



V Bruseli 20. 5. 2020
COM(2020) 548 final

SPRÁVA KOMISIE

Cyprus

Správa vypracovaná v súlade s článkom 126 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie

SPRÁVA KOMISIE

Cyprus

Správa vypracovaná v súlade s článkom 126 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie

1. Úvod

Komisia 20. marca 2020 prijala oznámenie o aktivácii všeobecnej únikovej doložky Paktu stability a rastu. Doložkou sa podľa článku 5 ods. 1, článku 6 ods. 3, článku 9 ods. 1 a článku 10 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1466/97, ako aj článku 3 ods. 5 a článku 5 ods. 2 nariadenia (ES) č. 1467/97 uľahčuje koordinácia rozpočtových politík v obdobiach prudkého hospodárskeho poklesu. Komisia vo svojom oznámení adresovanom Rade vyjadrila názor, že vzhľadom na očakávaný prudký hospodársky pokles v dôsledku vypuknutia pandémie COVID-19 súčasné podmienky umožňujú aktiváciu doložky. Ministri financií členských štátov vyjadrili 23. marca 2020 súhlas s posúdením Komisie. Aktivácia všeobecnej únikovej doložky umožňuje dočasný odklon od postupu úprav smerom k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa za predpokladu, že to neohrozí fiškálnu udržateľnosť v strednodobom horizonte. Pokiaľ ide o nápravnú časť paktu, Rada môže na základe odporúčania Komisie takisto rozhodnúť, že prijme revidovanú fiškálnu trajektóriu. Všeobecnou únikovou doložkou sa nepozastavujú postupy Paktu stability a rastu. Členským štátom to umožňuje odchýliť sa od rozpočtových požiadaviek, ktoré by sa za bežných okolností uplatňovali, zatiaľ čo Komisii a Rade to umožňuje uskutočniť potrebné opatrenia koordinácie politík v rámci paktu.

Z údajov, ktoré cyperské orgány oznámili 31. marca 2020 a ktoré následne overil Eurostat¹, vyplýva, že prebytok verejných financií na Cypre dosiahol v roku 2019 výšku 1,7 % HDP, zatiaľ čo hrubý dlh verejnej správy sa nachádzal na úrovni 95,5 % HDP². Na základe programu stability na rok 2020 plánuje Cyprus v roku 2020 deficit na úrovni 4,3 % HDP, zatiaľ čo dlh sa plánuje na úrovni 116,8 % HDP.

Plánovaný deficit na rok 2020 predstavuje dôkaz *prima facie* o existencii nadmerného deficitu podľa vymedzenia v Pakte stability a rastu.

Z údajov za rok 2019 navyše vyplýva, že krajina nedodržala referenčnú hodnotu pre znižovanie dlhu, čo je takisto dôkazom *prima facie*, že v krajine existuje podľa vymedzenia v Pakte stability a rastu nadmerný deficit.

Na základe uvedených skutočností preto Komisia vypracovala túto správu, v ktorej sa analyzuje, či Cyprus spĺňa kritériá deficitu a dlhu, ktoré sú stanovené v zmluve. Posudzujú sa

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

² Pomer dlhu k HDP sa v roku 2018 zvýšil na 100,6 % HDP z dôvodu jednorazových operácií na podporu bankového sektora.

v nej všetky závažné faktory a náležite sa prihliada na rozsiahly hospodársky otras, ktorý súvisí s pandémiou COVID-19.

