



δημοσιονομικό συμβούλιο
fiscal council

Ενδιάμεση Έκθεση

Δημοσιονομικού
Συμβουλίου Κύπρου

Ιούλης 2025

Περιεχόμενα

1. Έγκριση	2
2. Εισηγήσεις	3
3. Μακροοικονομικές Εξελίξεις	6
4. Σύνοψη Εκτιμήσεων και Προβλέψεων	15
5. Δημοσιονομικές Εξελίξεις	16
5.1. Δημόσιο Χρέος	16
5.2. Κρατικά Έσοδα	23
5.3. Δαπάνες	28
5.3.1. Μισθολόγιο και ΑΤΑ	30
5.3.2. Κοινωνικές Δαπάνες	33
5.3.3. Γενικές Παρατηρήσεις σε σχέση με τις Δαπάνες	36
6. Ρίσκα	39
7. Νέοι Δημοσιονομικοί Κανόνες	43
8. Ένθετο: Δασική Πυρκαγιά στην Ορεινή Λεμεσό 2025	47
9. Fiscal Council Opinion on the Annual Progress Report 2025	49

1. Έγκριση

Η Ενδιάμεση Έκθεση 2024 εγκρίθηκε ομόφωνα από το Δημοσιονομικό Συμβούλιο Κύπρου στις 31.07.2025.

Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο εκφράζει τις ευχαριστίες του στη Γραμματεία και τους Λειτουργούς του Συμβουλίου για την συνεισφορά τους στην ετοιμασία της Έκθεσης.

Σημειώνεται πως τα δραματικά γεγονότα στην Ορεινή Λεμεσό εξελίχθηκαν κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ της σύνταξης της παρούσας έκθεσης και της έγκρισής της. Ως εκ τούτου, εκτενής ανάλυση των επιπτώσεων δεν είναι δυνατή.



Μιχάλης Περισιάνης
(Πρόεδρος)



Μάριος Κληρίδης
(Μέλος)



Μάριος Ζαχαριάδης
(Μέλος)

2. Εισηγήσεις

1. Να διαμορφωθεί επίσημη και ολοκληρωμένη σταχυολόγηση όλων των δαπανών για τις οποίες έχει ληφθεί πολιτική ή άλλη δέσμευση και οι οποίες δεν έχουν συμπεριληφθεί στον ετήσιο Π/Υ και ΜΔΠ.

Η λίστα θα πρέπει οπωσδήποτε να περιλαμβάνει **εκτιμώμενο κόστος και χρονοδιάγραμμα** υλοποίησης. Η σχετική λίστα θα πρέπει να αναθεωρείται τουλάχιστον ανά τρίμηνο (αν όχι μηνιαία)¹.

2. α. Να αρχίσει άμεσα η παρακολούθηση της πορείας των πραγματικών Καθαρών Πρωτογενών Δαπανών (ΚΔΠ), με επίσημη καταγραφή της πορείας τουλάχιστον ανά τρίμηνο (αν όχι μηνιαία), ούτως ώστε να μπορεί να τύχει έγκαιρης διόρθωσης η Δημοσιονομική Τροχιά.

β. Η Τροχιά Δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης κάτω από τους ΚΟΔ (Κανόνες Οικονομικής Διακυβέρνησης) θα πρέπει επίσης **να καταγράφεται ρητά στους ετήσιους Π/Υ και ΜΔΠ**, πέρα από τις αναφορές στις συνολικές δαπάνες της Κεντρικής Κυβέρνησης. Η εν λόγω παρακολούθηση θα πρέπει να εστιάζεται στον ρυθμό αύξησης των Καθαρών Πρωτογενών Δαπανών²

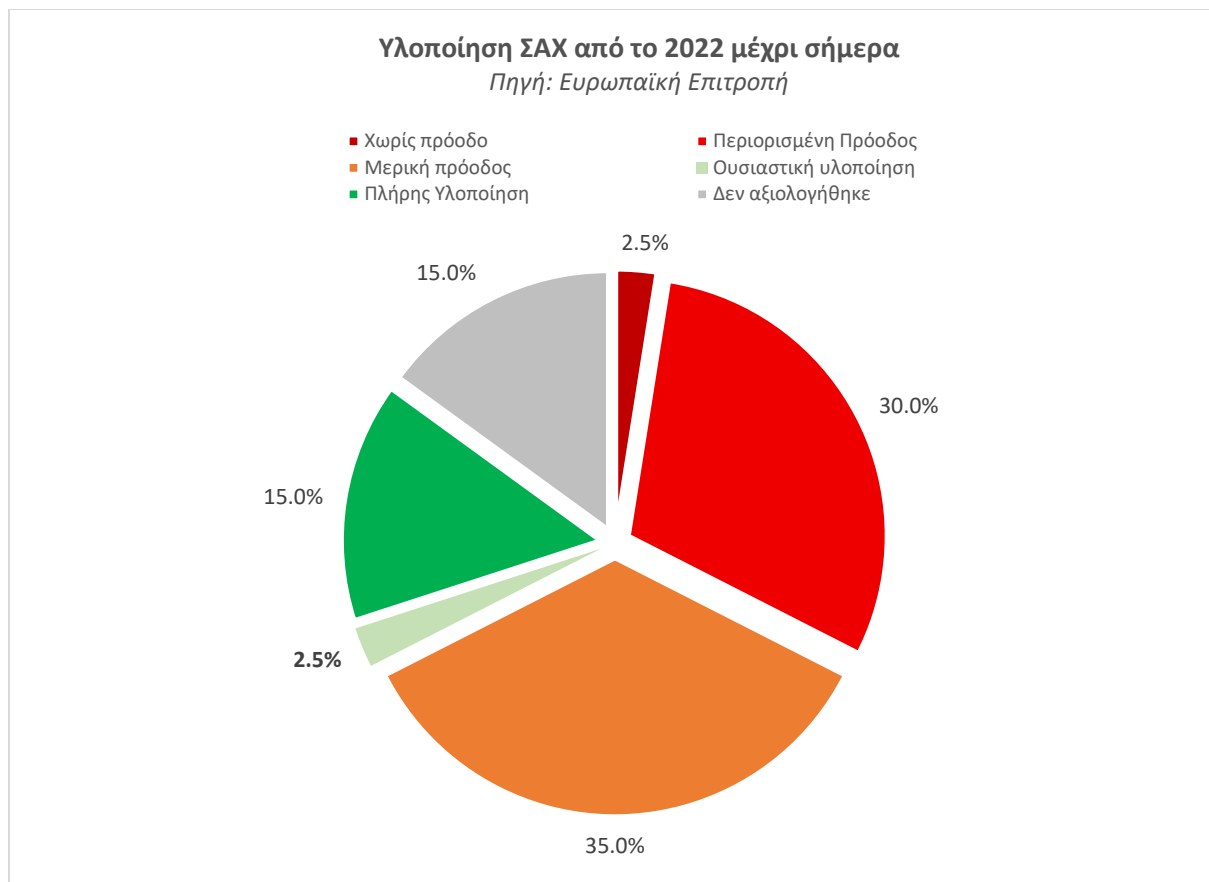
3. Να αποφεύγονται οι αποφάσεις πολιτικής, επίσημες ανακοινώσεις ή άλλες δεσμεύσεις οι οποίες συνεπάγονται σημαντικές δαπάνες κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ της υποβολής του ετήσιου Προϋπολογισμού και ΜΔΠ στη Βουλή των Αντιπροσώπων, και της τελικής του ψήφισης, καθώς δημιουργούν τετελεσμένα εκτός Π/Υ και αυξάνουν τον κίνδυνο εκτροχιασμού δαπανών.

4. Σε κάθε περίπτωση, **να αποφεύγονται δεσμεύσεις πολιτικής χωρίς να προηγηθεί κοστολόγηση και εκτίμηση χρονοδιαγράμματος.**

5. Οι Συστάσεις ανά Χώρα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (Country Specific Recommendations, CSRs) για την Κύπρο να θεωρηθούν ως ντε φάκτο κορυφαίες προτεραιότητες της χώρας, με ρητές και δημόσιες αναφορές στη συγκεκριμένη δέσμευση της χώρας. Η επίδοση της Κύπρου στο συγκεκριμένο θέμα παραμένει χαμηλή.

¹ Ζητήθηκε ενημέρωση από Υπουργεία/Υφυπουργεία/Υπηρεσίες σχετικά με τον συγκεκριμένο σχεδιασμό δράσεων και έργων, συνολικά 162, και κατά πόσον έχουν συμπεριληφθεί στους εκάστοτε Π/Υ που έχουν προετοιμαστεί για το 2026. Από τις απαντήσεις (και κυρίως, την αδυναμία απάντησης), συμπεραίνουμε πως τέτοια σταχυολόγηση δεν υφίσταται ανά φορέα υλοποίησης, γεγονός που οδηγεί σε έντονη ανησυχία για την ποιότητα του προγραμματισμού και σε σχέση με τον κίνδυνο «εκπλήξεων» στους Π/Υ και ιδίως τα έτη 2027-2028.

² <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/economic-governance-framework/>



6. Να ακολουθηθεί πολιτική μείωσης (ή τουλάχιστον συγκράτησης) των ανελαστικών δαπανών, με δεδηλωμένο στόχο να αποτελούν συγκεκριμένο ποσοστό των συνολικών δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης. Η συγκράτησή τους θα δημιουργήσει χώρο στον Π/Υ για τη λήψη μέτρων αν παραστεί ανάγκη και **θα επιτρέψει στη Δημοκρατία να τηρήσει αντικυκλική δημοσιονομική πολιτική.**
7. α. Να διατηρηθεί η σημερινή αυστηρή στάση έναντι οποιωνδήποτε Συμπληρωματικών Προϋπολογισμών, οι οποίοι αποτελούν διαχρονική αδυναμία των Δημοσίων Οικονομικών και οι οποίοι καθίστανται ακόμα πιο προβληματικοί μετά την εισαγωγή των ΚΟΔ. Η ενίσχυση του αρχικού προγραμματισμού δαπανών και της ποιότητας των επί μέρους Προϋπολογισμών αποτελεί κρίσιμο βήμα για την ενίσχυση της δημοσιονομικής αξιοπιστίας.
β. Σε σχέση και με το πιο πάνω, να δοθεί αυστηρή καθοδήγηση σε όλα τα Τμήματα, Διευθύνσεις, Υπουργεία και Αρχές της Δημοκρατίας για προσεκτικό μεσοπρόθεσμο σχεδιασμό δράσεων και δεσμευτικά τριετή ΜΔΠ. Η όποια αναθεώρηση δαπανών σε σχέση με ΜΔΠ

προηγούμενων ετών, θα πρέπει να καταγράφεται ρητά³. Οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής να συμπεριληφθούν στις Ενδεχόμενες Υποχρεώσεις κατά την Εκτίμηση Ρίσκου.

