoče upoštevati. V trenutnih razmerah so ključni dodatni dejavnik, ki ga je treba upoštevati v zvezi z letom 2020, gospodarski učinki pandemije COVID-19, ki zelo močno vpliva na proračunsko stanje in pomeni veliko negotovost glede prihodnjih obetov. Pandemija je povzročila tudi uporabo splošne odstopne klavzule.

##### **4.1 Pandemija COVID-19**

Pandemija COVID-19 je povzročila velik gospodarski šok, ki ima izrazito negativen vpliv po vsej Evropski uniji. Posledice za rast BDP bodo odvisne od trajanja pandemije in ukrepov, ki so bili sprejeti s strani nacionalnih organov ter na evropski in svetovni ravni za upočasnitev njenega širjenja, zaščito proizvodnih zmogljivosti in podporo skupnemu povpraševanju. Države članice so že sprejele ali sprejemajo proračunske ukrepe za povečanje zmogljivosti zdravstvenih sistemov in zagotavljanje pomoči posameznikom in sektorjem, ki jih je kriza še posebej prizadela. Sprejeti so bili tudi znatni ukrepi likvidnostne podpore in druga jamstva. Ko bodo na voljo podrobnejše informacije, bi morali pristojni statistični organi preučiti, ali imajo navedeni ukrepi neposreden učinek na saldo sektorja država. Skupaj z upadom gospodarske aktivnosti bodo ti ukrepi prispevali k znatno višjim stanjem javnofinančnega primanjkljaja in dolga.

## 4.2 Srednjeročni gospodarski položaj, vključno s strukturnimi reformami

Od leta 2016 realna rast BDP vedno bolj presega potencial, in sicer po zaslugi potrošnje. Tudi nominalna rast je od leta 2016 zelo močna. Zato ni mogoče trditi, da so makroekonomski pogoji olajševalni dejavnik, s katerim bi se lahko pojasnilo, zakaj Ciper pri izpolnjevanju merila glede zmanjšanja dolga leta 2019 ni dosegel zadostnega napredka.

Pomladanska napoved Komisije 2020 predvideva, da se bo zaradi posledic pandemije COVID-19 BDP v letu 2020 zmanjšal za skoraj 7,5 %, kar odraža motnje gospodarske aktivnosti, ki so posledica ukrepov za omejitev potovanj in omejitev gibanja, ter pričakovani znatni upad zunanje povpraševanja po storitvah, zlasti v turizmu. Makroekonomski obeti so povezani z visoko stopnjo negotovosti glede trajanja pandemije in njenega ekonomskega učinka. To je olajševalni dejavnik pri oceni, ali Ciper v letu 2020 izpolnjuje merilo glede primanjkljaja.

Komisija je v poročilu za posamezno državo za leto 2020<sup>3</sup> ocenila, da je Ciper na splošno dosegel omejen napredek pri obravnavanju priporočil za posamezne države iz leta 2019. Natančneje, Ciper je dosegel določen napredek zlasti pri izboljšanju upravljanja podjetij v državni lasti; pospeševanju zmanjševanja obsega nedonosnih posojil; krepitvi učinkovitosti javnih služb za zaposlovanje in pomoči mladim; izboljšanju raziskav in razvoja; olajšanju dostopa do financiranja za MSP in izvajanju prve faze reforme nacionalnega sistema zdravstvenega zavarovanja. Zgolj omejen napredek je bil dosežen pri (i) reformi javne uprave in upravnih organov; (ii) osredotočanju ekonomske politike v zvezi z naložbami na trajnostni promet, ravnanje z odpadki in upravljanje voda, digitalizacijo ter digitalne spretnosti in znanja; (iii) izboljšanju učinkovitosti pravosodnega sistema in plačilne discipline; (iv) vzpostavitvi zanesljivega sistema za izdajanje in prenos nepremičninskih pravic. Pri izvajanju privatizacijskih projektov ni bilo napredka.