Tabuľka 1. Deficit a dlh verejných financií (% HDP)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Kritérium deficitu	Saldo verejných financií	0,3 %	2 %	-3,7	1,7	-7 %	-1,8 %
Kritérium dlhu	Hrubý dlh verejnej správy	103,4 %	93,9 %	100,6	95,5	115,7 %	105 %
	Rozdiel oproti referenčnej hodnote pre znižovanie dlhu				0,1	3,0 %	-0,4 %

Zdroj: Eurostat, prognóza Komisie z jari 2020

2. KRITÉRIUM DEFICITU

Na základe programu stability na rok 2020 sa očakáva, že deficit verejných financií Cypru v roku 2020 dosiahne 4,3 % HDP, čo je výrazne nad referenčnou hodnotou 3 % HDP, ktorá je stanovená v zmluve. Očakáva sa, že dôvodom deficitu bude najmä fiškálny vplyv opatrení zvyšujúcich deficit, ktoré vláda prijala s cieľom bojovať proti pandémie (odhadom 4,4 % HDP), a predpokladaný pokles daňových príjmov v dôsledku zhoršenia makroekonomickej situácie.

Plánované prekročenie referenčnej hodnoty stanovenej v zmluve je v roku 2020 výnimočné, keďže je dôsledkom prudkého hospodárskeho poklesu. Vzhľadom na vplyv pandémie COVID-19 sa v prognóze Komisie z jari 2020 predpokladá, že v roku 2020 dôjde k poklesu reálneho HDP o 7,4 %.

Na základe prognózy Komisie z jari 2020, v ktorej sa predpokladá, že deficit sa v roku 2021 zníži pod úroveň 3 % HDP, by tak plánované prekročenie referenčnej hodnoty stanovenej v zmluve malo byť len dočasné. Tieto prognózy však sprevádza mimoriadne vysoký stupeň neistoty.

Stručne povedané, plánovaný deficit je v roku 2020 výrazne nad referenčnou hodnotou 3 % HDP, ktorá je stanovená v zmluve. Prekročenie referenčnej hodnoty sa považuje za výnimočné, ako sa stanovuje v zmluve a Pakte stability a rastu, pričom charakter prekročenia sa v súčasnosti pokladá za dočasný. Z analýzy teda vyplýva, že kritérium deficitu vymedzené v zmluve a nariadení (ES) č. 1467/97 *prima facie* nie je splnené.

3. KRITÉRIUM DLHU

Po tom, ako pomer dlhu verejnej správy k HDP klesol v roku 2017 na 93,9 % HDP, v roku 2018 sa zvýšil na 100,6 %. Dôvodom tohto zvýšenia bolo najmä vydanie série štátnych dlhopisov (v hodnote 3,2 miliardy EUR, viac ako 15 % HDP) na financovanie jednorazovej štátnej podpory na predaj a riadnu likvidáciu Cyperskej družstevnej banky.

Pomer dlhu verejnej správy k HDP výrazne klesol, a to zo 100,6 % HDP v roku 2018 na 95,5 % v roku 2019. K zníženiu dlhu došlo z dôvodu značného celkového rozpočtového prebytku v kombinácii s rastom nominálneho HDP. Čiastočne bolo vyvážené zosúladením dlhu a deficitu, ktorým sa dlh v roku 2019 zvýšil (+0,4 % HDP), čo odrážalo zvýšené hotovostné rezervy v držbe vlády.

Z oznámených údajov vyplýva, že Cyprus nedodrжал v roku 2019 referenčnú hodnotu pre znižovanie dlhu (pozri tabuľku 1), keďže rozdiel oproti referenčnej hodnote je 0,1 % HDP.

Z analýzy teda vyplýva, že kritérium dlhu na základe výsledných údajov za rok 2019 *prima facie* nie je splnené.

4. ZÁVAŽNÉ FAKTORY

V článku 126 ods. 3 zmluvy sa stanovuje, že ak členský štát nesplní požiadavky vyplývajúce z jedného alebo z oboch uvedených kritérií, Komisia pripraví správu. Uvedená správa „prihliadne tiež na to, či štátny deficit prekračuje štátne výdavky na investície a zohľadní všetky ostatné závažné faktory vrátane stavu hospodárskeho a rozpočtového výhľadu členského štátu na stredne dlhé obdobie“.

