

ODPORÚČANIE RADY**z 18. júna 2021****ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Cypru na rok 2021**

(2021/C 304/13)

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie,

so zreteľom na nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii⁽¹⁾, a najmä na jeho článok 5 ods. 2,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie,

so zreteľom na uznesenia Európskeho parlamentu,

po porade s Hospodárskym a finančným výborom,

keďže:

- (1) Komisia 20. marca 2020 prijala oznámenie o aktivácii všeobecnej únikovej doložky Paktu stability a rastu. Všeobecná úniková doložka stanovená v článku 5 ods. 1, článku 6 ods. 3, článku 9 ods. 1 a článku 10 ods. 3 nariadenia (ES) č. 1466/97 a v článku 3 ods. 5 a článku 5 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 1467/97⁽²⁾ uľahčuje koordináciu rozpočtových politík v časoch prudkého hospodárskeho poklesu. Komisia v uvedenom oznámení vyjadrila názor, že vzhľadom na očakávaný prudký hospodársky pokles v dôsledku pandémie ochorenia COVID-19 boli splnené podmienky na aktiváciu všeobecnej únikovej doložky. Ministri financií členských štátov 23. marca 2020 vyjadrili súhlas s posúdením Komisie. Všeobecná úniková doložka poskytla členským štátom rozpočtovú flexibilitu na riešenie krízy spôsobenej ochorením COVID-19. Uľahčila koordináciu rozpočtových politík v časoch prudkého hospodárskeho poklesu. Jej aktivácia umožňuje dočasný odklon od postupu úprav smerom k dosiahnutiu strednodobého rozpočtového cieľa každého členského štátu za predpokladu, že to neohrozí fiškálnu udržateľnosť v strednodobom horizonte. Komisia 17. septembra 2020 vo svojom oznámení o ročnej stratégii udržateľného rastu na rok 2021 oznámila, že všeobecná úniková doložka zostane aktívna aj v roku 2021.
- (2) Rada 20. júla 2020 prijala odporúčanie⁽³⁾ (ďalej len „odporúčanie Rady z 20. júla 2020“). Rada odporučila Cypru, aby v súlade so všeobecnou únikovou doložkou prijal všetky potrebné opatrenia na účinné riešenie pandémie ochorenia COVID-19, posilnenie hospodárstva a podporu následnej obnovy. Zároveň Cypru odporučila, aby – ak to hospodárske podmienky umožňujú – uskutočňoval fiškálne politiky zamerané na dosiahnutie obozretných strednodobých fiškálnych pozícií a zabezpečenie udržateľnosti dlhovej služby pri súčasnom zvyšovaní miery investícií.
- (3) V odporúčaní Rady týkajúcom sa hospodárskej politiky eurozóny na rok 2021 sa poukazuje na to, že vo všetkých členských štátoch eurozóny by sa počas celého roku 2021 malo pokračovať v podporných fiškálnych politikách a opatrenia v príslušných oblastiach politiky by mali byť prispôbené konkrétnej situácii v krajine a mali by byť včasné, dočasné a cielené. Keď to epidemiologické a hospodárske podmienky umožnia, mali by sa postupne ukončovať núdzové opatrenia a zároveň by sa mal riešiť sociálny vplyv krízy, ako aj jej vplyv na trh práce. Členské štáty by mali realizovať fiškálne politiky zamerané na dosiahnutie obozretných strednodobých fiškálnych pozícií a zabezpečenie udržateľnosti dlhovej služby pri súčasnom zvyšovaní miery investícií. Členské štáty by mali uskutočňovať reformy, ktoré posilnia rozsah pokrytia, primeranosť a udržateľnosť systémov zdravotnej starostlivosti a sociálnej ochrany pre všetkých.

(1) Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.

(2) Nariadenie Rady (ES) č. 1467/97 zo 7. júla 1997 o urýchlovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku (Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 6).

