

Брюксел, 5.6.2019 г.
COM(2019) 530 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Кипър

Доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Кипър

Доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Процедурата при прекомерен дефицит (ППД) е определена в член 126 от Договора за функционирането на Европейския съюз (Договора). Тази процедура е определена и в Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета за определяне и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит¹, който е част от Пакта за стабилност и растеж (ПСР). Специални разпоредби за държавите членки от еврозоната съгласно процедурата при прекомерен дефицит са определени в Регламент (ЕС) № 473/2013².

Съгласно член 126, параграф 2 от Договора Комисията трябва да следи за спазването на бюджетната дисциплина въз основа на два критерия, а именно: а) дали съотношението на планирания или фактическия бюджетен дефицит към brutния вътрешен продукт (БВП) надвишава референтната стойност от 3 %, освен ако съотношението е намалявало съществено и трайно и е достигнало ниво, близко до референтната стойност, или превишението на референтната стойност е само извънредно и временно, а съотношението остава близко до референтната стойност; и б) дали съотношението на държавния дълг към БВП надвишава референтната стойност от 60 %, освен ако то е достатъчно намаляващо и приближаващо референтната стойност със задоволителни темпове³.

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 6. В доклада са взети предвид и одобрените от Съвета по икономически и финансови въпроси на 5 юли 2016 г. „Подробни указания за изпълнението на Пакта за стабилност и растеж и насоки относно формата и съдържанието на програмите за стабилност и за конвергенция“, приети от Икономическия и финансов комитет на 5 юли 2016 г., достъпни на:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

² Регламент (ЕС) № 473/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно общите разпоредби за мониторинг и оценка на проектите за бюджетни планове и за гарантиране на коригирането на прекомерния дефицит на държавите членки в еврозоната (ОВ L 140, 27.5.2013, стр. 11).

³ Понятията „достатъчно намаляващо“ и „със задоволителни темпове“ са определени в член 2, параграф 1а от Регламент (ЕО) № 1467/97. Изискването се смята за изпълнено, ако „разликата [на съотношението на дълга] по отношение на референтната стойност е намаляла през предходните три години със среден темп от една двадесета годишно като целеви показател“. Регламентът предвижда също, че „изискването съгласно критерия за дълга също се смята за изпълнено, ако бюджетните прогнози на Комисията сочат, че изискваното намаление на разликата ще настъпи през тригодишния период, който включва двете години, следващи последната година, за която има данни“. Освен това в Регламент (ЕО) № 1467/97 се предвижда, че „въздействието на цикъла върху темпа на намаляването на дълга“ следва да бъде взето под внимание. Тези елементи са представени като целеви показател за намаляване на дълга, както е посочено в Кодекса за поведение относно ПСР, и са одобрени от Съвета. Спазването на целевия показател за дълга се оценява въз основа на три различни конфигурации: ретроспективна, ориентирана към бъдещето и целеви показател за намаляване на дълга, коригиран с оглед на въздействието на цикъла.

Съгласно член 126, параграф 3 от Договора, ако държава членка не изпълнява изискванията по единия или по двата критерия, Комисията трябва да изготви доклад. В този доклад също така трябва да се *взема предвид дали бюджетният дефицит надвишава държавните инвестиционни разходи, както и всички останали съответни фактори, включително средносрочното икономическо и бюджетно състояние на държавата членка.*

В настоящия доклад, който представлява първият етап от ППД, се анализира доколко Кипър спазва критерия за дефицита и дълга, определен в Договора, като надлежно се отчитат икономическата обстановка и други съответни фактори.

Данните, предоставени от кипърските органи на 29 март 2019 г.⁴ и впоследствие потвърдени от Евростат⁵, показват, че номиналният дефицит на консолидирания държавен бюджет в Кипър е достигнал 4,8 % от БВП през 2018 г., докато дългът е 102,5 % от БВП, над референтните стойности в Договора от 3 % и 60 % от БВП. За 2019 г. в уведомлението се предвижда номинален излишък по консолидирания държавен бюджет в размер на 3,4 % от БВП и съотношение на дълга към БВП от 95,9 %. Програмата за стабилност на Кипър за 2019 г., която бе получена от Комисията на 30 април 2019 г., предвижда номинален излишък от 3,0 % от БВП и съотношение на дълга към БВП от 95,7 %.

Представените данни показват, че Кипър не е спазил критерия за дефицита през 2018 г. (вж. таблица 1), тъй като обявеният номинален дефицит по консолидирания държавен бюджет е бил по-голям от референтната стойност от 3 % от БВП. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г., публикувана на 7 май 2019 г., Кипър се очаква да спази критерия за дефицита през 2019 г. и 2020 г., тъй като номиналното му салдо се очаква да постигне излишък от съответно 3 % от БВП и 2,8 % от БВП. Въз основа на сценария, включен в програмата за стабилност, от Кипър се очаква също така да спазва критерия за дефицита от 2019 г. нататък, с прогнозиран номинален излишък от 3,0 % от БВП през 2019 г. и 2,6 % от БВП през 2020 г.

Неспазването от страна на Кипър на критерия за дефицита през 2018 г. предоставя доказателство за съществуването *prima facie* на прекомерен дефицит за целите на ПСР, преди обаче да се вземат предвид всички фактори, посочени по-долу.

Въпреки че съотношението на дълга към БВП е над 60 % от БВП през 2018 г., Кипър спазва преходното правило за дълга през 2018 г. и се очаква да спази целевия показател за намаляване на дълга през 2019 г. и 2020 г. Това предполага, че Кипър спазва критерия за дълга за целите на Пакта за стабилност и растеж.