Uvedené faktory sú ďalej objasnené v článku 2 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1467/97, v ktorom sa takisto stanovuje, že treba náležite zohľadniť „všetky ostatné faktory, ktoré sú podľa názoru dotknutého členského štátu závažné z hľadiska komplexného posúdenia súladu s kritériami deficitu a dlhu, a ktoré členský štát predložil Rade a Komisii“.

Dôvody na analýzu závažných faktorov vznikajú najmä v prípade zjavného porušenia kritéria dlhu, keďže dynamika dlhu je v porovnaní s deficitom vo väčšej miere ovplyvnená faktormi, ktoré sú mimo kontroly vlády. Uznáva sa to v článku 2 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1467/97, v ktorom sa stanovuje, že závažné faktory sa zohľadnia pri posudzovaní súladu na základe kritéria dlhu bez ohľadu na závažnosť porušenia. Pri posudzovaní súladu s kritériom dlhu je v tejto súvislosti potrebné zohľadniť aspoň nasledujúce tri aspekty, keďže majú vplyv na dynamiku a udržateľnosť dlhu: i) dodržiavanie strednodobého cieľa alebo postupu úprav smerom k jeho dosiahnutiu; ii) vykonávanie štrukturálnych reforiem a iii) prevládajúce hospodárske podmienky.

Ako sa však uvádza v článku 2 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1467/97, pokiaľ ide o dodržiavanie súladu s kritériom deficitu v roku 2020, keďže pomer dlhu verejnej správy k HDP prekračuje referenčnú hodnotu 60 % a nie je splnená dvojité podmienka, t. j. že deficit zostane na úrovni blízko referenčnej hodnoty a že jeho prekročenie referenčnej hodnoty je len dočasné, uvedené závažné faktory nemožno v postupoch vedúcich k rozhodnutiu o existencii nadmerného deficitu na základe kritéria deficitu v prípade Cypru zohľadniť. V súčasnej situácii je ďalším kľúčovým faktorom, ktorý sa musí zohľadniť v súvislosti s rokom 2020, hospodársky dosah pandémie COVID-19, ktorá má veľmi významný vplyv na rozpočtovú situáciu a do veľkej miery zneisťuje výhľad. Pandémia zároveň viedla k aktivácii všeobecnej únikovej doložky.

4.1. Pandémia COVID-19

Pandémia COVID-19 spôsobila rozsiahly hospodársky otras, ktorý má výrazný negatívny vplyv na celú Európsku úniu. Dôsledky na rast HDP budú závisieť od trvania pandémie a opatrení prijatých vnútroštátnymi orgánmi a na európskej a celosvetovej úrovni s cieľom spomaliť jej šírenie, chrániť výrobné kapacity a podporiť celkový dopyt. Členské štáty už

prijali alebo prijímajú rozpočtové opatrenia s cieľom zvýšiť kapacitu svojich systémov zdravotnej starostlivosti a poskytnúť pomoc tým jednotlivcom a odvetviam, ktorých pandémie obzvlášť zasiahla. Prijali sa aj významné opatrenia na podporu likvidity a iné záruky. Po získaní podrobnejších informácií príslušné štatistické orgány preskúmajú, či tieto opatrenia majú bezprostredný vplyv na saldo verejných financií. Tieto opatrenia spolu s poklesom hospodárskej činnosti povedú k podstatnému zvýšeniu deficitu verejných financií a dlhových pozícií.

4.2. Strednodobá hospodárska pozícia vrátane štrukturálnych reforiem

Rast reálneho HDP od roku 2016 čoraz viac prekračuje svoj potenciál, a to vďaka spotrebe. Nominálny rast bol od roku 2016 takisto veľmi silný. Preto pri vysvetľovaní nedostatočného pokroku Cypru smerom k dosiahnutiu referenčnej hodnoty pre znižovanie dlhu v roku 2019 nemožno argumentovať tým, že makroekonomické podmienky sú zmierňujúcim faktorom.