8. Να αρχίσει διάλογος με την Κομισιόν με στόχο την διασαφήνιση των προθέσεων της σε πολιτικό επίπεδο, σε περίπτωση που αποτύχει ο στόχος της Τροχιάς Δαπανών αλλά διατηρηθεί το δημόσιο χρέος σε επίπεδα κοντά στο 60%⁴.
9. Να γίνει πλήρης καταγραφή των δυνητικών και αναδυόμενων δαπανών που προκύπτουν από υποχρεώσεις (όπως είναι η υλοποίηση της ΕΣΕΚ, η ψηφιακή μετάβαση και η άμβλυνση του φυσικού ρίσκου από την κλιματική αλλαγή) και οι οποίες δύναται να εκτροχιάσουν τον δημοσιονομικό σχεδιασμό τα ερχόμενα έτη.

ΣΗΜΕΙΩΣΗ:

Σημειώνουμε την παλαιότερη εισήγηση μας⁵: «Να αρχίσει άμεσα διάλογος σε τεχνοκρατικό επίπεδο με την Κομισιόν με σκοπό τον αποκλεισμό ορισμένων από τις μεγάλες δαπάνες από την εκτίμηση των ΚΠΔ όπως αυτές ορίζονται στους νέους ΚΟΔ (π.χ. ΔΕΦΑ-ΕΤΥΦΑ, ΚΕΔΙΠΕΣ, περιλαμβανομένου και του ενδεχόμενου αποχαρκτηρισμού τους ως μέρος της «Γενικής Κυβέρνησης»), καθώς και για την διασαφήνιση του λογιστικού και στατιστικού χειρισμού των δαπανών που συνεχίζονται σε βάθος χρόνου (π.χ. ΚΕΔΙΠΕΣ, Ταμείο Αλληλεγγύης).» Όσον αφορά στη συγκεκριμένη εισήγηση, το Υπουργείο Οικονομικών έχει αρχίσει να λαμβάνει τα σχετικά μέτρα σε συνεννόηση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τη Eurostat.

Εκκρεμεί όμως η πλήρης μετάβαση της Δημοκρατίας στα νέα λογιστικά πρότυπα. Η καθυστέρηση προκαλεί ασάφειες και αβεβαιότητα ως προς την πορεία δαπανών της Δημοκρατίας και εντείνει τον κίνδυνο να προκύψουν δαπάνες-«έκπληξη» σε μελλοντικούς προϋπολογισμούς, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για τη διαχείριση του χρέους αλλά και για τις υποχρεώσεις της Δημοκρατίας.

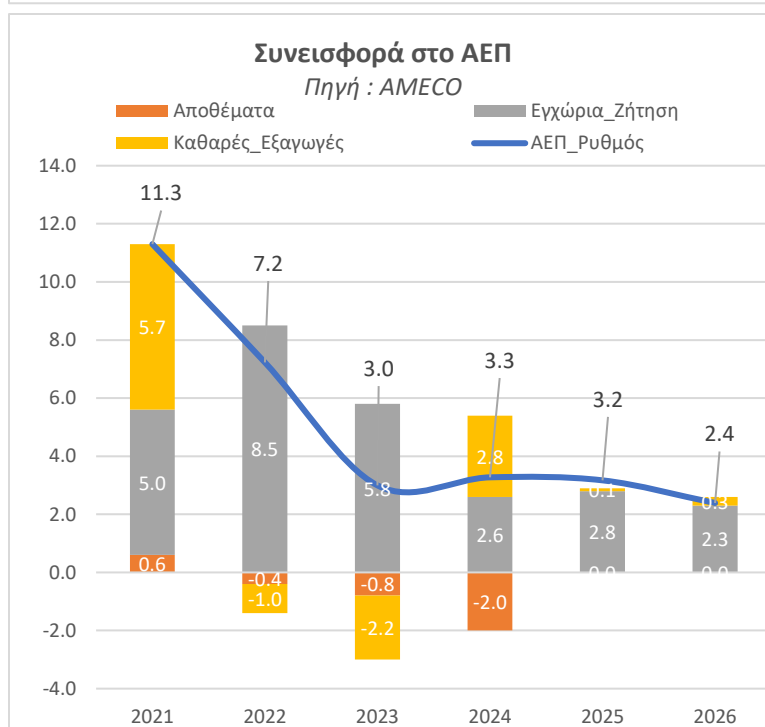
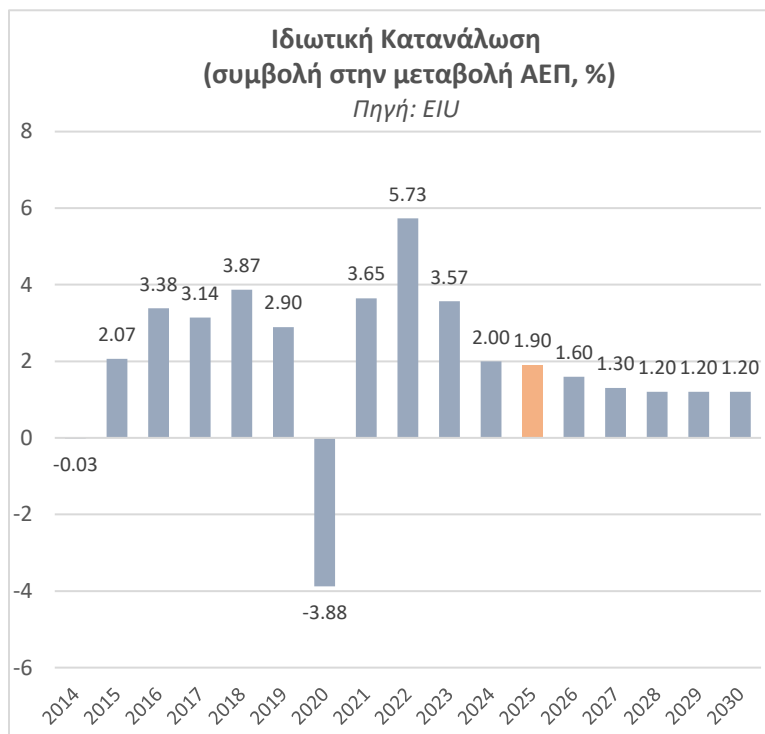
Ως προς την Εισήγηση 7, χαιρετίζουμε τη στάση του Υπουργείου Οικονομικών έναντι των Συμπληρωματικών Προϋπολογισμών. Προσδοκούμε σε λήψη μέτρων ούτως ώστε η συγκεκριμένη στάση του Υπουργείου Οικονομικών, να καταστεί μόνιμη και να μην εξαρτάται από την προσωπική στάση συγκεκριμένων αξιωματούχων.

³ Για παράδειγμα, με τον Π/Υ 2026 και ΜΔΠ 2026-2028, θα πρέπει να γίνεται σαφής σύγκριση με τα ποσά που περιλαμβάνονται για τα έτη 2026-2027, τα οποία αναθεωρούνται σε σχέση με τον Π/Υ 2025 και ΜΔΠ 2025-2027.

⁴ Η ανεπίσημη τοποθέτηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι πως, όσο το χρέος παραμένει σε επίπεδα κάτω του 60% του ΑΕΠ, δεν θα λάβει αυστηρά μέτρα εν όψει υπέρβασης δαπανών. Θα ήταν, όμως, συνετή η εξασφάλιση **επίσημης** τοποθέτησης από πλευράς της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το συγκεκριμένο θέμα.

⁵ Σημείωμα: Παρατήρηση Δημοσιονομικής Τροχιάς της ΚΔ, 19.3.2025.

3. Μακροοικονομικές Εξελίξεις



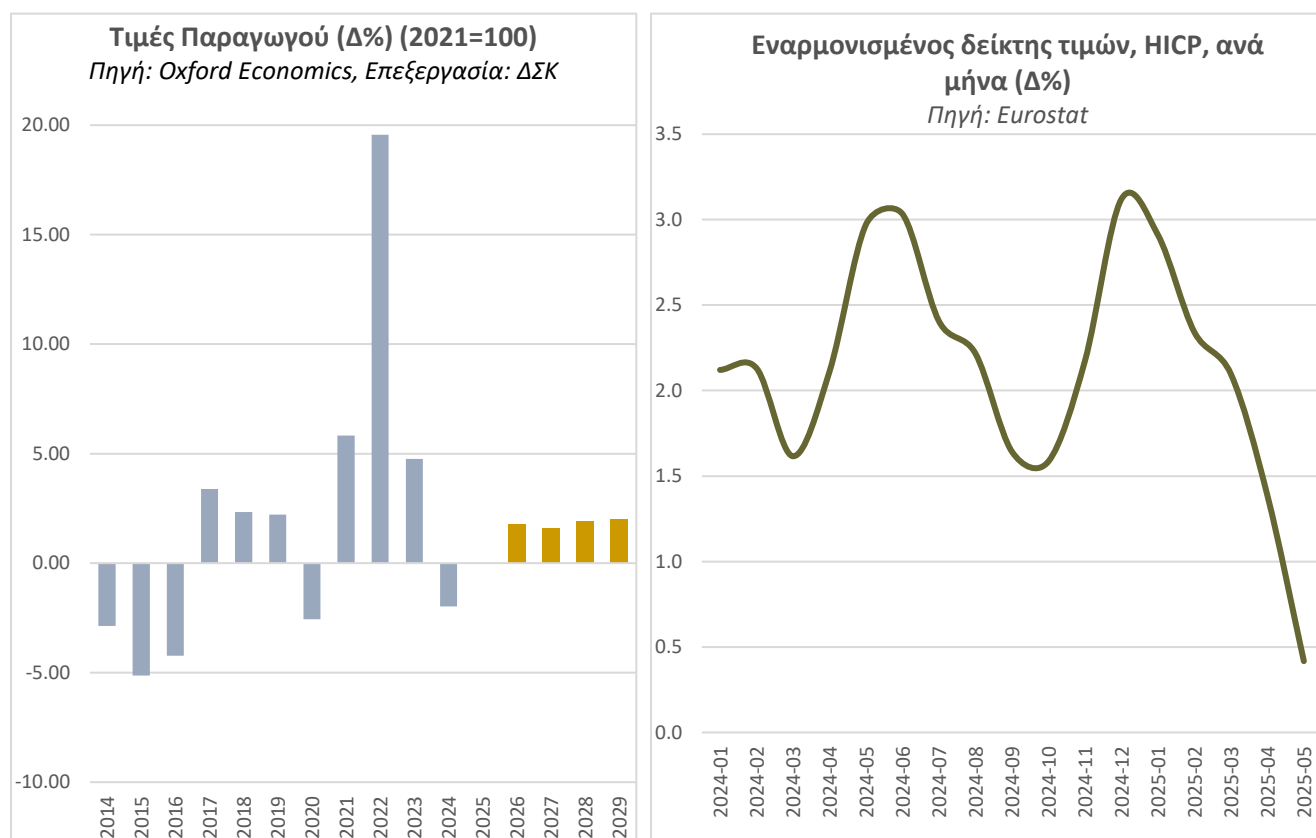
Η κυπριακή οικονομία συνεχίζει να καταγράφει σημαντικές αντοχές στις εξωγενείς πιέσεις, καθώς ο συνδυασμός μεγάλων ιδιωτικών έργων, εγχώριας ζήτησης και δημόσιας κατανάλωσης διατηρούν το ΑΕΠ σε υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης. Η επίδραση των εξωγενών εξελίξεων δεν αναμένεται πως θα έχει σημαντικό αποτύπωμα μέσα στο 2025, ενώ για το 2026 αναμένεται πως ο ρυθμός ανάπτυξης θα παρουσιάσει μικρή αποκλιμάκωση, αλλά θα παραμείνει σε υψηλά επίπεδα κοντά στο 3%⁶.