⁴ Съгласно Регламент (ЕО) № 479/2009 на Съвета държавите членки трябва да докладват два пъти годишно на Комисията за планираните и фактическите нива на бюджетния дефицит и на държавния дълг. Последната нотификация от страна на Кипър може да бъде намерена на следния адрес в интернет: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>.

⁵ Информационен бюлетин на Евростат №, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad>

Таблица 1. Дефицит по консолидирания държавен бюджет и консолидиран държавен дълг (% от БВП)

	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.		2020 г.	
				КОМ	ПС	КОМ	ПС
Салдо по консолидирания държавен бюджет	0.3	1.8	-4.8	3.0	3	2.8	2.6
Брутен консолидиран държавен дълг	105.5	95.8	102.5	96.4	95.7	89.9	89.1

Източник: Програмата за стабилност (ПС) за 2019 г. и прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. (КОМ)

Поради това Комисията изготви настоящия доклад, за да направи цялостна оценка на отклонението от критерия за дефицита и да проучи дали е оправдано започването на процедура при прекомерен дефицит. В раздел 2 от доклада се разглежда критерият за дефицита. В раздел 3 се разглежда критерият за дълга. Раздел 4 се отнася до публичните инвестиции и други значими фактори, включително до оценката на плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел (СБЦ). В доклада е взета предвид прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г.

2. КРИТЕРИЙ ЗА ДЕФИЦИТА

Номиналното салдо на консолидирания държавен бюджет на Кипър премина от излишък в размер на 1,8 % от БВП през 2017 г. в дефицит от 4,8 % през 2018 г. Последното включва еднократният ефект от 8,3 % от БВП от правителствената подкрепа за продажбата и организираната ликвидация на Cyprus Cooperative Bank (Кипърската кооперативна банка). След приспадане на еднократните мерки, номиналното салдо достигна излишък от 3,5 % от БВП през 2018 г.

Съгласно прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. се очаква през 2019 г. салдото по консолидирания държавен бюджет отново да отчете излишък от 3,0 % от БВП. През 2020 г. в прогнозата на Комисията се предвижда номинален излишък от 2,8 % от БВП при допускане, че няма да има промяна в провежданата политика.

Многогодишната индикативна крива, включена в програмата за стабилност, е за номинален излишък в рамките на прогнозния период. По-специално в програмата за стабилност се предвижда излишъкът по консолидирания държавен бюджет да възлиза на 3,0 % от БВП през 2019 г. и 2,6 % от БВП през 2020 г. По този начин в програмата за стабилност и в прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. се предвиждат сходни номинални излишъци за 2019 г. За 2020 г. малката разлика между прогнозата на Комисията и прогнозите в програмата за стабилност се дължи на макроикономическите допускания, на по-динамичните приходи въз основа на постигнатите резултати и по-консервативните допускания за разходите в прогнозата на Комисията.

През 2018 г. номиналният дефицит на консолидирания държавен бюджет достигна 4,8 % от БВП, което е доста над и не близо до заложената в Договора референтна стойност от 3 % от БВП.

Превишаването на референтната стойност от 3 % от БВП през 2018 г. не е изключение, тъй като то не е резултат от необичайно събитие, нито от сериозен икономически спад по смисъла на Договора и Пакта за стабилност и растеж. В прогнозата на Комисията от

пролетта на 2019 г. се предвижда непрекъснат чувствителен растеж през 2019 г. — 3,1 %, и известно забавяне през 2020 г. — до 2,7 %.

Превишаването на референтната стойност от 3 % от БВП е временно по смисъла на Договора и Пакта за стабилност и растеж. По-специално бюджетните прогнози, предоставени от Комисията и програмата за стабилност, сочат, че салдото по консолидирания държавен бюджет ще се върне към излишъците, считано от 2019 г., като по този начин няма да надвиши референтната стойност.

В обобщение, дефицитът за 2018 г. беше над и не близо до референтната стойност от 3 % от БВП по Договора. Счита се, че превишаването не представлява изключение, въпреки че е временно по смисъла на Договора и Пакта за стабилност и растеж. Поради това анализът показва, че *prima facie* критерият за дефицита за целите на Договора и Регламент (ЕО) № 1467/1997 не е изпълнен, въз основа на данните за резултатите от 2018 г., преди обаче да бъдат разгледани всички съответни фактори, посочени по-долу.

3. КРИТЕРИЙ ЗА ДЪЛГА

Съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП нарасна до 102,5 % през 2018 г., което спря резкия спад от 95,8 % от БВП през 2017 г. и отчасти обърна тенденцията. Това увеличение се дължи главно на емитирането през април и юли 2018 г. на поредица от държавни облигации, свързани с мерките за държавна подкрепа за продажбата и организираната ликвидация на Cyprus Cooperative Bank, които възлизат на 15 % от БВП (3,2 милиарда евро). Това развитие е отразено в значителна положителна корекция наличности-потоци през 2018 г., което представлява изключително нарастване на динамиката на държавния дълг. През 2018 г. обаче съотношението на дълга към БВП нарасна само със 7 процентни пункта от БВП спрямо предходната година, тъй като силните фискални показатели, лавинообразният ефект и операциите за активно управление на дълга частично компенсираха свързаното със Cyprus Cooperative Bank увеличение на дълга. Динамиката на дълга е описана по-подробно в раздел 4.3.

В прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. се предвижда стабилно намаляване на дълга през следващите години до 96,5 % от БВП през 2019 г. и под 90 % през 2020 г.

Според програмата за стабилност съотношението на дълга към БВП се очаква рязко да намалее през периода 2019—2022 г., главно поради прогнозите за високи първични излишъци (над 4,0 % от БВП) и за силен растеж на номиналния БВП. Държавният дълг се очаква да спадне до 95,7 % от БВП през 2019 г. и да продължи да спада до под 90 % през 2020 г. Разликата с прогнозата на Комисията при непроменена политика се дължи главно на по-оптимистичните прогнози за растеж и инфлация и по-ниската корекция наличности-потоци.

Таблица 2: Спазване на целевия показател за намаляване на дълга

	2017 г.	2018 г.	2019 г.		2020 г.	
			КОМ	ПС	КОМ	ПС
Съотношение на консолидирания държавен дълг към БВП	95.8	102.5	96.4	95.7	89.9	89.1
Разлика до целевия показател за дълга ^{1,2}			-6.5	-9.1	-4.7	-8.7
Корекция на структурното салдо ³ За съпоставяне с:	0.2	0.7				
Изискваната корекция ⁴	-1.2	-3.7				

Източник: Програмата за стабилност (ПС) за 2019 г., прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. (КОМ), изчисленията на Комисията. Бележки:

¹ Не се отнася за държавите членки, предмет на ППД през ноември 2011 г., и през трите години след коригирането на прекомерния дефицит.

² Показва разликата между съотношението на дълга към БВП и целевия показател за дълга. Ако тя е положителна, прогнозираното съотношение на дълга към БВП не е в съответствие с показателя за намаляване на дълга.

³ Прилага се само през тригодишния преходен период от коригирането на прекомерния дефицит по ППД, който бяха в ход през ноември 2011 г.

⁴ Определя останалата годишна структурна корекция през преходния период, която гарантира, че ако бъде извършена, в края на преходния период държавата членка ще постигне показателя за намаляване на дълга, като се приеме, че бюджетните прогнози на Комисията (ПС) за преходните години са изпълнени.

След отмяната на процедурата при прекомерен дефицит през 2015 г. Кипър беше в тригодишен преходен период, за да спазва целевия показател за намаляване на дълга. Този преходен период започна през 2016 г. и продължи до 2018 г. Считано от 2019 г., тъй като се очаква държавният дълг да остане над 60 % от БВП, се прилага целевият показател за намаляване на дълга.

Представените данни показват, че Кипър е постигнал достатъчен напредък по отношение на спазването на целевия показател за намаляване на дълга през 2018 г. (вж. таблица 2), тъй като се счита, че промяната в структурното салдо е надвишила изискваната минимална линейна структурна корекция (MLSA) през 2018 г. (с 4,3 % от БВП).

Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. Кипър също така се очаква да спазва целевия показател за намаляване на дълга през 2019 г. и 2020 г., тъй като се очаква съотношението на дълга към БВП да бъде под референтната стойност, с отрицателна разлика до целевия показател за дълга съответно от 6,5 % от БВП и 4,7 % от БВП.

Въз основа на сценария, включен в програмата за стабилност, се очаква Кипър също да спазва критерия за дълга през 2019 г. и 2020 г. Очаква се Кипър да изпълни целевия показател за намаляване на дълга, както се вижда от отрицателната разлика до целевия показател за дълга съответно от 9,1 % от БВП и 8,7 % от БВП.

Така Кипър изпълнява критерия за дълга, определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/97.

4. СЪОТВЕТНИ ФАКТОРИ

В член 126, параграф 3 от Договора се постановява, че докладът на Комисията също взема предвид дали бюджетният дефицит надвишава държавните инвестиционни разходи, както и всички останали съответни фактори, включително средносрочното икономическо и бюджетно състояние на държавата членка. Тези фактори са

изяснени допълнително в член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97, в който се посочва също, че трябва да бъдат надлежно отчетени *всички други фактори, които според съответната държава членка са от значение за цялостната оценка на спазването на критериите за дефицита и за дълга и които държавата членка е представила на Съвета и на Комисията.*

Съгласно член 2, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97 при оценяването на съответствието въз основа на критерия за дефицита се вземат предвид съответните фактори. Ако обаче съотношението на държавния дълг спрямо БВП надвишава референтната стойност, тези фактори се вземат предвид при етапите, водещи до вземането на решение за наличието на прекомерен дефицит (както е предвидено в член 126, параграфи 4, 5 и 6 от Договора) само ако е изпълнено изцяло следното двойно условие, а именно дефицитът на консолидирания държавен бюджет да остава близо до референтната стойност и неговото превишение над референтната стойност да е временно. Следователно, тъй като съотношението на държавния дълг към БВП е 102,5 % от БВП и дефицитът е 4,8 % от БВП, т.е. не е близо до референтната стойност по Договора, съответните фактори не могат да бъдат взети предвид при етапите, водещи до вземане на решение за наличието на прекомерен дефицит за Кипър.

Съгласно член 2, параграф 6 от Регламент (ЕО) № 1467/97, ако Съветът реши, че в дадена държава членка е налице прекомерен дефицит, съответните фактори се вземат предвид при последващите процедурни стъпки, по-специално за определянето на краен срок за коригиране на прекомерния дефицит и в крайна сметка за удължаване на крайния срок.