V dôsledku pandémie COVID-19 sa v prognóze Komisie z jari 2020 predpokladá, že HDP v roku 2020 klesne o takmer 7,5 %, čo je spôsobené narušením hospodárskej činnosti v dôsledku cestovných obmedzení a opatrení na obmedzenie pohybu, ako aj očakávaným významným poklesom zahraničného dopytu po službách, a to najmä v oblasti cestovného ruchu. Makroekonomický výhľad sa vyznačuje vysokým stupňom neistoty, pokiaľ ide o trvanie pandémie a jej vplyv na hospodárstvo. Ide o zmierňujúci faktor pri posudzovaní dodržiavania kritéria deficitu Cyprom v roku 2020.

Komisia vo svojej správe o krajine na rok 2020³ zhodnotila, že Cyprus dosiahol len obmedzený pokrok pri plnení odporúčaní pre jednotlivé krajiny z roku 2019. Konkrétne Cyprus dosiahol určitý pokrok, najmä pokiaľ ide o zlepšenie riadenia štátnych podnikov; uľahčenie znižovania objemu nesplácaných úverov; posilnenie účinnosti verejných služieb zamestnanosti a osvetovú činnosť zameranú na mladých ľudí; zlepšenie výskumu a vývoja; uľahčenie prístupu malých a stredných podnikov k financovaniu a uskutočnenie prvej fázy reformy národného systému zdravotného poistenia. Len obmedzený pokrok sa dosiahol, pokiaľ ide o i) reformu verejnej správy a miestnych samospráv; ii) zameranie hospodárskej politiky súvisiacej s investíciami na udržateľnú dopravu, nakladanie s odpadom a hospodárenie s vodami, digitalizáciu a digitálne zručnosti; iii) zlepšenie účinnosti justičného systému a platobnej disciplíny; iv) vytvorenie spoľahlivého systému na vydávanie a prevod práv k nehnuteľnému majetku. Žiadny pokrok sa nedosiahol v súvislosti s realizáciou privatizačných projektov.

4.3. Strednodobá rozpočtová pozícia vrátane štátnych investícií

Celková rozpočtová pozícia sa zlepšila, a to z deficitu na úrovni 3,7 % HDP v roku 2018 na prebytok vo výške 1,7 % v roku 2019. Zlepšenie celkového salda v roku 2019 v porovnaní s rokom 2018 odzrkadľuje najmä dočasný charakter deficitu v roku 2018, ktorý bol spôsobený jednorazovou štátnou podporou bankového sektora v roku 2018 (7,4 % HDP). Verejné investície klesli z 5,7 % HDP v roku 2018 na 1,7 % v roku 2019 v dôsledku jednorazového vplyvu opatrení finančnej podpory pre Cyperskú družstevnú banku na verejné investície v roku 2018.

³ Pozri pracovný dokument útvarov Komisie SWD(2020) 512 final z 26.2.2020, „Country Report Cyprus 2020. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances“ (Správa o Cypre za rok 2020. Vráťane hĺbkového preskúmania prevencie a nápravy makroekonomických nerovnováh).

Na základe výsledných údajov a prognózy Komisie vykazovalo štrukturálne saldo Cypru v roku 2019 prebytok vo výške 0,1 % HDP, čím sa v roku 2019 naplnil jeho strednodobý rozpočtový cieľ dosiahnuť štrukturálne vyrovnaný rozpočet. Súlad s požiadavkami preventívnej časti je zmierňujúcim faktorom pri posudzovaní *prima facie* nedodržania kritéria dlhu zo strany Cypru v roku 2019.

V programe stability na rok 2020 sa uvádzajú informácie o očakávanom dočasnom vplyve balíka opatrení zvyšujúcich deficit, ktoré vláda prijala s cieľom bojovať proti pandémie, na verejné financie (odhadom 4,4 % HDP). Strednodobý fiškálny výhľad sa vyznačuje výnimočným stupňom neistoty, pokiaľ ide o trvanie pandémie a jej vplyv na hospodárstvo.

