



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 7.6.2011  
SEC(2011) 803 окончателен

Препоръка за

**ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА**

**относно Националната програма за реформи на Кипър за 2011 г.**

**и за представяне на становище на Съвета**

**относно актуализираната Програма за стабилност на Кипър за периода 2011—  
2014 г.**

{SEC(2011) 721 окончателен}

Препоръка за

## ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Кипър за 2011 г.

и за представяне на становище на Съвета

относно актуализираната Програма за стабилност на Кипър за периода 2011—  
2014 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

Като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики<sup>1</sup>, и по-специално член 5, параграф 3 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия<sup>2</sup>,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

след консултация с Икономическия и финансов комитет,

като има предвид, че:

- (1) На 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Европейската комисия да се започне изпълнението на нова стратегия за работни места и растеж — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическата политика, съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала за устойчив растеж и конкурентоспособността на Европа.
- (2) На 13 юли 2010 г. Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическата политика на държавите-членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоките за политиката на държавите-членки по заетостта<sup>3</sup>, като заедно двата акта представляват т. нар. „интегрирани насоки“. Държавите-членки бяха призовани да се съобразят с

---

<sup>1</sup> ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

<sup>2</sup> ОВ С..., ...г., стр....

<sup>3</sup> Продължават да се прилагат за 2011 г. с Решение 2011/308/ЕС на Съвета от 19 май 2011 г.

интегрираните насоки в националните си икономически политики и политиките по заетостта.

- (3) На 12 януари 2011 г. Комисията прие първия годишен обзор на растежа, с което постави началото на нов цикъл на икономическото управление в ЕС и на първия европейски семестър за предварителна интегрирана координация на политиката съгласно стратегията „Европа 2020“.
- (4) На 25 март 2011 г. Европейският съвет одобри приоритетите за фискалната консолидация и структурната реформа (в съответствие със заключенията на Съвета от 15 февруари и 7 март 2011 г. и въз основа на годишния обзор на растежа, изготвен от Комисията). Бе подчертана необходимостта да се даде приоритет на възстановяването на стабилността на бюджетите и фискалната устойчивост, намаляването на безработицата чрез реформи на пазара на труда и полагането на нови усилия за стимулиране на растежа. Съветът поиска от държавите-членки да превърнат тези приоритети в конкретни мерки, които да бъдат включени в техните програми за стабилност или програми за конвергенция и в националните програми за реформи.
- (5) На 25 март 2011 г. Европейският съвет също така прикани държавите-членки, участващи в пакта „Евро плюс“, да представят своите задължения достатъчно рано, за да бъдат включени в програмите им за стабилност или програмите им за конвергенция и в националните програми за реформи.
- (6) На 6 май 2011 г. Кипър представи своята национална програма за реформи, а на 7 май 2011 г. — актуализираната си програма за стабилност за периода 2010—2014 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (7) Икономиката на Кипър се възстановява с умерени темпове, след като изживя своето първо свиване за последните тридесет и пет години през 2009 г., когато реалният БВП спадна с 1,7 %. Пазарът на труда беше засегнат от рецесията, като равнището на безработица достигна 6,5 % през 2010 г. Състоянието на публичните финанси също се влоши. От излишък в консолидирания държавен бюджет се стигна до дефицит от 6 % от БВП през 2009 г., породен от автоматични стабилизатори, дискреционни мерки за фискално стимулиране за възпиране на икономическия спад, както и от сериозните последици от по-малкия дял на данъците в структурата на растежа. През 2010 г. икономическата активност отбеляза умерен ръст от 1 %, дължащ се предимно на натрупването на материални запаси след масовото намаляване на складовите наличности през 2009 г., наред с леко възобновяване на частното потребление. Очаква се по-оптимистичната икономическа прогноза да окаже благотворно влияние на пазара на труда, като според прогнозите равнището на заетостта ще се повиши умерено, а равнището на безработицата постепенно ще спадне от пика си от края на 2010 г.
- (8) Съгласно извършената в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета оценка на актуализираната програма за стабилност Съветът е на мнение, че макроикономическият сценарий, който стои в основата на бюджетните прогнози, е правдоподобен до 2012 г., но е твърде оптимистичен след това, ако се съпостави с прогнозите на службите на Комисията от пролетта на 2011 г. С