Следните подраздели разглеждат поред 1) състоянието на бюджета в средносрочен план, включително оценка на съответствието с изискваната корекция за постигане на СБЦ и развитието на публичните инвестиции; 2) развитието на държавния дълг в средносрочен план, неговата динамика и устойчивост; 3) икономическото положение в средносрочен план; 4) други фактори, смятани за важни от Комисията; и 5) други фактори, представени от държавата членка.

4.1. Състояние на бюджета в средносрочен план

Според последващата оценка на спазването от страна на Кипър на предпазните мерки структурното салдо е достигнало излишък от 2,0 % от БВП през 2018 г., т.е. доста над средносрочната цел за балансирана бюджетна позиция в структурно изразение. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. се очаква Кипър да остане над средносрочната бюджетна цел през 2019 г. и 2020 г.

Номинално салдо, структурно салдо и корекция за постигане на СБЦ

Номинално салдо

Номиналното салдо на Кипър намаля до дефицит от 4,8 % от БВП през 2018 г. от излишък в размер на 1,8 % от БВП през 2017 г. и 0,3 % от БВП през 2016 г. Съотношението на приходите към БВП се увеличи с 0,8 процентни пункта от БВП на фона на силен икономически растеж, включително бурен ръст на данъчните постъпления, и благоприятното развитие на пазара на труда. Съотношението на разходите към БВП се увеличи със 7,3 процентни пункта от БВП, най-вече поради

въздействието на правителствените мерки за подкрепа за продажбата и организираната ликвидация на Cyprus Cooperative Bank. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. се предвижда излишъкът по консолидирания държавен бюджет да възлиза на 3,0 % от БВП през 2019 г. и 2,8 % от БВП през 2020 г. В програмата за стабилност се предвижда излишъкът по консолидирания държавен бюджет да възлиза на 3,0 % от БВП през 2019 г. и 2,6 % от БВП през 2020 г.

СБЦ и структурно салдо

През 2018 г. структурното салдо на Кипър достигна излишък от 2,0 % от БВП, което представлява увеличение от 1,3 % от БВП през 2017 г. и 1,1 % от БВП през 2016 г. Следователно структурното салдо за 2018 г. беше доста над средносрочната цел за балансирана бюджетна позиция в структурно изражение.

Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. структурният излишък се очаква да намалее до 1,1 % от БВП през 2019 г. и до 0,7 % от БВП през 2020 г., което отчасти се обяснява с нарастването на положителната разлика между фактическия и потенциалния БВП. Въз основа на информацията в програмата за стабилност преизчисленото структурно салдо се очаква да бъде 1,5 % от БВП през 2019 г., 1,0 % от БВП през 2020 г. и да намалее допълнително през програмния период. Както прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г., така и програмата за стабилност очакват структурното салдо да остане над средносрочната цел през 2019 г. и 2020 г. Разликата спрямо прогнозата на Комисията се дължи на разликата в планирания номинален излишък и на прогнозата за по-ограничена разлика между фактическия и потенциалния БВП, което води до по-тясна циклична корекция.

Публични инвестиции

След като през 2014 г. достигнаха 2,1 % от БВП, публичните инвестиции в Кипър нараснаха до 2,7 % от БВП през 2017 г., което ги приведе в съответствие със средните стойности за ЕС. През 2018 г. публичните инвестиции нараснаха до 5,5 % от БВП, въпреки че увеличението се обяснява най-вече с включването в сектор „Държавно управление“ на два нови субекта (Sedipes и Kedipes), произтичащо от продажбата и организираната ликвидация на Cyprus Cooperative Bank. По-специално, тези субекти регистрираха инвестиция в размер на около 670 милиона евро, съответстваща на дълготрайните активи, получени като обезпечение от бившата Cyprus Cooperative Bank. Като дял от общите държавни разходи публичните инвестиции в Кипър достигнаха 7,3 % през 2017 г. и 12,4 % през 2018 г.

Според програмата за стабилност за 2019 г. публичните инвестиции се очаква да намалят до около 2,0 % от БВП през прогнозния период.

Основните инвестиционни приоритети на правителството са очертани в декларацията за стратегията на правителството. В съответствие с НПР за 2019 г. общата цел на стратегията е да се увеличи потенциалът за растеж, да се подобри конкурентоспособността и да се запази дългосрочната устойчивост на растежа. С цел Кипър да стане по-атрактивен за инвеститорите, акцентът е поставен върху реформи, които имат за цел да създадат ефикасна бизнес среда, да улеснят инвестициите, да насърчат по-доброто регулиране и да рационализират процедурите. Други приоритети са свързани с реформите, насочени към повишаване на ефективността на публичния сектор, насърчаване на МСП и предприемачеството и подобряване на ефикасността на правораздаването. Тези реформи са отразени и в специфичните за всяка държава

препоръки. Очаква се инвестициите (както публични, така и частни) да бъдат насочени в областта на енергетиката, туризма, корабоплаването, промишлеността, образованието, здравеопазването, правосъдието, научните изследвания и иновациите, цифровизацията и околната среда.

4.2. Държавен дълг в средносрочен план

Въпреки увеличението му през 2018 г. в резултат на мерките за подпомагане на банките, което частично обърна тенденцията на спад от 2017 г., държавният дълг се очаква неотклонно да намалява от 2019 г. нататък поради планираните продължаващи високи първични излишъци и силния растеж на номиналния БВП. Въпреки това, според анализа на фискалната устойчивост, извършен от Комисията, все още съществуват фискални рискове. По-специално, големият държавен дълг прави Кипър уязвим за евентуални финансови или икономически сътресения. Тези рискове до известна степен се смекчават от нуждите от финансиране в средносрочен план и подобренията нагласи за кипърския държавен риск от страна на финансовите пазари.