4.4. Strednodobá pozícia verejného dlhu

Po tom, ako pomer verejného dlhu k HDP výrazne klesol zo 103,4 % v roku 2016 na 93,9 % HDP v roku 2017, v roku 2018 sa zvýšil na 100,6 % HDP. Toto zvýšenie bolo spôsobené jednorazovými štátnymi opatreniami na podporu predaja a riadnej likvidácie Cyperskej družstevnej banky v roku 2018.

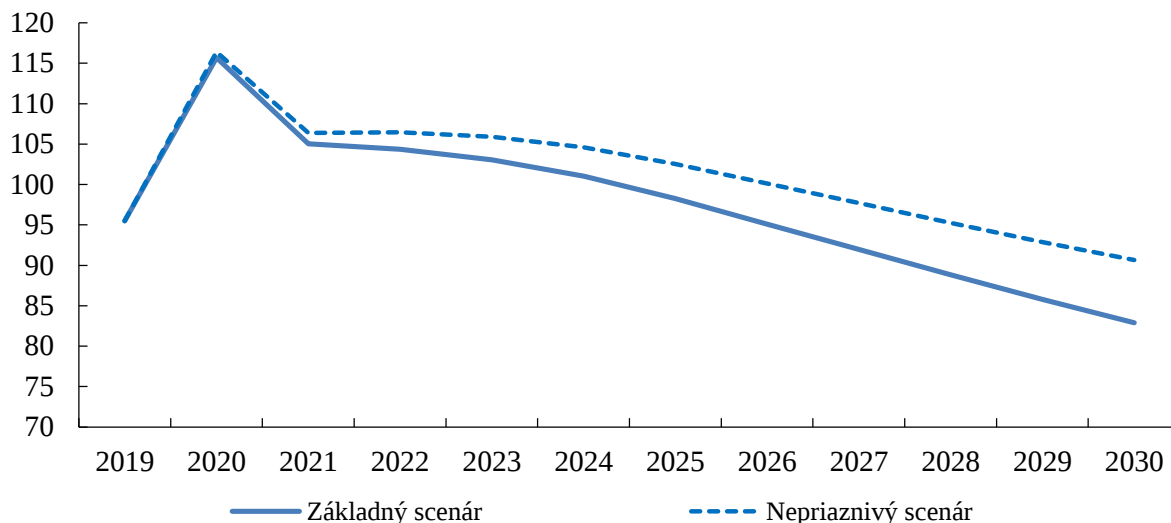
V roku 2019 pomer verejného dlhu k HDP výrazne klesol na 95,5 % z dôvodu značného primárneho rozpočtového prebytku, ako aj priaznivého efektu snehovej gule. Tieto dlh znižujúce faktory boli čiastočne vyvážené zosúladením dlhu a deficitu, ktorým sa dlh zvýšil (+ 0,4 % HDP).

Na základe prognózy Komisie z jari 2020 sa očakáva, že dlh verejnej správy sa zvýši z 95,5 % HDP v roku 2019 na 115,7 % v roku 2020.

V rámci prognózy Komisie z jari 2020 bola aktualizovaná analýza udržateľnosti dlhovej služby. V tejto analýze sa potvrdzuje, že bez ohľadu na riziká je dlhová pozícia v strednodobom horizonte aj naďalej udržateľná, a to aj vzhľadom na dôležité zmierňujúce faktory (vrátane dlhového profilu). Hoci sa pozícia verejného dlhu v dôsledku krízy spôsobenej pandemiou COVID-19 zhoršila, podľa základného scenára sa očakáva, že pomer dlhu k HDP bude v strednodobom horizonte sledovať udržateľnú (klesajúcu) trajektóriu⁴.