програмата за стабилност се цели намаляване на бюджетния дефицит до 4 % от БВП през 2011 г. и до 2,6 % през 2012 г. в съответствие с препоръките на Съвета и продължаване на консолидацията след това. В програмата се прогнозира, че съотношението на дълга към БВП ще достигне своя пик през 2012 г. и ще започне да намалява след това. Средногодишното подобрене на структурното салдо за периода 2011—2012 г. е 1,5 % от БВП в съответствие с препоръките на Съвета. При все това определената степен на структурното подобрене е под предвидената в изискванията на Пакта за стабилност и растеж както за 2013 г., така и за 2014 г. Средносрочната бюджетна цел, която е потвърдена като балансиран бюджет в структурно изражение, няма да бъде постигната през програмния период. Въпреки че предвидената цялостна корекция се основава на ограничаване на разходите, повечето мерки през 2011 г. се отнасят до приходите. Като цяло постигането на очакваните резултати в хода на консолидацията, залегнала в програмата, е изложено на рискове, свързани с непрекъснатото реструктуриране на икономическия растеж за намаляване на дела на данъците в състава му, практиката да се приемат допълнителни бюджети през годината, а също и с навременното прилагане на мерките, които все още трябва да бъдат съгласувани със социалните партньори и други, чиито условия все още трябва да бъдат определени (напр. ограничаване на текущите разходи). С оглед на тези рискове може да се наложи приемането на допълнителни мерки, ако макроикономическите или бюджетните резултати се окажат по-лоши от очакваното.

- (9) Въпреки че спадна до около 9 % от БВП през 2010 г., дефицитът по текущата сметка продължава да бъде голям и вероятно ще възпрепятства икономическия растеж в средносрочен план. Големите разходи на обществения сектор трябва да бъдат финансирани чрез външен дълг или чрез по-големи спестявания на местния частен сектор. Последното предполага по-нисък ръст на БВП вследствие на по-ниските инвестиции или частно потребление (ефект на изместването). В средносрочен план дефицитът ще продължи да се подобрява, но в умерена степен. На 13 юли 2010 г. в контекста на процедурата при прекомерен дефицит Съветът препоръча също така на кипърските власти да засилят задължителния характер на своята средносрочна бюджетна рамка. Не е докладвано за напредък в тази насока досега. Според посоченото в програмата за стабилност се предвижда средносрочната бюджетна рамка да се прилага изцяло от фискалната 2014 година нататък, вместо от 2012 г., както се смяташе доскоро. Поради това нейното въздействие би могло да стане осезателно едва в средносрочен план. Навременното прилагане на новата рамка би било от голямо значение за успешната и трайна консолидация на публичните финанси.
- (10) Банковият сектор устоя добре както на световната финансова криза, така и на кризата на държавните дългове в еврозоната, без да е необходима правителствена намеса. Въпреки това с активи на стойност над шест пъти БВП, като се изключат дъщерните дружества и клоновете на чуждестранни банки, и десет пъти БВП, когато същите са включени, делът на банковия сектор в икономиката е голям. Освен това секторът е сравнително концентриран, като пазарът е доминиран от три местни групи, които притежават около 55 % от общия размер на консолидираните активи на банковата система, с изключение на кооперативните банки. Текущите рискове на международните финансови пазари изискват продължаване на консервативното управление на счетоводния

баланс и старателен надзор. Съществуват два различни надзорни органа: Централната банка на Кипър за търговските банки и Органът за надзор и развитие на кооперативните дружества (ASDCS) за кооперативните кредитни институции. Въпреки препоръката на МВФ да има само един надзорен орган както за банките, така и за кооперативните кредитни институции, не е постигнат напредък в тази насока.