Μεσοπρόθεσμα, οι αναδυόμενοι κίνδυνοι που σχετίζονται με την κυβερνοασφάλεια, τον μετριασμό των κλιματικών επιπτώσεων, τις ανάγκες υποδομών αλλά και τις ανάγκες για την ψηφιακή και πράσινη μετάβαση, σε συνδυασμό και με τα ζητήματα άμυνας, ενδέχεται να ασκήσουν πρωτογενώς δημοσιονομικές πιέσεις. Οι δε μακροοικονομικές πιέσεις θα είναι, τόσο άμεσες όσο και δευτερογενείς.

Εξακολουθούμε να ανησυχούμε για το θέμα της κλιματικής αλλαγής, το οποίο θα απαιτήσει σημαντικές δαπάνες για αντιμετώπιση του φυσικού ρίσκου τα επόμενα χρόνια, κάτι που

⁶ Βλέπε: Σύνοψη Εκτιμήσεων και Προβλέψεων.

επιβεβαιώθηκε και με τα πρόσφατα δραματικά γεγονότα του Ιουλίου στην Ορεινή Λεμεσό. Ταυτόχρονα σημειώνουμε την καθυστέρηση στην υλοποίηση των υποχρεώσεων της Δημοκρατίας έναντι των ευρωπαϊκών απαιτήσεων που αφορούν στο συγκεκριμένο θέμα. Εντοπίζουμε πολύ περιορισμένη πρόοδο στην υλοποίηση του Εθνικού Σχεδίου για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ) και εκφράζουμε την ανησυχία μας για το υψηλό μελλοντικό κόστος, περιλαμβανομένων και των υποχρεώσεων της Δημοκρατίας για αγορά δικαιωμάτων εκπομπής ρύπων στο πλαίσιο του Συστήματος Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών II (ΣΕΔΕ II)⁷. Όσον αφορά στην πράσινη μετάβαση και στην κλιματική αλλαγή, το διεθνές επενδυτικό κλίμα έχει επίσης επηρεαστεί και εκτιμάται πως η γενικευμένη στασιμότητα στις εν λόγω επενδύσεις θα επηρεάσει και την κυπριακή πραγματικότητα.

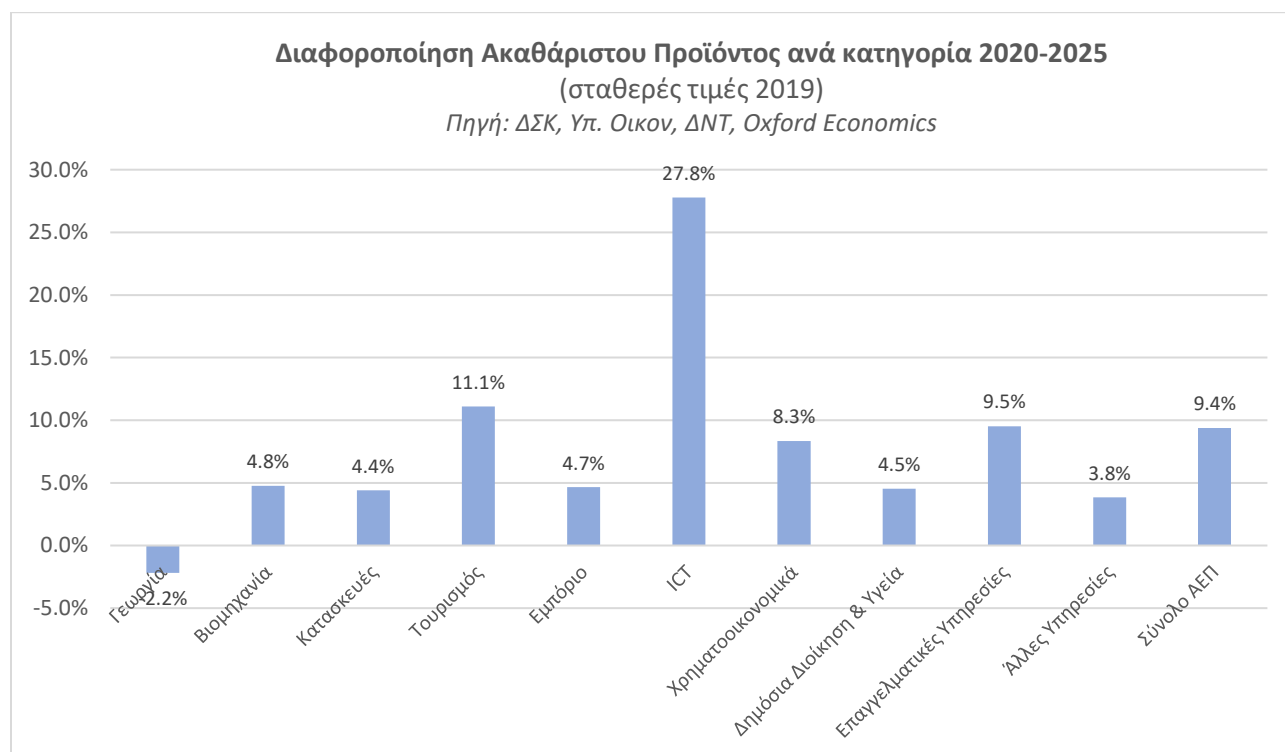


Γενικότερα η «Πράσινη Ατζέντα,» η οποία περιλαμβάνει τις υποχρεώσεις της Κύπρου κάτω από το Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ), το επερχόμενο ΣΕΔΕ II (ETS II), τον Κανονισμό Επιμερισμού Προσπαθειών (ESR) αλλά και της άμβλυνσης των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής (περιλαμβανομένων των φυσικών καταστροφών), **αποτελεί μια ιδιαίτερα οξεία αδυναμία της**

⁷ Το κόστος εκτιμάται στα 160 εκατ. ευρώ, αλλά με την υπόθεση εργασίας πως η ΕΣΕΚ θα υλοποιηθεί πλήρως, κάτι που δεν διαφαίνεται να συμβαίνει.

Δημοκρατίας⁸, με την μέχρι σήμερα πρόοδο να είναι ανεπαρκής παρά το γεγονός ότι τα επίπεδα φιλοδοξίας έχουν τεθεί χαμηλότερα των υποχρεώσεων μας⁹.

Επαναλαμβάνουμε¹⁰ πως, με την επιδείνωση των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής, αλλά και την αύξηση των απωλειών λόγω ακραίων περιβαλλοντικών εξελίξεων, η χώρα ενδεχομένως φτάσει σε σημείο κρίσης, το οποίο θα υποχρεώσει την εκτελεστική εξουσία σε υψηλές δαπάνες που ενδέχεται να ξεπεράσουν τα 3.4 δισ. ευρώ τα επόμενα χρόνια¹¹, κάτι που πρέπει να αποτελεί σοβαρή πηγή ανησυχίας¹².



Παρά τις πιο πάνω πιέσεις και τους μεσοπρόθεσμους διαρθρωτικούς κινδύνους που αναδύονται, η κυπριακή οικονομία συνεχίζει να καταγράφει **ανθεκτικότητα και η συνεχιζόμενη ανάπτυξη είναι ευρείας βάσης**, γεγονός που ενισχύει και τις αντοχές της οικονομίας σε νέα δυνητικά σοκ.

Επιπλέον, κινήσεις πολιτικής, όπως την πίεση που ασκεί το Υπουργείο Οικονομικών, περιλαμβανομένου και του μορατόριουμ στον Συμπληρωματικό Προϋπολογισμό, αλλά και η αύξηση του αντικυκλικού αποθέματος ασφάλειας και η ενεργοποίηση ορίων στον δείκτη δανείων-

⁸ Βλ.: ΔΣΚ: Ενημερωτικό Σημείωμα: Fit for 55, 13.11.2023

⁹ Βλ.: ΔΣΚ: Αρχικές Παρατηρήσεις σε σχέση με τον Π/Υ 2025 και ΜΔΠ 2025-2027, 29 Νοεμβρίου 2024

¹⁰ Βλ. Υποσημείωση 8 και 9 πιο πάνω

¹¹ Επεξηγηματικό Σημείωμα: Οι απαιτούμενες επενδύσεις για την υλοποίηση των μέτρων του Εθνικού Σχεδίου για την Ενέργεια και το Κλίμα, Θεόδωρος Ζαχαριάδης, Ινστιτούτο Κύπρου, Μάρτιος 2025.

¹² Το ΔΣΚ επιφυλάσσεται να προχωρήσει σε ξεχωριστή μελέτη για το θέμα εντός Φθινοπώρου.

προς-αξία από την Κεντρική Τράπεζα, έχουν επίσης συμβάλει στην προστασία της οικονομίας έναντι των ιδιαίτερα πιθανών κραδασμών που μπορεί να προκύψουν τα επόμενα χρόνια.