## 4.3 Srednjeročni proračunski položaj, vključno z javnimi naložbami

Nominalni proračunski položaj se je izboljšal s primanjkljaja v višini 3,7 % BDP v letu 2018 na presežek v višini 1,7 % BDP v letu 2019. Izboljšanje nominalnega salda v letu 2019 v primerjavi z letom 2018 odraža predvsem začasno naravo primanjkljaja v letu 2018, ki je bil posledica enkratne državne podpore bančnemu sektorju v letu 2018 (7,4 % BDP). Javne naložbe so se zmanjšale s 5,7 % BDP leta 2018 na 1,7 % BDP leta 2019, in sicer zaradi enkratnega učinka ukrepov finančne podpore CCB na javne naložbe leta 2018.

Glede na podatke o realizaciji in napoved Komisije je strukturni saldo Cipra v letu 2019 dosegel presežek v višini 0,1 % BDP, torej je Ciper v letu 2019 izpolnil svoj srednjeročni cilj doseganja uravnoteženega strukturnega proračuna. Skladnost z zahtevami preventivnega dela Pakta je olajševalni dejavnik za oceno *prima facie* neskladnosti države članice z merilom glede dolga v letu 2019.

Program stabilnosti za leto 2020 vsebuje informacije o pričakovanem začasnem učinku povečanja primanjkljaja, ki ga bo imel sprejeti sveženj ukrepov vlade v boju proti pandemiji na javne finance (ocenjenem na 4,4 % BDP). Srednjeročni fiskalni obeti so povezani z izredno visoko stopnjo negotovosti glede trajanja pandemije in njenega ekonomskega učinka.

<sup>3</sup> Glej delovni dokument služb Komisije SWD(2020) 512 final z dne 26. februarja 2020 z naslovom „Poročilo o državi – Ciper 2020.“ Poročilo vsebuje poglobljen pregled o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij.

#### 4.4 Srednjeročno stanje javnega dolga

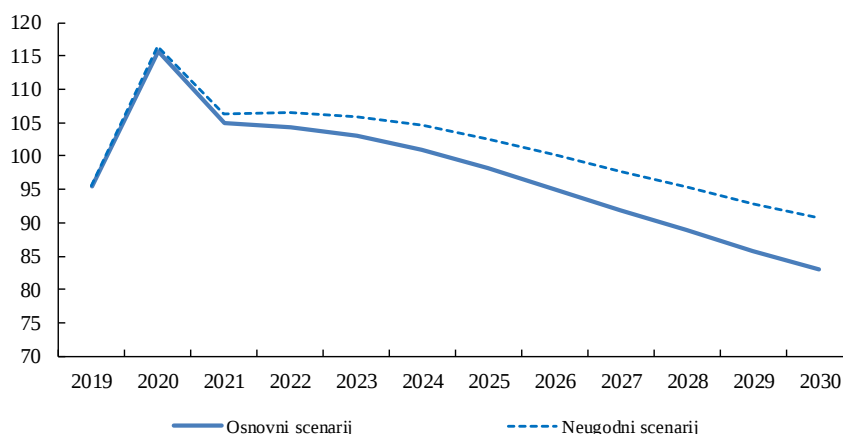
Po znatnem zmanjšanju s 103,4 % BDP v letu 2016 na 93,9 % BDP v letu 2017 se je delež javnega dolga v BDP povečal na 100,6 % BDP v letu 2018. To povečanje je bilo posledica enkratnih ukrepov državne podpore za prodajo in prenehanje CCB v skladu s predpisi leta 2018.

V letu 2019 se je delež javnega dolga v BDP znatno zmanjšal, in sicer na 95,5 % BDP, po zaslugi solidnega primarnega proračunskega presežka in ugodnega učinka snežene kepe. Ti dejavniki, ki zmanjšujejo dolg, so bili delno izravnani z učinkom prilagoditev stanj in tokov, ki dolg povečujejo (+0,4 % BDP).

V skladu s pomladansko napovedjo Komisije 2020 naj bi se dolg sektorja država povečal s 95,5 % BDP, kolikor je znašal v letu 2019, na 115,7 % BDP do leta 2020.

Analiza vzdržnosti dolga je bila posodobljena s podatki iz pomladanske napovedi Komisije 2020. Ta analiza potrjuje, da je stanje dolga kljub nekaterim tveganjem srednjeročno še vedno vzdržno, tudi zaradi pomembnih olajševalnih dejavnikov (vključno s profilom dolga). Stanje javnega dolga se je zaradi krize ob izbruhu COVID-19 sicer poslabšalo, vendar se pričakuje, da bo delež javnega dolga v BDP po osnovnem scenariju srednjeročno ostal na vzdržni poti (zniževanja)<sup>4</sup>.