- (11) Прогнозираното дългосрочно отражение върху бюджета от застаряването на населението е значително по-голямо от средното за ЕС, най-вече поради относително високото нарастване на разходите за пенсии като дял от БВП през предстоящите десетилетия. През април 2009 г. беше направена пенсионна реформа. Реформата е насочена предимно към приходната част и ще забави съвсем леко увеличаването на разходите за пенсии. Съвсем ограничен е напредъкът в реформата на здравеопазването, с която се цели ограничаване на очакваното увеличение на разходите чрез създаването на национална система за здравеопазване и превръщането на обществените болници в автономни образувания.
- (12) Автоматичната корекция на надбавката за компенсиране на разходите за живот (COLA), която се прави два пъти годишно, е свързана пряко със средната процентна промяна на индекса на потребителските цени за изминалите шест месеца спрямо предходните шест месеца. Тя се радва на силна подкрепа от социалните партньори и не подлежи на обсъждане в процеса на колективно договаряне. Еднаквото ѝ прилагане обаче не позволява на заплатите да отразяват разликите в производителността на отделните сектори. Сред недостатъците на надбавката за компенсиране на разходите за живот (COLA) е, на първо място, това, че заплатите са свързани само с цените на стоките, но не и с увеличаването на производителността. Второ, онези, които се възползват в най-голяма степен от тази система, са тези с по-висок доход (заплатите на 70 % от тях са индексирани чрез COLA), докато мнозинството от най-ниско платените (напр. неквалифицираните работници) не се ползват от нея (само 6 % са индексирани чрез COLA). Трето, надбавката има също така значително отражение върху публичните финанси, тъй като, освен от надниците и заплатите, тя е също така неразделна част от пенсиите, обезщетенията и другите видове надбавки.
- (13) Въпреки че в Кипър участието в пазара на труда е по-високо от средното за ЕС, пазарът на труда се отличава с голямо неравновесие между половете. В националната програма за реформи на Кипър се признава, че несъответствията в равнището на заетост между половете, цената и наличието на детски заведения (включително географското разположение и близостта до местоработата), оскъдността на гъвкави форми на заетост и трайните големи различия в заплащането на двата пола са важни фактори, които възпрепятстват повишаването на заетостта и растежа. Докато равнището на достигане до средна и висша образователна степен в Кипър е високо, изглежда, че професионалното образование и обучение не представлява привлекателна алтернатива. Високото равнище на безработицата при младите хора в комбинация с големия дял на хората с висше образование в общата безработица е сигнал, че има значително разминаване в търсените и предлаганите умения в икономиката на Кипър. Освен това за страна, в която образователното равнище е добро като цяло, степента на участие в програми за учене през целия живот е ниска, особено при някои групи (нискоквалифицираните работници, възрастните хора и безработните). В отговор

на тези проблеми в националната програма за реформи се предвижда създаването на редица нови институти за следдипломно професионално образование и обучение от академичната 2012—2013 година нататък. Съществуват също и планове за въвеждането на новата система за професионални стажове през същата академична година. Като цяло за постигането на стратегическата цел на страната за преминаване от нископродуктивни към високопродуктивни работни места би съдействало в голяма степен преориентирането на образователната система към по-добра комбинация от умения, които съответстват на търсенето на пазара на труда.

- (14) През юли 2010 г. Кипър прие общ закон за транспонирането на Директивата за услугите. Въпреки това съществува загриженост относно пълнотата и задълбочеността на транспонирането, тъй като много от пречките за установяването и свободното предоставяне на услуги продължават да са налице в секторно специфичното законодателство, в което не са направени изменения. Тези пречки варират от такива общоприложими изисквания като разрешенията, изисквани от местните органи за упражняване на стопанска дейност или ограничената продължителност на тези разрешения, независимо от сферата на дейност и съответните рискове, до съвсем специфични условия като фиксирани тарифи за туристическите услуги, анализи на икономическата необходимост и участие на конкурентите при разрешенията за даване под наем на автомобили, дискриминационно третиране на строителните дружества от други държави-членки и забраната за архитектите и инженерите да упражняват професията си като юридически лица.
- (15) Като цяло ограниченията, свързани с околната среда, както и поставяните от ресурсите и енергетиката предизвикателства създават сериозни спънки пред растежа. Те са свързани със специфичното географско положение на страната и с дължащите се на изменението на климата тежки суши. Ще бъде необходимо да се оцени рентабилността на схемите за подпомагане на енергията от възобновяеми източници. Функционирането на енергийния сектор може да бъде значително подобро дори и в краткосрочен план чрез либерализация на пазара, отваряне за конкуренцията и улесняване на инвестициите в инфраструктурата.
- (16) Кипър пое редица ангажименти по силата на пакта „Евро плюс“<sup>4</sup>. Страната пое ангажимент по силата на пакта да укрепи фискалната устойчивост посредством изготвянето на рамков закон за справяне с финансовите кризи и чрез създаването на напълно независим фонд за финансова стабилност. Освен това се води диалог относно реструктурирането на държавната пенсионна система, който трябва да приключи до края на 2011 г. Мерките за повишаване на заетостта са съсредоточени върху борбата с незаконния и недеклаирания труд, преодоляването на несъответствията в предлагането и търсенето на умения и повишаването на конкурентоспособността на предприятията. Мерките за повишаване на конкурентоспособността предвиждат да се задържи покачването на заплатите в публичния сектор (да се преосмисли механизмът за индексирание на заплатите), да се увеличи конкурентоспособността на МСП, да се завърши

---

<sup>4</sup> Повече подробности относно ангажиментите, поети в рамките на пакта „Евро плюс“, могат да бъдат намерени в документ SEC(2011) 721.

Националната цифрова стратегия до 2011 г. и да се насърчат енергийната ефективност и енергията от възобновяеми източници. Тези ангажименти се отнасят за четирите насоки на пакта. Те осигуряват приемственост с по-широката програма за реформи, очертана в програмата за стабилност и националната програма за реформи, и потвърждават вече обявените планове за реформи, имащи за цел преодоляването на структурните слабости на страната, без на този етап да има определен график за разглеждането на въпроси като заплатите в публичния сектор и пенсионната система. Поетите ангажименти бяха оценени и взети предвид в настоящите препоръки.