⁴ Základný scenár vychádza z prognózy Komisie z jari 2020. Po roku 2021 sa predpokladá postupná úprava fiškálnej politiky v súlade s rámcami EÚ pre hospodársku a fiškálnu koordináciu a dohľad. Prognóza rastu reálneho HDP vychádza z tzv. metodiky EPC/OGWG T + 10. (Reálny) skutočný rast HDP je poháňaný jeho potenciálnym rastom a ovplyvnený akoukoľvek zohľadnenou dodatočnou fiškálnou úpravou (prostredníctvom fiškálneho multiplikátora). Predpokladá sa, že inflácia sa postupne priblíži k 2 %. Predpoklady úrokových sadzieb sú stanovené v súlade s očakávaniami finančného trhu. V prípade nepriaznivého scenára sa oproti základnému scenáru (počas prognózovaného obdobia) predpokladajú vyššie úrokové sadzby (o 500 bázičných bodov) a nižší rast HDP (o -0,5 percentuálneho bodu).

Graf 1: Pomer dlhu verejnej správy k HDP, Cyprus, v % HDP



Zdroj: útvary Komisie

4.5. Iné faktory, na ktoré upozornil členský štát

Cyperské orgány zaslali 11. mája 2020 list, v ktorom v súlade s článkom 2 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1467/97 uviedli závažné faktory. V analýze uvedenej v predchádzajúcich oddieloch sa už zoširoka rozobrali kľúčové faktory, na ktoré cyperské orgány upozornili. V liste cyperské orgány poukázali aj na pozitívny vývoj verejných financií v posledných rokoch, čoho dôkazom sú celkové prebytky salda verejných financií, ktoré sa dosiahli v posledných štyroch rokoch (2016 – 2019), s vylúčením jednorazových vplyvov súvisiacich s Cyperskou družstevnou bankou. Cyperské orgány takisto uviedli, že na konci roku 2019 došlo k zvýšeniu hotovostného vankúša oproti roku 2018 približne o 2 % HDP, konkrétne z dôvodu plánovaného splatenia úveru MMF začiatkom roku 2020.

5. ZÁVERY

Podľa programu stability sa na Cypre plánuje v roku 2020 zvýšenie celkového deficitu verejných financií na 4,3 % HDP, čím tento deficit výrazne prekročí referenčnú hodnotu 3 % HDP, ktorá je stanovená v zmluve. Plánované prekročenie referenčnej hodnoty sa považuje za výnimočné a momentálne za dočasné.

Hrubý dlh verejnej správy bol koncom roku 2019 na úrovni 95,5 % HDP, čiže výrazne nad referenčnou hodnotou 60 % HDP, ktorá je stanovená v zmluve. Cyprus v roku 2019 nedodrжал referenčnú hodnotu pre znižovanie dlhu.

V súlade so zmluvou a s Paktom stability a rastu sa v tejto správe skúmajú aj závažné faktory. Ako sa však uvádza v článku 2 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1467/97, pokiaľ ide o dodržiavanie súladu s kritériom deficitu v roku 2020, keďže pomer dlhu verejnej správy k HDP prekračuje referenčnú hodnotu 60 % a nie je splnená dvojité podmienka, t. j. že deficit zostane na úrovni

blízko referenčnej hodnoty a že jeho prekročenie referenčnej hodnoty je len dočasné, uvedené závažné faktory nemožno v postupoch vedúcich k rozhodnutiu o existencii nadmerného deficitu na základe kritéria deficitu v prípade Cypru zohľadniť. Z analýzy celkovo vyplýva, že kritérium deficitu vymedzené v zmluve a nariadení (ES) č. 1467/1997 nie je splnené.

Pokiaľ ide o dodržanie kritéria dlhu v roku 2019, závažné faktory, najmä i) pozorované makroekonomické podmienky; ii) obmedzený pokrok pri vykonávaní štrukturálnych reforiem posilňujúcich rast v minulých rokoch a iii) súlad so strednodobým rozpočtovým cieľom vedú k záveru, že kritérium dlhu vymedzené v zmluve a nariadení (ES) č. 1467/1997 je splnené.