Σημειώνεται πως η μόχλευση, κυρίως των επιχειρήσεων, είναι αυξημένη και συνιστάται ιδιαίτερη προσοχή, ιδίως με δεδομένη την επιτάχυνση της πιστωτικής επέκτασης για τους μη χρηματοδοτικούς οργανισμούς. Την ίδια στιγμή, παρατηρούνται ιδιαίτερα αυξημένες πιέσεις στα νοικοκυριά, τα οποία φαίνεται πως χρησιμοποιούν πιστώσεις για την ικανοποίηση συνήθων αναγκών, κάτω από το βάρος του κόστους ζωής, το οποίο πλέον εδραιώνεται σε υψηλά επίπεδα μετά και το πληθωριστικό επεισόδιο των προηγούμενων ετών¹³.

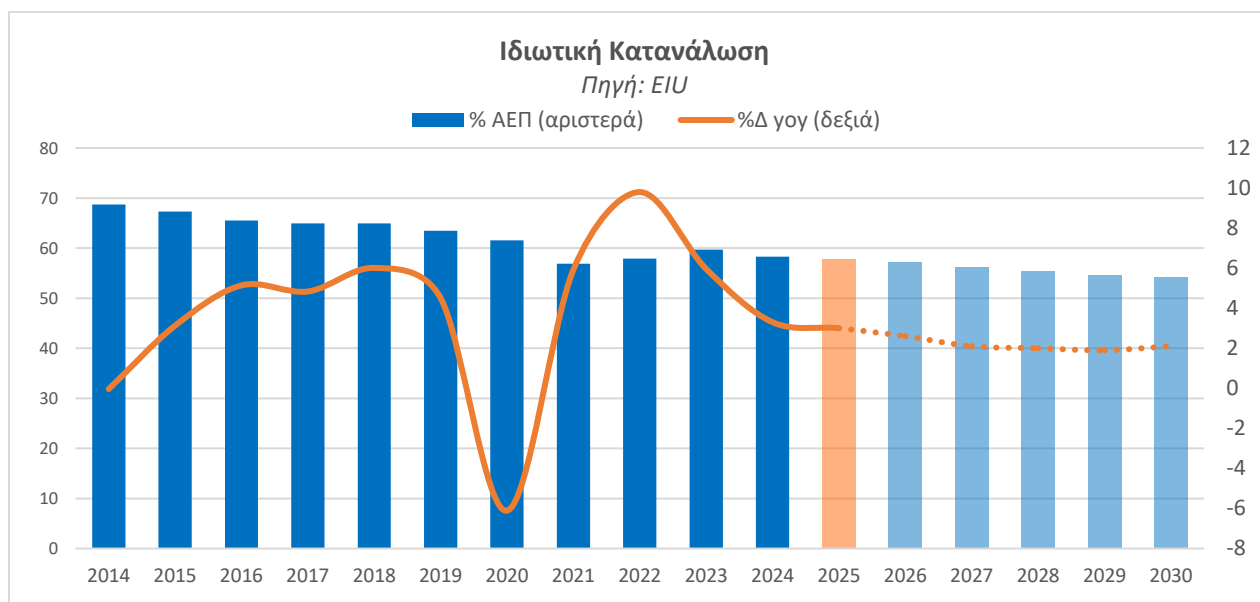
Ιδίως για την Κύπρο, σημαντικός κίνδυνος παραμένει μια δυνητική εξάπλωση των εξελίξεων που αφορούν στους δασμούς, πέρα από τα αγαθά και στις υπηρεσίες.

Σημειώνουμε, και συμφωνούμε, με την τοποθέτηση της Κεντρικής Τράπεζας πως : *«Η μετατόπιση του ισοζυγίου των κινδύνων από πληθωριστικές ανησυχίες προς φόβους επιβράδυνσης της ανάπτυξης, ή ακόμα και τεχνικής ύφεσης σε σημαντικές οικονομίες, σε συνδυασμό με την επιδείνωση της βιωσιμότητας του παγκόσμιου χρέους, επιβαρύνει τις παγκόσμιες οικονομικές προοπτικές και ενισχύει τις μακροοικονομικές και χρηματοοικονομικές ευπάθειες διεθνώς¹⁴.»*.

Παρατηρούμε την επιτάχυνση του δημόσιου χρέους, τόσο διεθνώς, όσο και στην ευρωζώνη, γεγονός που καθιστά ακόμα σημαντικότερη τη πτωτική τάση του χρέους της Κυπριακής Δημοκρατίας, ιδίως αν ληφθεί υπόψη και ο αυξημένος κίνδυνος που υφίσταται σε σχέση με μια πιθανή αναταραχή στις διεθνείς αγορές.

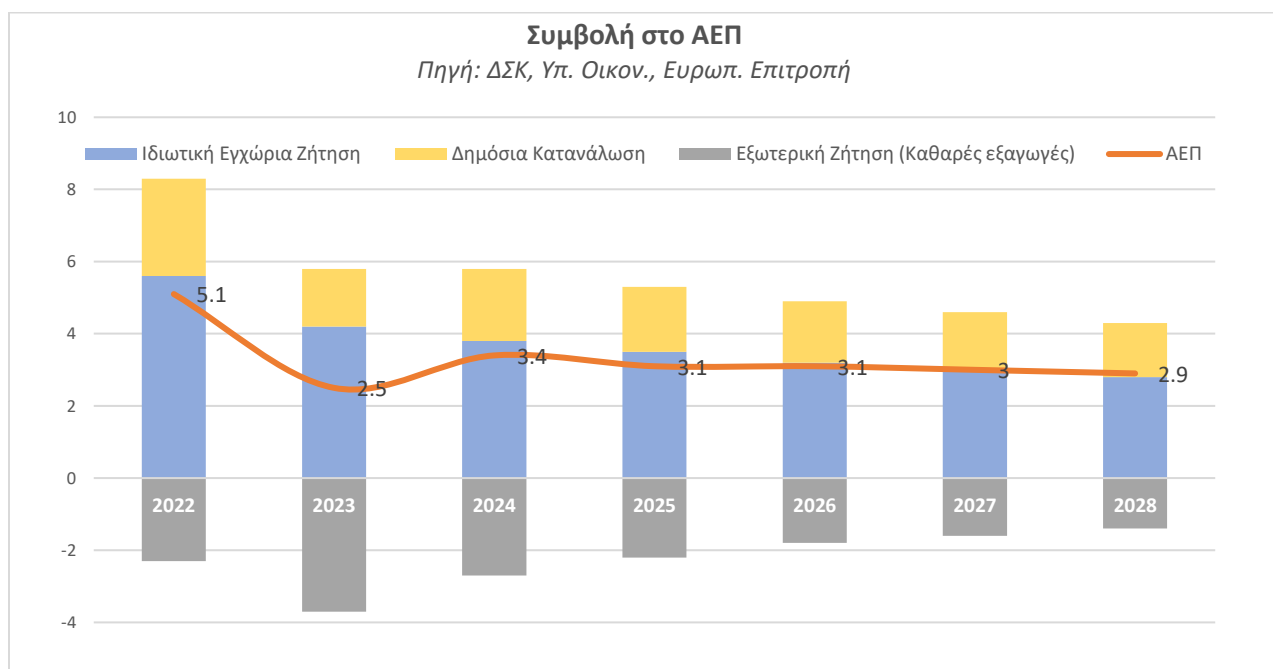
¹³ ΔΣΚ: Εσωτερικό Σημείωμα: Πληθωρισμός στην Κύπρο, 2025.

¹⁴ https://www.centralbank.cy/images/media/pdf_el/CBC-Financial-Stability-Report-2024-Greek0001.pdf

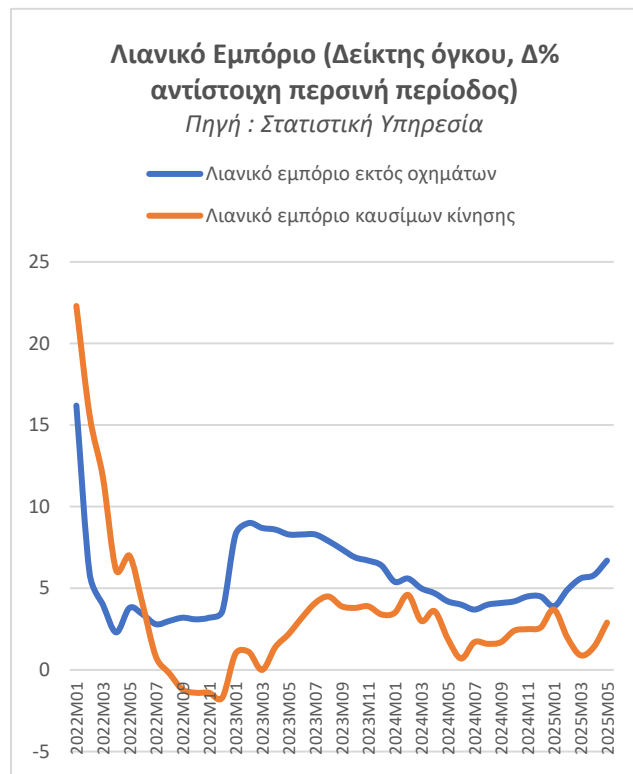


Κάτω από την πίεση που ασκείται στην εξωτερική ζήτηση, και παρά την επιτάχυνση των εξαγωγών από τομείς όπως είναι ο τομέας Τεχνολογίας Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ICT), η ιδιωτική κατανάλωση παραμένει ο σημαντικότερος παράγοντας της ανάπτυξης.

Η σταδιακή υποχώρηση της συνολικής εγχώριας ιδιωτικής ζήτησης παραμένει ρηχή, γεγονός που επιτρέπει στη συγκεκριμένη κατηγορία να συνεχίσει τη σημαντική, θετική της συμβολή στην αύξηση του ΑΕΠ.