Динамика на дълга

След като намаля значително (с почти 10 процентни пункта от БВП) до 95,8 % от БВП в края на 2017 г., държавният дълг нарасна до 102,5 % от БВП през 2018 г. Това увеличение се дължи главно на еднократната държавна подкрепа за продажбата и организираната ликвидация на Cyprus Cooperative Bank, по-специално издаването на серия от държавни облигации през април и юли 2018 г., които възлизат на 15 % от БВП (3,2 милиарда евро). Сделката представлява нарастване на държавния дълг на Кипър. Въпреки това съотношението на дълга към БВП през 2018 г. се увеличи само със 7 процентни пункта от БВП в сравнение с 2017 г., тъй като силните фискални показатели, лавинообразният ефект (т.е. промените в съотношението на дълга към БВП, свързани с разликата между номиналния растеж и лихвения процент), и операциите за активно управление на дълга отчасти компенсират увеличението на дълга, свързано със Cyprus Cooperative Bank. Последното доведе до възстановяване на част от дълга от натрупаното салдо от парични средства в брой, по-специално правителството изцяло погаси дълговете към Централната банка на Кипър (в размер на 483 милиона евро или 2,3 % от БВП) през декември 2018 г.

Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. се очаква съотношението на дълга към БВП постепенно да спадне на 96,4 % от БВП през 2019 г. и да продължи да спада до под 90 % от БВП през 2020 г. Намалението се обяснява главно с очакваните високи първични бюджетни излишъци от около 5 % от БВП и силния растеж на номиналния БВП.

Според програмата за стабилност държавният дълг се очаква рязко да намалее през 2019—2022 г. Държавният дълг се очаква да спадне рязко до 95,7 % от БВП през 2019 г. и да продължи да спада до под 90 % през 2020 г. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. се предвижда намаляването на дълга през 2019 г. да бъде малко по-малко от прогнозата в програмата за стабилност, главно поради по-консервативните прогнози за растежа и инфлацията и по-високата корекция наличности-потоци (под формата на натрупване на финансови активи).

Лихвени разходи

В съответствие с общата тенденция в еврозоната лихвените проценти по кипърски дългови инструменти са на най-ниското си до момента равнище. 7-годишната облигация достигна доходност от около 0,9 % в края на април 2019 г., а доходността на 10-годишната облигация беше около 1,4 %, достигайки рекордно ниски нива от 2015 г. насам. Въз основа на предоставените данни имплицитният лихвен процент е намалял през последните години — от 3,0 % през 2015 г. на 2,4 % през 2018 г. Очаква се той да остане около 2,4 % през 2019 г.

Устойчивост на обслужването на дълга

Кипърските власти използват благоприятните пазарни условия за рефинансиране на непогасения дълг при много по-ниски лихви със значително по-дълъг срок на погасяване.

Анализът на фискалната устойчивост показва наличието на фискални рискове в краткосрочен план, въпреки че прогнозираният голям първичен излишък следва да позволи значително намаляване на държавния дълг през 2019 г. и по този начин до известна степен да смекчи този риск. Показателят S0 показва наличието на риск от фискално напрежение за период от една година⁶. По-специално, слабостите произтичат както от фискалната позиция, така и от финансовата конкурентоспособност. Това се обяснява главно с еднократните мерки за подкрепа на банките, които доведоха до влошаването на няколко фискални променливи, като първичното салдо и нетния и брутният държавен дълг през 2018 г., както и с високия дълг на частния сектор. Накрая, нагласата спрямо кипърския държавен риск от страна на финансовите пазари се подобри, което допълнително смекчава краткосрочните рискове.

В средносрочен и дългосрочен план Кипър е изправен пред средни по тежест рискове за фискалната устойчивост. Отрицателната стойност на показателя S1 за дългосрочната устойчивост на публичните финанси показва факта, че не са необходими предварителни фискални корекции за намаляване на дълга под референтната стойност от 60 % от БВП до 2033 г., което води до нисък риск в средносрочен план. Анализът на устойчивостта на дълга показва обаче, че съотношението на дълга към БВП ще намалее до малко над критичния праг от 60 % до 2029 г., което е признак за среден риск⁷. В дългосрочен план се счита, че Кипър е изложен на среден риск за фискалната

⁶ За повече информация вж. „Доклад за фискалната устойчивост за 2018 г.“, European Economy Institutional Paper, № 094.

⁷ В анализа на устойчивостта на дълга се използва като отправна точка прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. (за 2019 г. и 2020 г.). След 2020 г. анализът се основава на следните стандартни допускания в методиката на Комисията: i) първичното структурно салдо, преди отразяване на разходите, свързани със застаряването на населението, остава с излишък от 2,7 % от БВП при допускането, че фискалната политика няма да претърпи промяна; ii) инфлацията се доближава до 2,0 % до 2023 г. и остава стабилна след това; iii) реалният дългосрочен лихвен процент по нов и разсрочен дълг се доближава линейно до 3 % (5 % в номинално изражение) до края на 10-годишния прогнозен период в съответствие с допусканията, договорени с работната група по въпросите на застаряването на населението към Комитета за икономическа политика; iv) реалният БВП се увеличава с прогнозираните темпове в съответствие с общоприетите методи на работната група по разликата между фактическия и потенциалния БВП към Комитета за икономическа политика до t+10 и след това расте съгласно прогнозите на работната група по въпросите на застаряването на населението на Европейската комисия (средно около 1,5 % за

устойчивост. Показателят за фискално отклонение S2 показва нисък риск, докато анализът на устойчивостта на обслужването на дълга показва, че в дългосрочен план съществува среден риск поради слабости, свързани с голямата тежест на дълга.