**Graf 1: Delež javnega dolga v BDP, Ciper, v % BDP**



Vir: službe Komisije.

<sup>4</sup> Osnovni scenarij temelji na pomladanski napovedi Komisije 2020. Po letu 2021 se predpostavlja postopno prilagajanje fiskalne politike v skladu z okviri EU za ekonomsko in fiskalno usklajevanje ter nadzor. Projekcija realne rasti BDP je izračunana v skladu s tako imenovano metodologijo EPC/OGWG T+10. (Realna) dejanska rast BDP temelji zlasti na potencialni rasti, poleg tega pa nanjo vpliva vsaka dodatna fiskalna prilagoditev, ki se upošteva (z uporabo fiskalnega multiplikatorja). Predpostavljeno je, da se bo inflacija postopoma približevala ravni 2 %. Predpostavke o obrestnih merah so določene v skladu s pričakovanji na finančnih trgih. Pri neugodnem scenariju se v primerjavi z osnovnim scenarijem predpostavljajo višje obrestne mere (za 500 bazičnih točk) in nižja rast BDP (za -0,5 odstotne točke) (v celotnem obdobju, ki ga zajema napoved).

#### **4.5 Drugi dejavniki, ki jih je izpostavila država članica**

Ciprski organi so 11. maja 2020 poslali dopis v zvezi s pomembnimi dejavniki v skladu s členom 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97. Analiza, predstavljena v predhodnih oddelkih tega poročila, že širše obravnava ključne dejavnike, ki so jih navedli nacionalni organi. Ciprski organi so v dopisu poudarili tudi pozitiven razvoj javnih financ v zadnjih letih, ki ga odražajo presežki nominalnega salda sektorja država, doseženi v zadnjih štirih letih (2016–2019), ki pa ne vključujejo enkratnih učinkov, povezanih s CCB. Organi tudi ugotavljajo, da so se denarne rezerve ob koncu leta 2019 v primerjavi z letom 2018 povečale na približno 2 % BDP, zlasti zaradi načrtovanega povračila posojila Mednarodnega denarnega sklada v začetku leta 2020.

### **5. ZAKLJUČEK**

V skladu s programom stabilnosti naj bi se nominalni primanjkljaj sektorja država v Cipru v letu 2020 povečal na 4,3 % BDP, kar je nad referenčno vrednostjo iz Pogodbe, ki znaša 3 % BDP, in ni blizu nje. Načrtovano preseganje referenčne vrednosti se šteje za izjemno in se trenutno šteje za začasno.

Bruto dolg sektorja država je ob koncu leta 2019 znašal 95,5 % BDP, kar je precej na referenčno vrednostjo 60 % BDP iz Pogodbe. Ciper leta 2019 ni izpolnjeval merila glede zmanjšanja dolga.

V skladu s Pogodbo ter Paktom za stabilnost in rast so v tem poročilu obravnavani tudi pomembni dejavniki. Kot je določeno v členu 2(4) Uredbe (ES) št. 1467/97, kar zadeva merilo glede primanjkljaja v letu 2020, ker delež javnega dolga v BDP presega referenčno vrednost 60 % BDP in ni izpolnjen dvojni pogoj – tj. da primanjkljaj ostaja blizu referenčne vrednosti in da je referenčna vrednost presežena le začasno –, navedenih pomembnih dejavnikov v korakih, ki so osnova za sklep o obstoju čezmernega primanjkljaja na Cipru na podlagi merila glede primanjkljaja, ni mogoče upoštevati. V celoti gledano analiza kaže, da merilo glede primanjkljaja, kakor je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/1997, ni izpolnjeno.

Kar zadeva izpolnjevanje merila glede dolga v letu 2019, pomembni dejavniki, zlasti (i) ugotovljene makroekonomske razmere; (ii) omejeni napredek pri izvajanju strukturnih reform za spodbujanje rasti v preteklih letih in (iii) izpolnjevanje srednjeročnega proračunskega cilja, kažejo, da je merilo glede dolga, kot je opredeljeno v Pogodbi in Uredbi (ES) št. 1467/1997, izpolnjeno.