(3) Odporúčanie Rady z 20. júla 2020, ktoré sa týka národného programu reforiem Cypru na rok 2020 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Cypru na rok 2020 (Ú. v. EÚ C 282, 26.8.2020, s. 82).

- (4) Komisia 18. novembra 2020 prijala stanoviská k návrhom rozpočtových plánov členských štátov eurozóny na rok 2021, ktoré boli založené na kvalitatívnom posúdení fiškálnych opatrení. Komisia zastávala názor, že návrh rozpočtového plánu Cypru je celkovo v súlade s odporúčaniami v oblasti fiškálnej politiky stanovenými v odporúčaní Rady z 20. júla 2020, a že väčšina opatrení zahrnutých do návrhu rozpočtového plánu podporuje hospodársku činnosť v kontexte značnej neistoty.
- (5) Nástrojom NextGenerationEU vrátane Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti (RRF) sa zabezpečí udržateľná, inkluzívna a spravodlivá obnova. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/241⁽⁴⁾, ktorým sa zriadil Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, nadobudlo účinnosť 19. februára 2021. Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti bude poskytovať finančnú podporu na vykonávanie reforiem a investícií, pričom so sebou prinesie fiškálny impulz financovaný Úniou. Príspeje k obnove hospodárstva a vykonávaniu udržateľných reforiem a investícií podporujúcich rast, najmä na podporu zelenej a digitálnej transformácie, a posilní odolnosť hospodárstiev členských štátov a ich potenciálny rast. Príspeje aj k navráteniu priaznivejšieho stavu verejných financií v krátkodobom horizonte a k posilneniu udržateľných verejných financií, ako aj k rastu a vytváraniu pracovných miest v strednodobom a dlhodobom horizonte.
- (6) Komisia 3. marca 2021 prijala oznámenie, v ktorom poskytla ďalšie usmernenia v príslušnej oblasti politiky na uľahčenie koordinácie fiškálnych politík a prípravy programov stability a konvergenčných programov členských štátov. Celkové zámery fiškálnej politiky by vzhľadom na štátne rozpočty a Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti mali v rokoch 2021 a 2022 zostať podporné. Vzhľadom na očakávanie, že hospodárska činnosť sa bude v druhej polovici roku 2021 postupne normalizovať, by sa zároveň mali fiškálne politiky členských štátov v roku 2022 viac diferencovať. Fiškálne politiky členských štátov by mali zohľadňovať stav obnovy, fiškálnu udržateľnosť a potrebu znižovať hospodárske, sociálne a územné rozdiely. Keďže v Únii treba podporovať udržateľnú obnovu, členské štáty, ktoré z hľadiska udržateľnosti čelia menšiemu riziku, by mali svoje rozpočty v roku 2022 orientovať na zachovanie podpornej fiškálnej politiky a zohľadniť v nich vplyv Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Členské štáty s vysokou úrovňou zadĺženia by mali uskutočňovať obozretné fiškálne politiky a zároveň zachovať investície financované z vnútroštátnych zdrojov a využívať granty v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti na financovanie dodatočných kvalitných investičných projektov a štrukturálnych reforiem. V období po roku 2022 by fiškálne politiky mali naďalej zohľadňovať silu obnovy, stupeň hospodárskej neistoty a aspekty fiškálnej udržateľnosti. Preorientovanie fiškálnych politík na dosahovanie obozretných strednodobých fiškálnych pozícií, a to aj postupným ukončením podporných opatrení vo vhodnom čase, prispeje k zabezpečeniu fiškálnej udržateľnosti v strednodobom horizonte.
- (7) Vo svojom oznámení z 3. marca 2021 Komisia uviedla, že rozhodnutie o deaktivácii alebo pokračovaní v uplatňovaní všeobecnej únikovej doložky by sa malo prijať ako celkové posúdenie stavu hospodárstva, pričom kľúčovým kvantitatívnym kritériom by mala byť úroveň hospodárskej činnosti v Únii alebo eurozóne v porovnaní s predkrízovými úrovňami (z konca roku 2019). Na základe prognózy Komisie z jari 2021 Komisia 2. júna 2021 usúdila, že podmienky na pokračovanie v uplatňovaní všeobecnej únikovej doložky v roku 2022 a jej deaktiváciu v roku 2023 boli splnené. Situácia jednotlivých krajín sa bude naďalej zohľadňovať aj po deaktivácii všeobecnej únikovej doložky.
- (8) Cyprus predložil 29. apríla 2021 svoj program stability na rok 2021 v súlade s článkom 4 nariadenia (ES) č. 1466/97.
- (9) Na základe údajov overených Eurostatom bol v roku 2020 deficit verejných financií Cypru na úrovni 5,7 % hrubého domáceho produktu (HDP), zatiaľ čo verejný dlh sa zvýšil na 118,2 % HDP. Ročná zmena primárneho rozpočtového salda dosiahla -7,6 % HDP, a to vrátane diskrečných rozpočtových opatrení vo výške 3,6 % na podporu hospodárstva a vrátane fungovania automatických stabilizátorov. Cyprus takisto poskytol spoločnostiam a domácnostiam podporu likvidity (ako napríklad záruky a odklady platenia daní, čo nemá priamy a okamžitý vplyv na rozpočet) v odhadovanom objeme 1,9 % HDP; skutočné využitie verejných záruk v roku 2020 odhaduje Komisia približne na menej ako 0,5 % HDP.