- (17) Комисията направи оценка на програмата за стабилност и националната програма за реформи, включително ангажиментите по пакта „Евро плюс“<sup>5</sup>. Тя взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Кипър, но също така и степента, в която те спазват правилата и насоките на ЕС предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на държавите-членки. В тази връзка Комисията счита, че са необходими повече усилия за постигането на целевия бюджетен дефицит за 2011 г. и че следва да бъдат уточнени допълнителните мерки за консолидация за 2012 г. и след това. С оглед на подобряването на дългосрочната устойчивост на публичните финанси са необходими по-нататъшни мерки спрямо пенсионната система и системата на здравеопазването. Следва да бъдат предприети и по-нататъшни мерки за укрепването на пруденциалната рамка на банковия надзор, адаптирането на системата за индексирание на заплатите и подобряването на професионалното образование, обучение и умения, бизнес средата и енергийната ефективност.
- (18) В контекста на настоящата оценка и предвид Препоръка на Съвета от 13 юли 2010 г. по член 126, параграф 7 от Договора за функционирането на Европейския съюз Съветът разгледа актуализираната Програма за стабилност на Кипър за 2011 г., като становището му<sup>6</sup> е изразено по-специално в препоръки (1) и (3) по-долу. Като взе предвид заключенията на Европейския съвет от 25 март 2011 г., Съветът разгледа националната програма за реформи на Кипър,

**ПРЕПОРЪЧВА** на Кипър да предприеме следните действия в периода 2011—2012 г.:

- (1) Да приеме необходимите постоянни мерки за коригиране на прекомерния дефицит до 2012 г. Да предприеме мерки за поддържане на строг контрол върху разходите и да използва всички по-добри от очакваните резултати в бюджета за по-бързото намаляване на дефицита и дълга. Да осигури напредък към постигането на средносрочната бюджетна цел с най-малко 0,5 % от БВП годишно. Да ускори постепенното преминаване към подлежаща на изпълнение многогодишна бюджетна рамка със задължително законово основание и коригиращи механизми още при изготвянето на бюджета за 2012 г., както и чрез програмно бюджетирание и бюджетирание въз основа на резултатите.

---

<sup>5</sup> SEC(2011) 721.

<sup>6</sup> Предвидено в член 5, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

- (2) Да укрепи допълнително пруденциалната рамка за надзор върху банките и кооперативните кредитни дружества, за да се гарантира ранното откриване на рисковете.
- (3) Да подобри дългосрочната устойчивост на публичните финанси чрез изпълнението на мерки за реформа, с които да се контролират разходите за пенсии и здравеопазване, така че да се ограничи предвижданото увеличение на разходите, свързани със застаряването на населението. Що се отнася до пенсиите, да се увеличи броят на годините осигурителен стаж, да се свърже пенсионната възраст с очакваната продължителност на живота, като същевременно се положат усилия за справяне с високото равнище на риск от изпадане в бедност при възрастните хора. По отношение на здравеопазването, да се предприемат по-нататъшни действия за ускоряване на прилагането на националната здравноосигурителна система.
- (4) Да извърши реформа, след консултации със социалните партньори и в съответствие с националната практика, на системата за договаряне и индексирание на заплатите, за да се гарантира, че техният ръст отразява по-добре промените в производителността на труда и в конкурентоспособността.
- (5) Да предприеме по-нататъшни действия в рамките на планираните реформи в системата за професионално образование и обучение, за да се синхронизират по-добре образователните резултати с нуждите на пазара на труда, по-специално чрез създаването на институт за следдипломно професионално образование и обучение. Да предприеме мерки за повишаване на ефективността на системата за професионално обучение чрез увеличаване на стимулите за професионално образование и обучение и подобряване на достъпа до него, особено за нискоквалифицираните работници, жените и възрастните работници.
- (6) Да премахне оставащите пречки пред установяването и свободното предоставяне на услуги в секторно специфичното законодателство до октомври 2011 г., за да се създадат повече възможности за растеж и работни места в сектора на услугите.
- (7) Да въведе мерки за засилване на конкуренцията при мрежовите услуги, като даде възможност за по-голяма свобода при определянето на цените. Да изготви до 2012 г. план за управление на водите и схема за определяне на цените на водата, които да отразяват нуждата от рентабилност и справедливост, така че да се гарантира по-устойчивото управление на водните ресурси.

Съставено в Брюксел на година.

*За Съвета  
Председател*