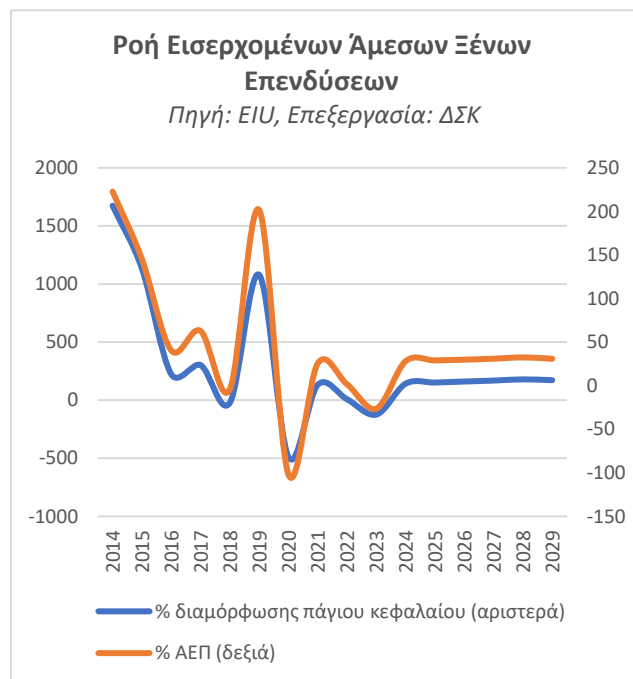
Οι τομείς της οικονομίας συνεχίζουν στο σύνολό τους να καταγράφουν θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης, με εξαίρεση τη Γεωργία, η οποία δέχεται έντονες πιέσεις, τόσο βραχυπρόθεσμες όσο



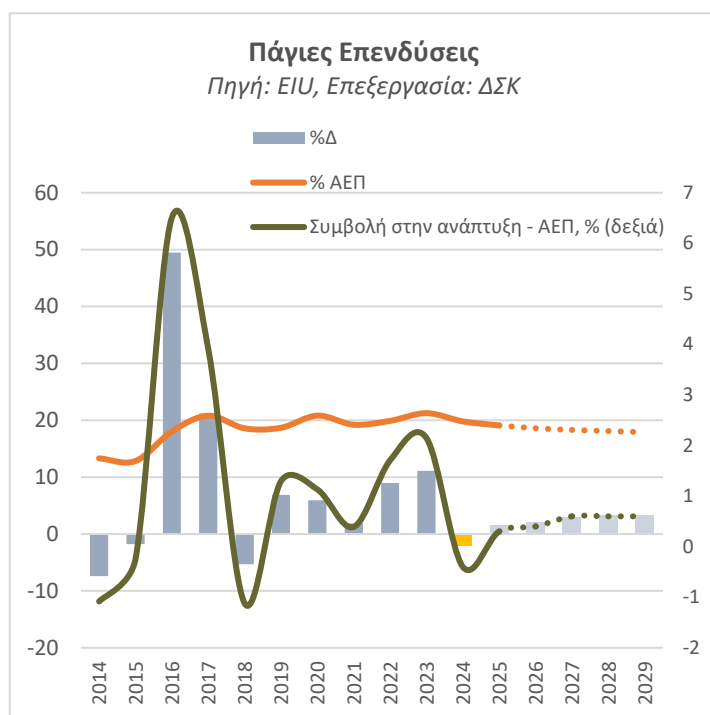
και μόνιμες. Πέρα από τις φυσικές καταστροφές και τις κλιματικές εξελίξεις, σημαντικές πιέσεις ασκούνται εξ αιτίας διαρθρωτικών προβλημάτων που αφορούν στο μέγεθος των κλήρων και των επιχειρήσεων, στην κατάρτιση των επαγγελματιών, στις κεφαλαιουχικές επενδύσεις και στην πρόσβαση σε κεφάλαια, αλλά και στην ηλικία των επαγγελματιών. Η τάση δεν αφορά μόνο στο 2025, αλλά παραμένει σταθερή από το 2013.

Όσον αφορά στα επίπεδα ανεργίας, σημειώνουμε πως η οικονομία βρίσκεται σε συνθήκες πλήρους απασχόλησης, και αναμένεται πως θα παραμείνει σε χαμηλά επίπεδα. Σε πείσμα κάποιων εκτιμήσεων που έθεταν τα επίπεδα NAIU¹⁵ χαμηλότερα από τα σημερινά επίπεδα ανεργίας, όλες οι ενδείξεις σήμερα συγκλίνουν στο συμπέρασμα πως τα επίπεδα ανεργίας βρίσκονται κοντά στα επίπεδα που συνάδουν και με σταθερά επίπεδα πληθωρισμού.

Παρά την ευνοϊκή εικόνα που παρουσιάζουν οι δείκτες που σχετίζονται με την απασχόληση, όμως, η ασυμμετρία μεταξύ κατάρτισης και των αναγκών της οικονομίας (“skills mismatch”), εξακολουθεί να είναι μια από τις διαρθρωτικές αδυναμίες της χώρας.



¹⁵ Τα επίπεδα ανεργίας που συνάδουν με σταθερά επίπεδα πληθωρισμού.

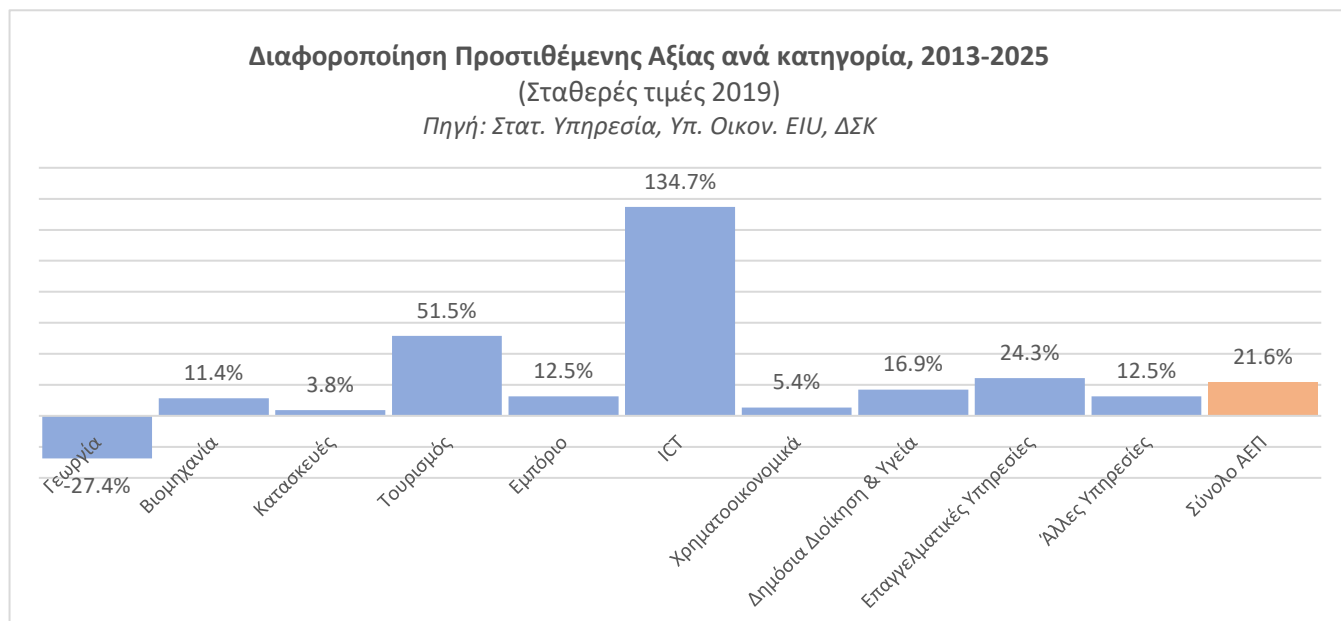


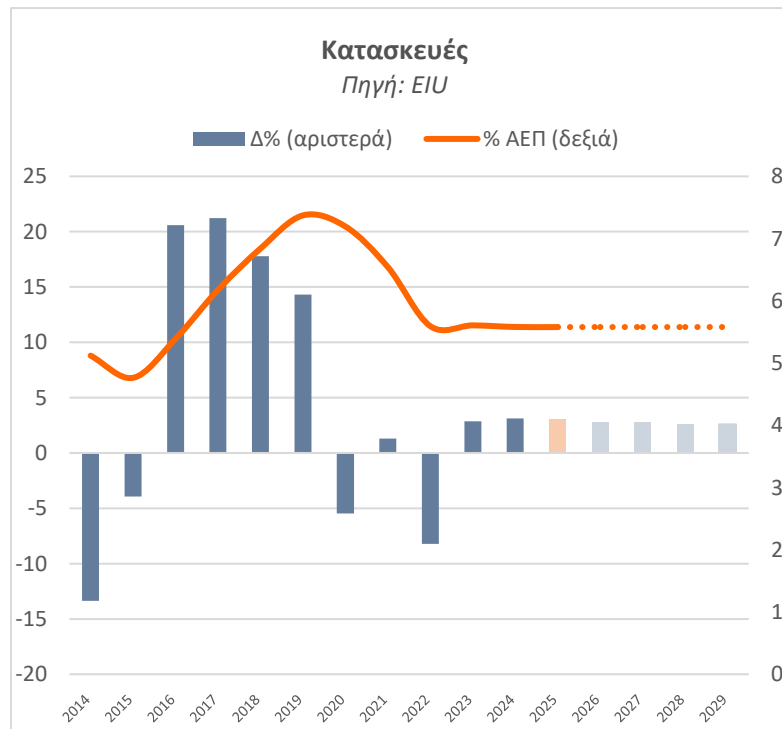
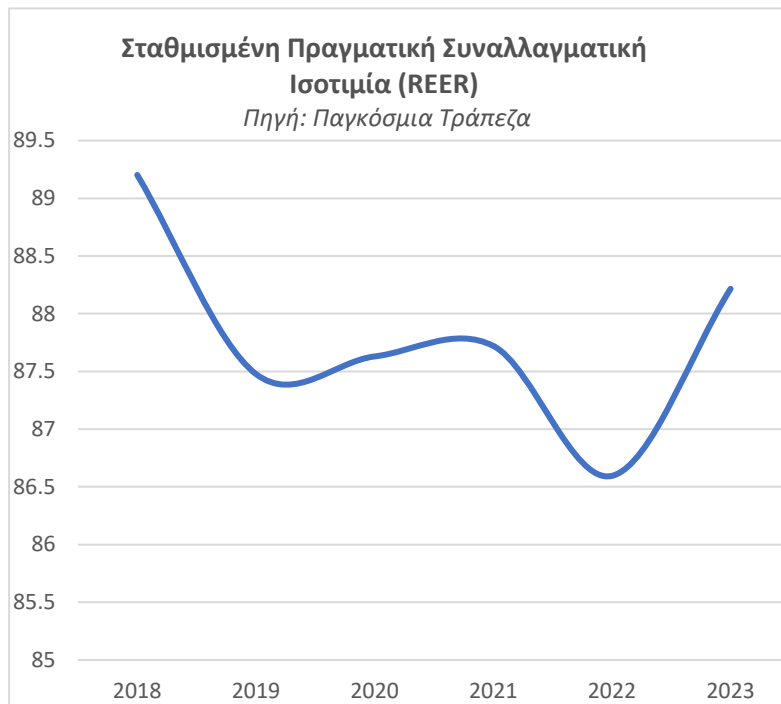
Σε γενικές γραμμές, οι δείκτες της κυπριακής οικονομίας παραμένουν υγιείς, με θετική ανάπτυξη να εντοπίζεται σχεδόν σε όλους τους τομείς της οικονομίας και συνθήκες πλήρους απασχόλησης, με μικρές διακυμάνσεις.