(4) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/241 z 12. februára 2021, ktorým sa zriaďuje Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti (Ú. v. EÚ L 57, 18.2.2021, s. 17).

- (10) Komisia 2. júna 2021 vydala správu podľa článku 126 ods. 3 zmluvy. Táto správa sa zaoberá rozpočtovou situáciou Cypru, keďže jeho deficit verejných financií v roku 2020 presiahol referenčnú hodnotu 3 % HDP stanovenú v zmluve, pričom jeho verejný dlh presiahol referenčnú hodnotu 60 % HDP stanovenú v zmluve a neznižoval sa uspokojivým tempom. V správe sa konštatovalo, že nebolo dodržané kritérium deficitu ani dlhové kritérium.
- (11) Makroekonomický scenár, z ktorého vychádzajú rozpočtové prognózy, je v rokoch 2021 a 2022 priaznivý. Podľa prognózy Komisie z jari 2021 by reálny HDP Cypru mal vzrásť o 3,1 % v roku 2021 a o 3,8 % v roku 2022. Podľa programu stability na rok 2021 sa predpokladá, že cyperské hospodárstvo vzrastie o 3,6 % v roku 2021 a o 3,8 % v roku 2022. Porovnateľne vyššia miera rastu v roku 2021 uvedená v programe stability na rok 2021 je spôsobená výraznejšou súkromnou spotrebou.
- (12) Vláda vo svojom programe stability na rok 2021 plánuje zníženie deficitu verejných financií z 5,7 % HDP v roku 2020 na 4,7 % HDP v roku 2021, pričom miera zadlženosti by sa mala v roku 2021 znížiť na 111,9 % HDP. Zmena primárneho rozpočtového salda v roku 2021 v porovnaní s úrovňou pred krízou (2019) má podľa programu stability na rok 2021 dosiahnuť -6,5 % HDP, pod čo sa podpísali diskrečné rozpočtové opatrenia vo výške 3,4 % HDP na podporu hospodárstva a fungovanie automatických stabilizátorov. Tieto projekcie sú v súlade s prognózou Komisie z jari 2021.
- (13) Cyprus prijal v reakcii na pandémiu ochorenia COVID-19 a súvisiaci hospodársky pokles rozpočtové opatrenia na posilnenie kapacity svojho systému zdravotnej starostlivosti, zamedzenie šírenia pandémie ochorenia COVID-19 a poskytnutie pomoci tým osobám a odvetviam, ktoré boli obzvlášť zasiahnuté. Táto rázna reakcia v príslušnej oblasti politiky zmiernila pokles HDP, čo zase pribrzdilo nárast deficitu verejných financií a verejného dlhu. Fiškálne opatrenia by mali maximalizovať podporu obnovy bez toho, aby obmedzovali budúce fiškálne trajektórie. Opatrenia by preto nemali trvalo zaťažiť verejné financie. Ak členské štáty zavedú trvalé opatrenia, mali by ich riadne financovať, aby bola v strednodobom horizonte zabezpečená rozpočtová neutralita. Opatrenia, ktoré Cyprus prijal v rokoch 2020 a 2021, sú v súlade s odporúčaním Rady z 20. júla 2020. Diskrečné rozpočtové opatrenia, ktoré vláda prijala v rokoch 2020 a 2021, sú prevažne dočasné alebo vyvážené kompenzačnými opatreniami.