Посочените по-горе рискове и високото равнище на държавния дълг изтъкват значението на поддържането на фискална дисциплина в средносрочен и дългосрочен план, както и на поддържането на стимулиращи растежа структурни реформи, за да се гарантира намаляване на държавния дълг.

4.3. Икономическото положение в средносрочен план

Въпреки изпълнението на няколко структурни реформи потенциалният растеж в Кипър продължава да бъде ограничен, тъй като наследените проблеми продължават да съществуват, като например много големият дял на необслужваните кредити във финансовия сектор и високата задлъжнялост на частния и публичния сектор. Кипър постигна известен напредък в изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки за 2018 г., по-специално посредством осъществяването на важни мерки в контекста на цялостна стратегия за намаляване на необслужваните кредити, улесняване на достъпа до финансиране за МСП и подготовка на изпълнението на първия етап от националната система за здравно осигуряване.

Циклични условия, потенциален растеж и инфлация

Кипър е една от европейските държави, засегнати най-тежко от икономическата криза, и поради това поиска външна финансова помощ. През периода 2013—2015 г. страната трябваше да изпълни програма за икономически реформи с акцент върху финансовия сектор. Въпреки това наследените проблеми остават, както се вижда от продажбата и организираната ликвидация на втората по големина банка (Cyprus Cooperative Bank) през 2018 г. През периода 2012—2014 г. Кипър преживя рецесия, но от 2015 г. насам реалният растеж се възобнови. От 2016 г. нататък Кипър е в силно изразен цикличен подъем, с годишен реален растеж от над 4 % през 2016—2017 г. и близък до него растеж през 2018 г. Пазарът на труда силно се възстанови, а в последно време заетостта нарасна с около 4 % годишно, докато заплатите се увеличиха умерено. Безработицата спадна от близо 17 % в разгара на кризата до 7,1 % през февруари 2019 г. Дълготрайната безработица също напоследък се е свила.

периода 2018—2029 г.) и v) разходите, свързани със застаряването на населението, се развиват в съответствие с прогнозите в доклада от 2018 г. за застаряването на населението.

Таблица 3: Тенденции в движението на макроикономическите и бюджетните показатели (% от БВП)

	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.		2020 г.	
				КОМ	ПС	КОМ	ПС
Реален БВП (% изменение)	4.8	4.5	3.9	3.1	3.6	2.7	3.2
Потенциален БВП (% изменение)	0.8	2.1	1.9	2.1	2.8	2.1	3.1
Разлика между фактическия и потенциалния БВП (% от потенциалния БВП)	-1.5	0.8	2.8	3.8	3.0	4.3	3.1
Салдо по консолидирания държавен бюджет	0.3	1.8	-4.8	3.0	3	2.8	2.6
Първично салдо	3.1	4.3	-2.3	5.4	5.3	4.9	4.8
Еднократни и други временни мерки	-0.1	0.0	-8.2	0.0	0.0	0.0	0.0
Бруто образуване на основен капитал на правителството	2.5	2.7	5.5	2.2	2.1	2.2	2
Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл	1.1	1.3	-6.2	1.1	1.5	0.7	1.0
Първично салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл	3.8	3.9	-3.7	3.5	3.8	2.7	2.2
Структурно салдо (i)	1.1	1.3	2.0	1.1	1.5	0.7	1
Структурно първично салдо	3.9	3.9	4.5	3.5	3.8	2.7	2.2

Източник: Програмата за стабилност (ПС) за 2019 г. и прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. (КОМ)

Бележки:

(i) Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, без еднократните и другите временни мерки.

В бъдеще реалният растеж се очаква да бъде солиден от гледна точка на търсенето на вътрешния пазар, по-специално на частното потребление и инвестициите. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. се очаква растежът на БВП да бъде 3,1 % през 2019 г. и 2,7 % през 2020 г. Инфлацията в Кипър беше много ограничена в продължение на години и се очаква ситуацията да остане непроменена. Очаква се хармонизираният индекс на потребителските цени да нарасне до 0,9 % през 2019 г. (след инфлация от 0,8 % през 2018 г.) и по-нататък до 1,1 % през 2020 г. Въпреки изпълнението на няколко структурни реформи, потенциалният растеж в Кипър продължава да бъде ограничен, тъй като наследените проблеми, включително много големия дял на необслужваните кредити във финансовия сектор и високата задлъжнялост на частния и публичния сектор, продължават да съществуват. Потенциалният растеж се оценява на около 2 % за периода 2018—2020 г., като натрупването на капитал е основен положителен фактор, последвано от общия принос на труда (който се дължи на увеличаването на заетостта). Общата факторна производителност след години на отрицателен принос се очаква да бъде положителна през 2019 г. и 2020 г., но все още много близка до нула.

Разликата между фактическия и потенциалния БВП е положителна и ще се подобрява. Очаква се тя да нарасне от 2,8 % през 2018 г. до 4,3 % през 2020 г.