Ο πληθωρισμός καταγράφει σταθεροποίηση και, παρά τους κινδύνους που υφίστανται ακόμα, το βασικό σενάριο για το 2025 εκτιμά πως το έτος θα ολοκληρωθεί με επίπεδα πληθωρισμού κοντά, ή ελαφρώς χαμηλότερα, από το όριο του 2%.

Η αυξημένη ένταση στις εργασιακές σχέσεις αποτελεί σημαντική αδυναμία, με το

ενδεχόμενο αναταραχής, καθοδηγούμενης από το γεγονός ότι η κατανομή της αύξησης στους πραγματικούς μισθούς περιόρισε τις αυξήσεις στα υψηλά εισοδηματικά στρώματα, ενδέχεται να επηρεάσει σημαντικά αλλά παροδικά, την ανάπτυξη για το δεύτερο εξάμηνο του έτους.





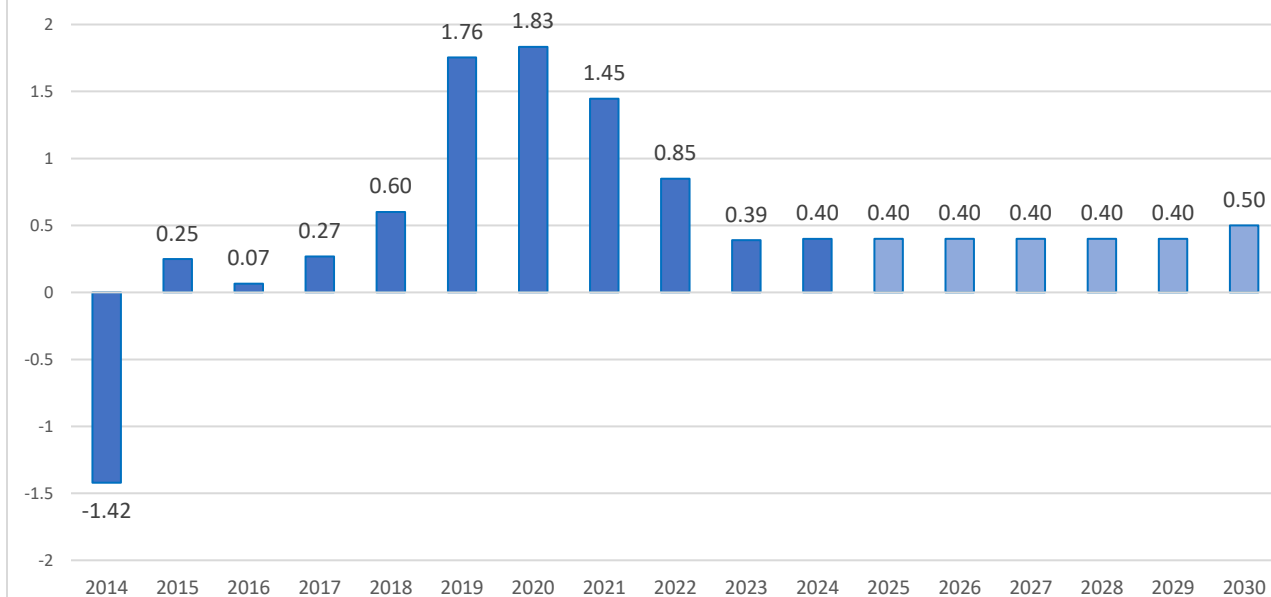
Η κυπριακή οικονομία συνεχίζει να επιδεικνύει υψηλή ανθεκτικότητα στις αυξημένες πιέσεις και αναμένεται πως ο ρυθμός ανάπτυξης -και τα κρατικά έσοδα- θα συνεχίσουν την σημερινή τους, θετική, πορεία¹⁶. Παρά τις γεωπολιτικές και γεωοικονομικές πιέσεις, αλλά και την υψηλή αβεβαιότητα, εκτιμάται πως ο πληθωρισμός θα παραμείνει σταθεροποιημένος, η απασχόληση υψηλή και η ανάπτυξη δυναμική.

Τα δημόσια οικονομικά καταγράφουν συνεχιζόμενη βελτίωση. Ωστόσο, πρέπει να σημειωθούν οι ποιοτικές αδυναμίες και οι διαρθρωτικές τρωτότητες, ιδίως στην κατανομή των κρατικών δαπανών, αλλά και στην ίδια την οικονομία, περιλαμβανομένων και των αυξημένων ανισοτήτων, οι οποίες δημιουργούν εντάσεις στις εργασιακές σχέσεις.

¹⁶ Οι φυσικές καταστροφές έχουν την τάση να ασκούν αυξητική πίεση στην ανάπτυξη και αρνητική πίεση στα δημόσια οικονομικά. Τα δραματικά γεγονότα του Ιουλίου πιθανό να έχουν θετική επίδραση στην ανάπτυξη με ταυτόχρονη μείωση των ρευστών αποθεμάτων της Δημοκρατίας.

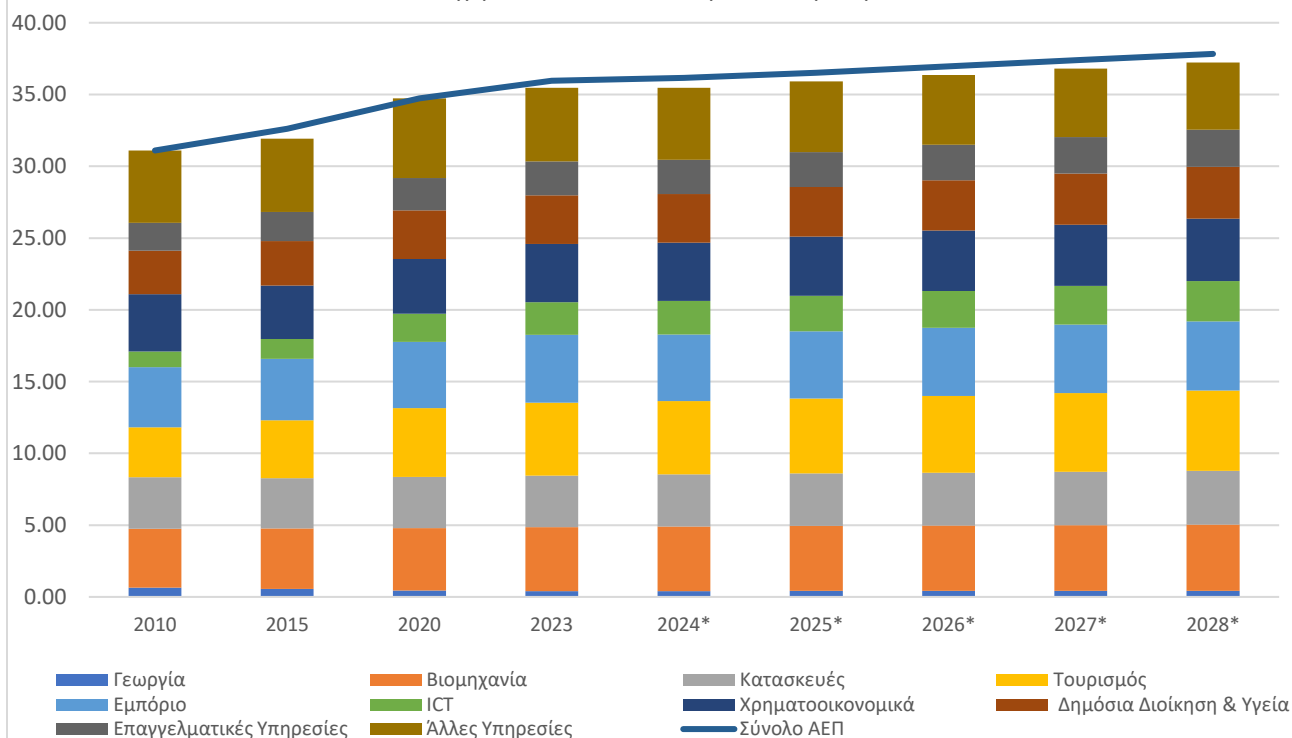
Συμβολή δημόσιας κατανάλωσης στην ανάπτυξη (πραγματική %)

Πηγή: ΕΙΥ, Επεξεργασία: ΔΣΚ



Ονομαστικό ΑΕΠ ανά Κατηγορία (εκατ ευρώ)

Πηγή: Υπ. Οικον., ΔΝΤ, Ευρωπ. Επιτροπή



4. Σύνοψη Εκτιμήσεων και Προβλέψεων

Κύριοι Οικονομικοί Δείκτες ¹⁷								Αναθεώρηση σε σχέση με τις Εαρινές Προβλέψεις 2024	
Κύριοι Δείκτες	Θεσμός	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2025	2026
1. ΑΕΠ Ρυθμός ανάπτυξης, πραγματικός. %	ΥΠΟΙΚ	2.6	3.4	3.1	3.1	3.0	2.9	0.0	-0.1
	ΚΤΚ	2.8	3.4	3.1	3.0	3.0		0.0	-0.2
	ΕΕ	2.8	3.4	3.0	2.5			0.6	0.5
	ΔΝΤ	2.6	3.4	2.5	2.7	3.0	3.0	-0.6	-0.3
	ΟΕ	2.8	3.4	2.8	2.3	2.2	2.3	1.2	0.4
	ΕΙΥ	2.8	3.4	3.3	2.7	2.6	2.3	0.3	0.0
2. Πληθωρισμός Ρυθμός αύξησης, %	ΥΠΟΙΚ	3.9	2.3	1.9	2.1	2.1	2.1	-0.1	0.1
	ΚΤΚ	3.9	2.3	1.5	2.0	2.4		-0.4	0.1
	ΕΕ	3.9	2.3	2.0	2.0			-0.1	0.0
	ΔΝΤ	3.9	2.3	2.3	2.0	2.0	2.0	0.3	0.0
	ΟΕ	4.0	2.3	1.3	2.1	2.4	2.0	-1.2	0.0
	ΕΙΥ	3.9	2.3	1.5	1.9	1.8	1.8	-0.5	0.1
3. Ανεργία % Εργατικού Δυναμικού	ΥΠΟΙΚ	5.8	4.9	4.7	4.7	4.6	4.5	-0.1	0.1
	ΚΤΚ	5.8	4.9	4.7	4.8	4.7		-0.2	0.1
	ΕΕ	5.8	4.9	4.7	4.6			0.0	0.1
	ΔΝΤ	5.8	4.9	4.8	5.0	5.0	5.0	-0.3	0.0
	ΟΕ	6.0	5.0	4.9	4.9	5.0	5.0	-0.3	-0.2
	ΕΙΥ	5.8	4.9	4.7	4.6	4.5	4.4	-0.5	-0.5
4. Ισοζύγιο Γενική Κυβέρνηση, % ΑΕΠ	ΥΠΟΙΚ	1.7	4.3	3.5	3.7	3.7	3.7	0.8	1.1
	ΕΕ	1.7	4.3	3.5	3.4			0.8	0.7
	ΔΝΤ	2.0	4.5	3.8	3.5	2.4	2.1	0.6	0.4
	ΟΕ	1.6	4.3	2.5	1.7	1.0	0.5	0.9	1.2
	ΕΙΥ	1.7	4.3	2.9	1.8	1.2	0.6	1.1	0.2
5. Δημόσιο Χρέος ΑΕΠ, %	ΥΠΟΙΚ	73.6	65.3	57.4	52.6	48.4	43.3	-6.7	-6.2
	ΕΕ	73.6	65.0	58.0	51.9			-3.4	-4.8
	ΔΝΤ	73.6	65.4	60.3	55.0	49.8	44.6	-3.6	-4.1
	ΟΕ	73.6	65.0	60.2	55.7	52.4	49.7	-5.8	-7.3
	ΕΙΥ	73.6	65.0	59.1	54.7	51.2	48.6	-7.8	-7.8