- (14) V programe stability na rok 2021 sa predpokladajú investície a reformy financované z grantov v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti vo výške 0,6 % v roku 2021, 0,4 % v roku 2022, 0,4 % v roku 2023 a 0,4 % v roku 2024. Na druhej strane sa v prognóze Komisie z jari 2021 predpokladá, že celkový vplyv reforiem a investícií na rozpočet uvedený v pláne obnovy a odolnosti bude vo výške 0,3 % HDP v roku 2021 a 0,5 % HDP v roku 2022.
- (15) Stanovené ukazovatele fiškálnej úpravy uvedené v nariadení (ES) č. 1466/97 treba zvážiť v kontexte súčasných okolností. Po prvé, s odhadmi produkčnej medzery sa spája značná neistota. Po druhé, je potrebné, aby fiškálna politika bola pripravená rýchlo sa prispôsobiť vývoju pandémie ochorenia COVID-19 a aby sa po zmiernení zdravotných rizík presunula od núdzovej pomoci k cielenejším opatreniam. Po tretie, súčasný kontext sa vyznačuje významnou reakciou v príslušnej oblasti politiky s cieľom podporiť hospodársku činnosť. Vzhľadom na značné transfery z rozpočtu Únie (napríklad z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti) nezachytávajú stanovené ukazovatele celý impulz, ktorý hospodárstvu poskytujú fiškálne politiky. Štrukturálne saldo sa preto za súčasných okolností nejaví ako primeraný ukazovateľ. Takisto treba prispôsobiť referenčnú hodnotu pre výdavky^(?) a doplniť ju o dodatočné informácie, aby bolo možné v plnej miere posúdiť orientáciu fiškálnej politiky.
- (16) Podobne ako pri posudzovaní návrhov rozpočtových plánov na rok 2021 boli z výdavkového agregátu vylúčené dočasné núdzové opatrenia. Tieto dočasné núdzové opatrenia súvisiace s krízou slúžia na podporu systémov zdravotnej starostlivosti a odškodnenie pracovníkov a podnikov za straty príjmov v dôsledku obmedzení pohybu a narušení dodávateľského reťazca; ich zrušenie zo strany verejných orgánov je podmienené návratom situácie v oblasti verejného zdravia a hospodárskej situácie do normálneho stavu. Na posúdenie celkových zámerov fiškálnej politiky v súčasnej situácii by sa do príslušného výdavkového agregátu mali zahrnúť značné transfery z rozpočtu Únie (napríklad z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti). Celkové zámery fiškálnej politiky sa preto následne

(?) Najmä vzhľadom na to, že investície, ktoré sa používajú pri referenčnej hodnote pre výdavky, sú rozložené na štvorročné obdobie, nie je možné riadne posúdiť fiškálnu podporu na obnovu, ktorú poskytujú investície financované z vnútroštátnych zdrojov.

merajú na základe zmeny primárnych výdavkov (bez diskrečných príjmových opatrení a bez dočasných núdzových opatrení súvisiacich s krízou) vrátane výdavkov financovaných z grantov v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a iných fondov Únie. Nad rámec celkových zámerov fiškálnej politiky sa analýza zameriava aj na posúdenie toho, či je vnútroštátna fiškálna politika obozretná a či jej zloženie prispieva k udržateľnej obnove v súlade so zelenou a digitálnou transformáciou. Preto sa osobitná pozornosť venuje vývoju primárnych bežných výdavkov a investícií financovaných z vnútroštátnych zdrojov.