Структурни реформи

В националната програма за реформи (НПР)⁸, приета на 15 април 2019 г., правителството на Кипър потвърждава ангажимента си да прилага широкообхватна програма за структурни реформи, която ще спомогне за поддържането на устойчив растеж в дългосрочен план. Основните приоритети на реформите, очертани в НПР, са насочени към преодоляването на предизвикателствата, посочени в специфичните за всяка държава препоръки на Съвета от 2018 г.⁹ и в доклада за 2019 г. за Кипър¹⁰.

В доклада за 2019 г. за Кипър се стигна до заключението, че като цяло държавата членка е постигнала известен напредък в изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки за 2018 г. По-конкретно, налице е значителен напредък в прилагането на важни мерки в рамките на цялостна стратегия за намаляване на необслужваните заеми, включително чрез укрепване на правната уредба на несъстоятелността, налагането на възбрана и продажбата на заеми. Кипър е постигнал известен напредък по отношение на достъпа до финансиране за МСП, като е пуснал нови финансови инструменти и е подготвил изпълнението на първата фаза от националната система за здравно осигуряване. Ограничен напредък бе отбелязан при: i) реформирането на публичната администрация и местните правителства, ii) осъществяването на планирани приватизационни проекти, iii) преодоляването на неефективността в съдебната система, iv) установяването на надеждна система за прехвърляне и издаване на нотариални актове, v) подобряването на ефективността на публичните служби по заетостта за достигане до младите хора и vi) реформирането на образователната система. Не е постигнат напредък по отношение на укрепването на надзора на застрахователните дружества и пенсионните фондове и опростяването на административните процедури за големи инвестиции.

Освен това през февруари 2019 г. Комисията заключи, че в Кипър съществуват прекомерни макроикономически дисбаланси, а именно голям частен, публичен и външен дълг и необслужвани кредити в контекст на все още сравнително висока, макар и намаляваща, безработица и слаб потенциален растеж.

4.4. Други фактори, смятани за важни от Комисията

За запазване на финансовата стабилност правителството прие редица мерки за подпомагане на продажбата и организираната ликвидация на Cyprus Cooperative Bank. Тези мерки в подкрепа на финансовия сектор доведоха до дефицит на консолидирания държавен бюджет през 2018 г. и до увеличаване на публичния дълг през 2018 г., както беше обсъдено в раздели 4.2 и 4.3. По-специално, еднократните мерки за подпомагане на банките оказаха отрицателно въздействие върху салдото по консолидирания държавен бюджет с 8,3 % от БВП (1,7 милиарда евро) през 2018 г.¹¹ Освен това

⁸ Национална програма за реформи на Кипър за 2019 г. <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2019-european-semester-national-reform-programme-cyprus-en.pdf>

⁹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910\(12\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910(12)&from=EN)

¹⁰ Доклад за 2019 г. за Кипър https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-cyprus_en.pdf

¹¹ Въздействието на мерките за банкова подкрепа за Cyprus Cooperative Bank в размер на 1,7 милиарда евро върху бюджетните сметки на сектор „Държавно управление“ за 2018 г. се изчислява главно, както следва: i) капиталов трансфер в размер на 710 милиона евро в резултат

емитирането на поредица от държавни облигации, свързани с тези мерки за подкрепа, повлия на публичния дълг с 15 % от БВП (3,2 милиарда евро).

Наред с другите фактори, които Комисията счита за уместни, особено внимание се обръща на финансовия принос за насърчаването на международната солидарност и постигането на целите на политиката на Съюза, на задължението, поето под формата на двустранна и многостранна подкрепа между държавите членки в контекста на запазването на финансовата стабилност, и на дълга, свързан с операции по финансово стабилизиране по време на големи финансови сътресения (член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97).

В член 12, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 473/2013 се изисква настоящият доклад да разглежда също така *степенята, в която съответната държава членка се е съобразила със становището на Комисията относно проекта на бюджетен план на страната, посочено в член 7, параграф 1* от същия регламент. В становището на Комисията относно проекта на бюджетен план на Кипър за 2019 г. се стига до заключението, че Кипър е спазил разпоредбите на ПСР през 2018 и 2019 г. и органите се приканват да изпълнят бюджета за 2019 г.¹² Бюджетът беше приет от парламента на 14 декември 2018 г. без големи промени в сравнение с проекта на бюджетен план. Сред малкото допълнителни мерки, одобрени за бюджета за 2019 г., намалението на акциза върху горивата беше мярката с най-голямо очаквано въздействие от -0,3 % от БВП върху приходите през 2019 г.

4.5. Други фактори, представени от държавата членка

На 31 май 2019 г. кипърските органи изпратиха писмо със съответните фактори в съответствие с разпоредбите в член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97. Анализът, представен в предишните раздели, вече обхваща в общи линии основните фактори, представени от органите.

Кипърските органи подчертават факта, че фискалните резултати в Кипър остават силни и превишението над референтната стойност от 3 % от БВП през 2018 г. се дължи изцяло на временните мерки за правителствена подкрепа на Cyprus Cooperative Bank. Освен това според писмото еднократните мерки, предоставени на Cyprus Cooperative Bank, са сметени за необходими от съображения за финансова стабилност, тъй като те улесняват излизането на банката от финансовия пазар чрез организирана ликвидация и частична продажба на дейностите на банката на друга банкова институция.