¹⁷ Πηγές: **ΥΠΟΙΚ**: Υπουργείο Οικονομικών (Ιούνιος 2025– «Στρατηγικό Σχέδιο Δημοσιονομικής Πολιτικής 2026-2028»), **ΚΤΚ**: Κεντρική Τράπεζα Κύπρου (17/07/2025 – «Οικονομικό Δελτίο » Ιούνιος 2025), **ΕΕ**: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (19/05/2025– «Economic Forecast for Cyprus»), **ΔΝΤ**: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (22/07/2025 - λήψη), **ΟΕ**: Oxford Economics (11/06/2025), **ΕΙΥ**: Economist Intelligence (02/07/2025).

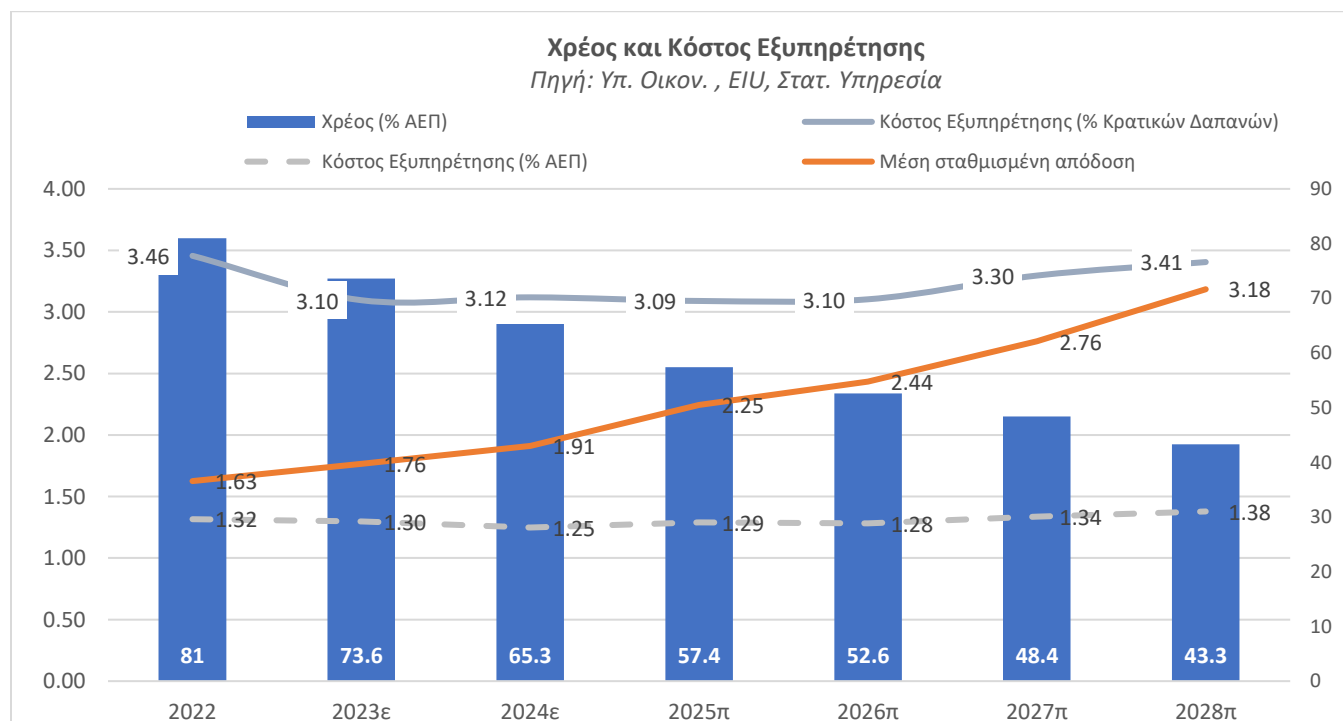
5. Δημοσιονομικές Εξελίξεις

5.1. Δημόσιο Χρέος

Η Δημοκρατία συνεχίζει να καταγράφει συνεχή και σημαντική μείωση του ενοποιημένου δημόσιου χρέους και η επίτευξη του ορίου του 60% θεωρείται πλέον ιδιαίτερα πιθανή εντός του 2025.

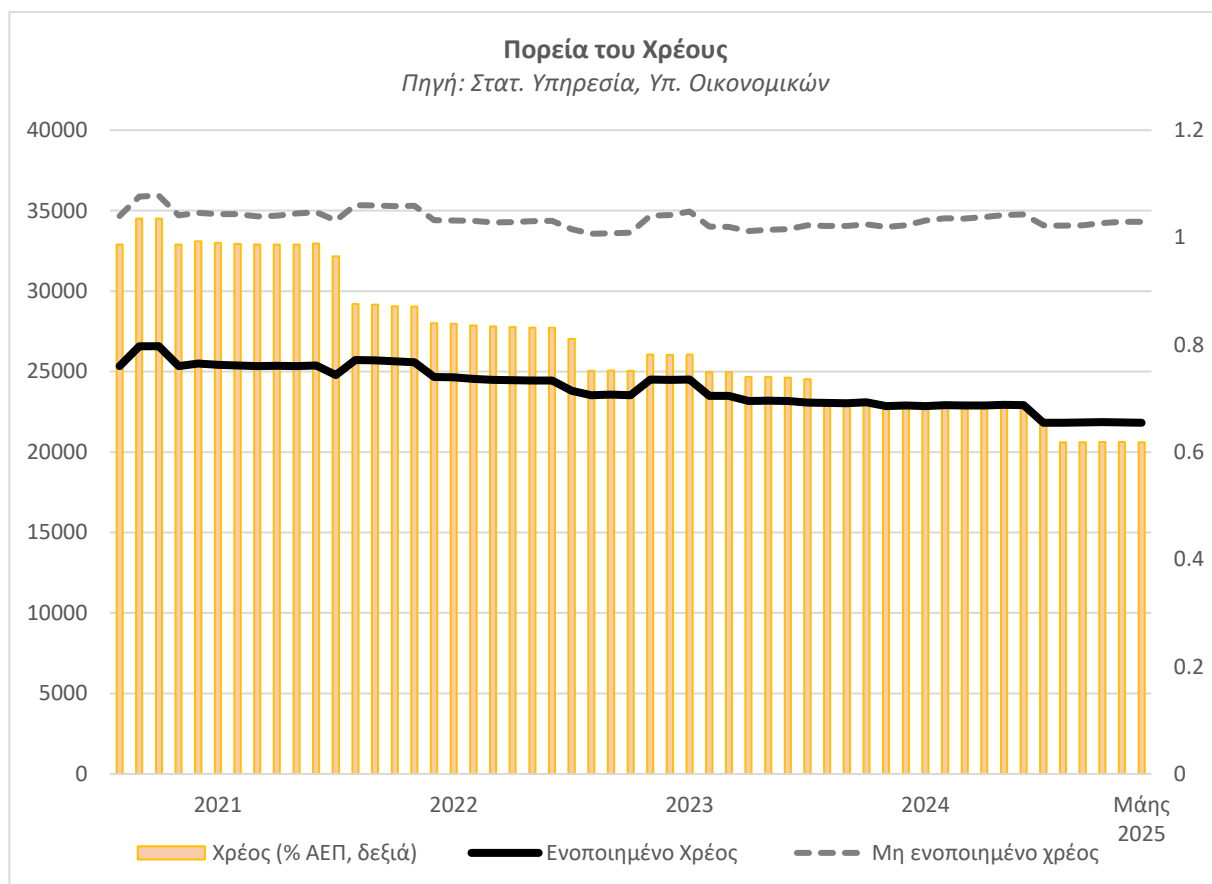
Η μείωση του χρέους, ως ποσοστό του ΑΕΠ, καθοδηγείται από τα αυξημένα έσοδα της Δημοκρατίας και από επιδράσεις βάσης, λόγω της αύξησης του ονομαστικού ΑΕΠ.

Τα υψηλά ρευστά αποθέματα έχουν επιτρέψει τη δημιουργία ισχυρού αποθεματικού, το οποίο αξιοποιείται για τη μείωση του υφιστάμενου χρέους. Σημειώνεται πως, σύμφωνα με τις προβλέψεις του Υπουργείου Οικονομικών, αναμένεται πως τα ρευστά αποθέματα θα ενισχυθούν από τις αυξημένες εισπράξεις και για τα έτη 2025-2028¹⁸. Τα αποθέματα χρησιμοποιούνται για την αποπληρωμή χρέους και έχουν επιτρέψει στο Υπουργείο Οικονομικών να αποφύγει νέα έκδοση ομολόγου εντός του 2025. Με τη σειρά τους, τα ρευστά αποθέματα έχουν καθοδηγηθεί από την υψηλή αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ σε συνδυασμό και με τις αυξήσεις των εσόδων της Δημοκρατίας¹⁹.



¹⁸ ΣΠΔΠ 2026-2028.

¹⁹ Βλ. Παράγραφος 3Β, «Έσοδα».