- (17) V programe stability na rok 2021 sa predpokladá, že deficit verejných financií Cypru v roku 2022 klesne na 0,9 % HDP, a to najmä v dôsledku ukončenia dočasných podporných opatrení prijatých v rokoch 2020 a 2021. Predpokladá sa, že miera zadlženosti verejnej správy v roku 2022 klesne na úroveň 103,9 % HDP. Tieto projekcie sú nižšie než v prognóze Komisie z jari 2021. Komisia predpokladá deficit vo výške 2 % HDP, a to najmä v dôsledku vyšších očakávaných výdavkov a nižších príjmov, a mieru zadlženosti verejnej správy na úrovni 106,6 % HDP v roku 2022. Na základe prognózy Komisie z jari 2021 a na základe osobitnej metodiky, ktorá zohľadňuje uvedené výzvy, sa celkové zábery fiškálnej politiky, ako sú vymedzené vyššie, odhadujú na -0,3 % HDP⁽⁶⁾ – a to vrátane vplyvu investícií financovaných zo štátneho rozpočtu aj z rozpočtu Únie, najmä z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, na celkový dopyt v roku 2022. Kladný príspevok výdavkov financovaných z grantov v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a iných fondov Únie sa má znížiť o 0,4 percentuálneho bodu HDP. Predpokladá sa, že investície financované z vnútroštátnych zdrojov budú predstavovať reštriktívny príspevok vo výške 0,1 percentuálneho bodu HDP⁽⁷⁾. Predpokladá sa, že primárne bežné výdavky financované z vnútroštátnych zdrojov (bez diskrečných príjmových opatrení) budú predstavovať reštriktívny príspevok vo výške 0,1 percentuálneho bodu HDP.
- (18) Zdá sa, že mimoriadne dôležitá je kvalita rozpočtových opatrení členských štátov. Fiškálne štrukturálne reformy zamerané na zlepšenie zloženia štátnych rozpočtov môžu podporiť potenciálny rast, vytvoriť veľmi potrebný fiškálny priestor a pomôcť zabezpečiť fiškálnu udržateľnosť v dlhodobejšom horizonte, a to aj vzhľadom na zmenu klímy a zdravotné výzvy. Na strane príjmov zvýšila kríza spôsobená pandemiou ochorenia COVID-19 význam reforiem zameraných na efektívnejšie a spravodlivejšie systémy verejných príjmov. Na strane výdavkov ešte viac podčiarkla zásadný význam toho, aby sa zvýšila úroveň a kvalita udržateľných investícií podporujúcich rast, a to spôsobom, ktorý je konzistentný s plnením cieľov zvýšenia rastového potenciálu, hospodárskej a sociálnej odolnosti a dvojakej – zelenej a digitálnej – transformácie. Národné plány obnovy a odolnosti umožnia zlepšiť zloženie štátnych rozpočtov.
- (19) Podľa strednodobých rozpočtových plánov programu stability na rok 2021 sa predpokladá, že prebytok verejných financií sa zvýši z 0,1 % HDP v roku 2023 na 1,6 % HDP v roku 2024. Na základe programu stability na rok 2021 sa celkové zábery fiškálnej politiky – vrátane vplyvu investícií financovaných zo štátneho rozpočtu aj z rozpočtu Únie, najmä z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, na celkový dopyt – v rokoch 2023 a 2024 odhadujú v priemere na 2,8 % HDP. Kladný príspevok výdavkov financovaných z grantov v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a iných fondov EÚ sa má zvýšiť o 0,1 percentuálneho bodu HDP. Predpokladá sa, že investície financované z vnútroštátnych zdrojov budú predstavovať reštriktívny príspevok vo výške 0,1 percentuálneho bodu HDP⁽⁸⁾. Predpokladá sa, že primárne bežné výdavky financované z vnútroštátnych zdrojov (bez diskrečných príjmových opatrení) budú predstavovať reštriktívny príspevok vo výške 2,8 percentuálneho bodu HDP. Desiatročný priemerný nominálny potenciálny rast sa v súčasnosti odhaduje na 3,5 %⁽⁹⁾. Tento odhad však nepočíta s vplyvom reforiem, ktoré sú súčasťou plánu obnovy a odolnosti a mohli by preto posilniť potenciálny rast Cypru.
- (20) Predpokladá sa, že miera zadlženosti verejnej správy klesne z 99,5 % HDP v roku 2023 na 92,9 % HDP v roku 2024. Možno konštatovať, že Cyprus čelí v strednodobom horizonte stredným rizikám v oblasti fiškálnej udržateľnosti, ako vyplynulo z najnovšej analýzy udržateľnosti dlhovej služby.
- (21) Vzhľadom na súčasný stále mimoriadne vysoký stupeň neistoty by usmernenie v oblasti fiškálnej politiky malo zostať prevažne kvalitatívne. Presnejšie kvantifikované usmernenie na ďalšie roky by sa malo poskytnúť v roku 2022, ak sa dovedty stupeň neistoty uspokojivo zníži.