на стойността на придобиване (2,17 милиарда евро) минус действителната икономическа стойност на необслужваните кредити, получени от новите субекти (1,46 милиарда евро, произтичащи от реалната икономическа стойност на номиналната стойност на необслужваните заеми, т.е. 20,94 % от 6,97 милиарда евро); ii) инвестиция от около 670 милиона евро, която съответства на дълготрайните активи, получени като обезпечение от бившата Cyprus Cooperative Bank; iii) получената гаранция от Hellenic Bank (т.е. капиталов трансфер) в размер на 155 милиона евро и iv) схемата за доброволно прекратяване на трудовото правоотношение (обезщетение за ранно пенсиониране) за служителите на Cyprus Cooperative Bank (т.е. капиталов трансфер) в размер на 133 милиона евро.

¹²

Въпреки това в становището на Комисията се подчертава, че в проекта на бюджетен план за 2019 г. и прогнозата на Комисията от есента на 2018 г. все още не се отчита увеличаващото дефицита (еднократно) въздействие върху салдото на консолидирания държавен бюджет през 2018 г. от мерките в подкрепа на банковия сектор, свързани със Cyprus Cooperative Bank.

По-конкретно, органите заявяват, че влошаването през 2018 г. на фискалната позиция на консолидирания държавен бюджет — от излишък от 1,8 % от БВП през 2017 г. до дефицит от 4,8 % от БВП през 2018 г., се дължи изключително на еднократните банкови мерки в подкрепа на банковия сектор, предоставени на Surgus Cooperative Bank. Органите посочват също така, че като се изключат еднократните мерки, номиналното салдо по консолидирания държавен бюджет е в излишък от около 3,4 % от БВП през 2018 г., като отбелязва подобрение от 1,6 процентни пункта от БВП в сравнение с предходната година и положително отклонение от 0,5 процентни пункта от БВП от целта, заложена в проекта на бюджетен план за 2019 г. Структурното бюджетно състояние се подобри през 2018 г., като достигна излишък от 2 % от БВП спрямо излишък от 1,3 % през 2017 г.

Накрая, съгласно писмото, номиналният дефицит на консолидирания държавен бюджет се очаква да бъде коригиран през 2019 г. По-специално, номиналният дефицит на консолидирания държавен бюджет се очаква да се върне до излишък от около 3 % от БВП през 2019 г. и 2,8 % от БВП през 2020 г., което отразява нормализирането на икономическата дейност и подобрените условия на пазара на труда. В писмото се посочва, че структурното салдо се очаква да остане с излишък през периода 2019—2020 г., като така надхвърля заложеното в средносрочната бюджетна цел.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

От 2011 г. brutният консолидиран държавен дълг е над референтната стойност от 60 % от БВП, а през 2018 г. — 102,5 % от БВП. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. и в програмата за стабилност се очаква стабилно намаляване на дълга през 2019 г. до под 100 % от БВП. Кипър спазва преходното правило за дълга през 2018 г. и се очаква да спази целевия показател за намаляване на дълга през 2019 г. и 2020 г. Това предполага, че определеният в Договора критерий за дълга е изпълнен.

След номинален излишък на консолидирания държавен бюджет в размер на 0,3 % от БВП през 2016 г. и 1,8 % от БВП през 2017 г., номиналното салдо по консолидирания държавен бюджет на Кипър достигна дефицит от 4,8 % от БВП през 2018 г., значително над посочената в Договора референтна стойност от 3 % от БВП. При липса на еднократния ефект от мерките в подкрепа на банковия сектор в размер на 8,3 % от БВП, салдото на консолидирания държавен бюджет би довело до излишък от 3,5 % от БВП през 2018 г. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. и програмата за стабилност номиналното салдо по консолидирания държавен бюджет се очаква да се върне до излишък от около 3 % от БВП през 2019 г. и над 2,5 % от БВП през 2020 г., в съответствие с референтната стойност и доста под нея (с повече от 5,5 процентни пункта от БВП). Превишението над референтната стойност през 2018 г. не е изключение, въпреки че е временно по смисъла на Договора и на Пакта за стабилност и растеж. Това предполага, че определеният в Договора критерий за дефицита *prima facie* не е изпълнен.

В съответствие с Договора в настоящия доклад се разглеждат и съответните фактори. Тези фактори включват факта, че номиналният дефицит на консолидирания държавен бюджет през 2018 г., включително превишението над референтната стойност, изцяло се дължи на еднократния ефект от мерките в подкрепа на банковия сектор в размер на 8,3 % от БВП, което също така допринесе за нарастване на консолидирания държавен дълг през 2018 г. Освен това структурното салдо достигна излишък от 2,0 % от БВП

през 2018 г. и се очаква да остане над средносрочната цел за балансирана бюджетна позиция в структурно отношение през 2019 и 2020 г. Въпреки това, тъй като съотношението на държавния дълг към БВП надвишава референтната стойност от 60 % и двойното условие не е изпълнено — т.е. условието дефицитът да остане близо до референтната стойност и неговото превишение над референтната стойност да е временно — тези съответни фактори не могат да бъдат взети предвид при етапите, водещи до вземане на решение за наличието на прекомерен дефицит за Кипър.

В същото време Кипър се очаква да бъде в пълно съответствие с всички изисквания на Пакта за стабилност и растеж през 2019 и 2020 г., включително прогнозното изпълнение на средносрочната бюджетна цел и очаквания значителен излишък по консолидирания държавен бюджет, като по този начин се гарантира спазването на критерия за дефицита и на целевия показател за намаляване на дълга. В светлината на изложеното по-горе, откриването на процедура при прекомерен дефицит не би било от полза за бюджетния надзор. Поради това Комисията счита, че не са необходими допълнителни действия, водещи до вземането на решение за наличието на прекомерен дефицит.