⁽⁶⁾ Záporné znamienko ukazovateľa znamená, že rast primárnych výdavkov prevyšuje strednodobý hospodársky rast, čo poukazuje na expanzívnu fiškálnu politiku.

⁽⁷⁾ Predpokladá sa, že ostatné kapitálové výdavky financované z vnútroštátnych zdrojov budú predstavovať expanzívny príspevok vo výške 0,1 percentuálneho bodu HDP.

⁽⁸⁾ Ostatné kapitálové výdavky financované z vnútroštátnych zdrojov majú predstavovať neutrálny príspevok.

⁽⁹⁾ Na základe odhadov Komisie, ktoré vychádzajú zo spoločne dohodnutej metodiky.

- (22) Rada posúdila program stability na rok 2021 a následné opatrenia prijaté Cyprom v nadväznosti na odporúčanie Rady z 20. júla 2020,

TÝMTO ODPORÚČA CYPRU:

1. V roku 2022 zachovať podporné zámery fiškálnej politiky vrátane impulzu poskytnutého Mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti a zachovať investície financované z vnútroštátnych zdrojov.
2. Keď to hospodárske podmienky umožnia, uskutočňovať fiškálnu politiku zameranú na dosiahnutie obozretných strednodobých fiškálnych pozícií a zabezpečenie fiškálnej udržateľnosti v strednodobom horizonte. Zároveň zvýšiť investície s cieľom posilniť rastový potenciál.
3. V záujme zabezpečenia udržateľnej a inkluzívnej obnovy venovať osobitnú pozornosť zloženiu verejných financií na strane príjmov aj na strane výdavkov štátneho rozpočtu, ako aj kvalite rozpočtových opatrení. Uprednostňovať udržateľné investície podporujúce rast, najmä investície zamerané na podporu zelenej a digitálnej transformácie. Uprednostňovať fiškálne štrukturálne reformy, ktoré pomôžu zabezpečiť financovanie priorít verejnej politiky a prispieť k dlhodobej udržateľnosti verejných financií, a to prípadne aj posilnením rozsahu pokrytia, primeranosti a udržateľnosti systémov zdravotnej starostlivosti a sociálnej ochrany pre všetkých.

V Luxemburgu 18. júna 2021

Za Radu

predseda

J. LEÃO