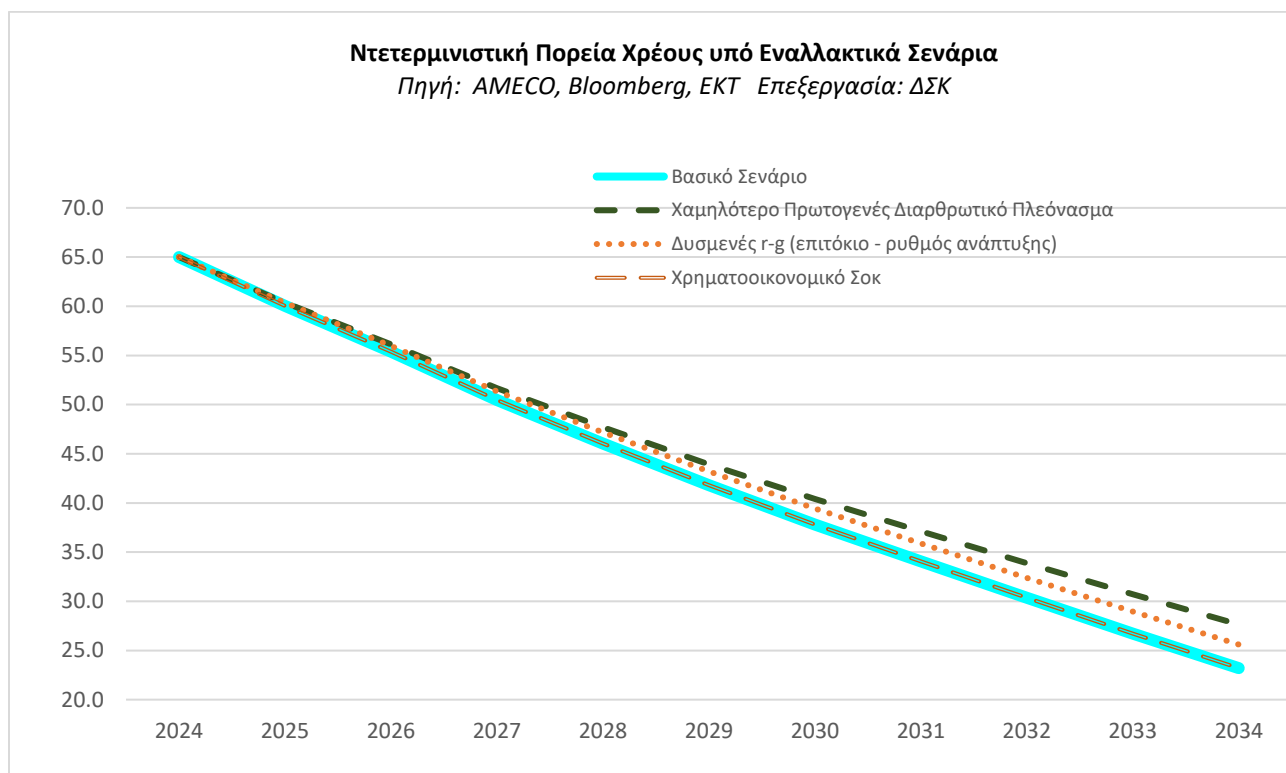
Η απόφαση για μη έκδοση νέου ομολόγου επιτρέπει την επίτευξη του στόχου του 60% εντός του 2025. Συνιστάται, ωστόσο, ιδιαίτερη προσοχή στην όποια αναθεώρηση της στρατηγικής του Γραφείου Διαχείρισης Δημόσιου Χρέους (ΓΔΔΧ), η οποία μέχρι πρότινος προέβλεπε την έκδοση ομολόγου στη διεθνή αγορά τουλάχιστον μία φορά κάθε χρόνο.

Το ΔΣΚ είχε χαρακτηρίσει την εν λόγω στρατηγική ως σημαντική για τη διασφάλιση της πρόσβασης στις αγορές²⁰, με δεδομένο ότι το κυπριακό δημόσιο χρέος έχει ρηχή -έως και ανύπαρκτη- δευτερογενή αγορά, είναι μικρό για τα δεδομένα της διεθνούς αγοράς και αποτελεί, αναπόφευκτα, ένα προϊόν το οποίο σε μεγάλο βαθμό αντιμετωπίζεται ως «εξωτικό» από τους επενδυτές²¹.

Επαναλαμβάνουμε την έκκλησή μας, η μη έκδοση χρέους για το 2025 να θεωρηθεί ως «εξαίρεση στον κανόνα» και να αποφευχθεί η αναθεώρηση της στρατηγικής του ΓΔΔΧ.

²⁰ Βλ.: Fiscal Council Opinion on the Annual Progress Report 2025; 2 May 2025.

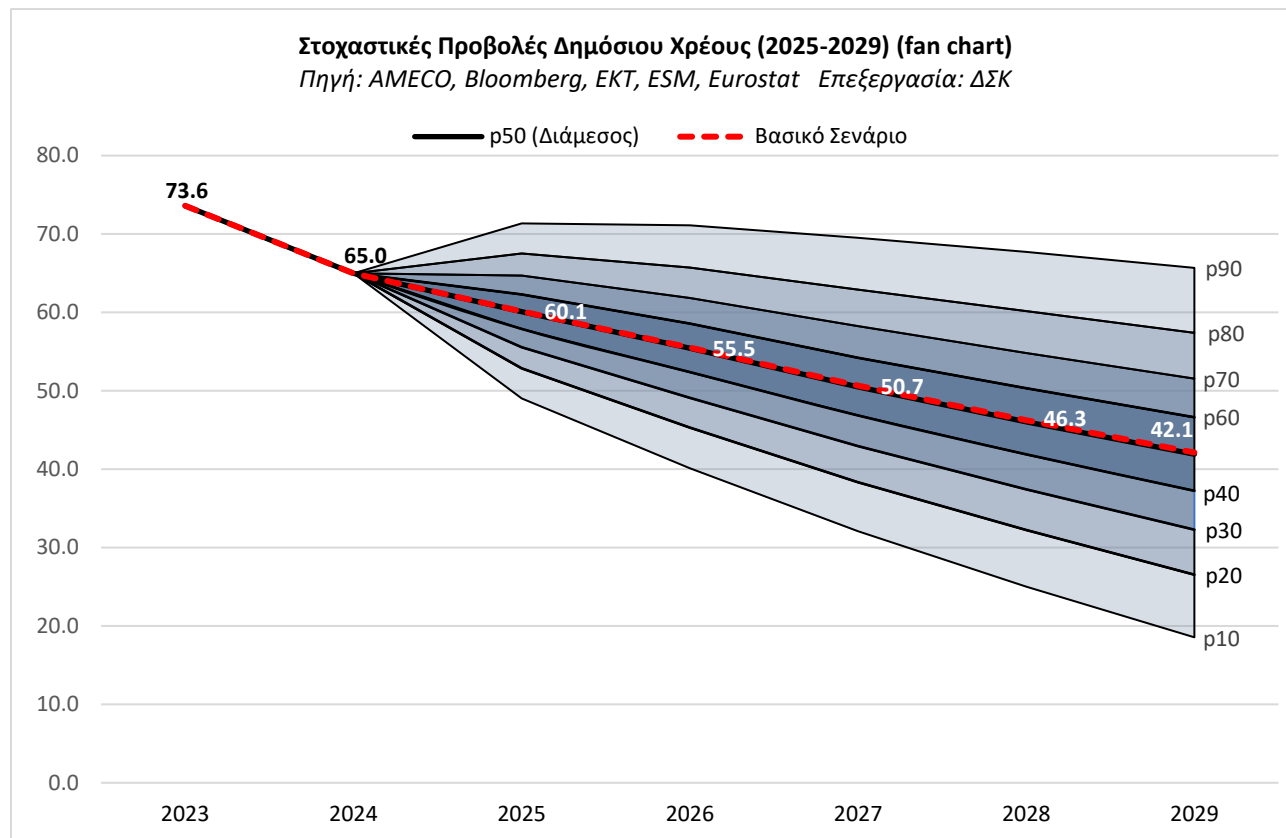
²¹ Βλ. Υποσημείωση 20.



Σε συνδυασμό και με την απομείωση των υφιστάμενων χρεών που προέκυψαν από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ESM, ΕΜΣ), των οποίων η απόδοση κινείται μεταξύ 0.9% και 1.1%, πρέπει να θεωρείται πως η πιθανότητα να αυξηθεί η μέση απόδοση του κυπριακού χρέους, πέρα από τη μέση σταθμισμένη σημερινή της (1.77%), είναι ιδιαίτερα υψηλή.

Ωστόσο, δεν αναμένουμε πως το συνολικό κόστος θα αυξηθεί, καθώς το συνολικό απόθεμα χρέους θα συνεχίσει τη πτωτική του πορεία, τουλάχιστον μέχρι το 2027. Έτσι, παρά το γεγονός ότι αναμένεται να δημιουργηθούν ορισμένα ζητήματα στην πρόσβαση στις αγορές και στην αύξηση της απόδοσης, η εξυπηρέτηση του (εξωτερικού) χρέους δεν αναμένεται πως θα αποτελέσει σοβαρό δημοσιονομικό ζήτημα.

Επαναλαμβάνουμε πως η διατήρηση της επαφής με τις αγορές, μέσα από τις τακτικές εκδόσεις χρέους, αποτελούσε μέχρι σήμερα πηγή διασφάλισης της πρόσβασης της Κύπρου στις αγορές και διατήρησης του ενδιαφέροντος από την συγκεκριμένη γκάμα επενδυτών η οποία δείχνει διαχρονικά ενδιαφέρον. Επιτρέπει, επίσης, εκδόσεις ομολόγων οι οποίες, παρά την εστίαση στην υπερκάλυψη προσφορών, διατηρεί αποδόσεις σε επίπεδα που δεν μεταφράζονται σε σημαντική επιβάρυνση των δημοσίων οικονομικών.



Η προσέγγιση για μη έκδοση χρέους συνεπάγεται πως στην πρωτογενή αγορά δεν θα εκδοθεί νέο ομόλογο για τουλάχιστον 17 μήνες (και κατά πάσα πιθανότητα περισσότερους), γεγονός που πολύ πιθανόν να μεταφραστεί σε αυξημένο πριμ (premium), όταν θα προχωρήσει σε έκδοση, εν μέσω αυξημένης πλέον αδιαφορίας των επενδυτών που έδειχναν την τάση να ανταποκρίνονται στις κυπριακές εκδόσεις.

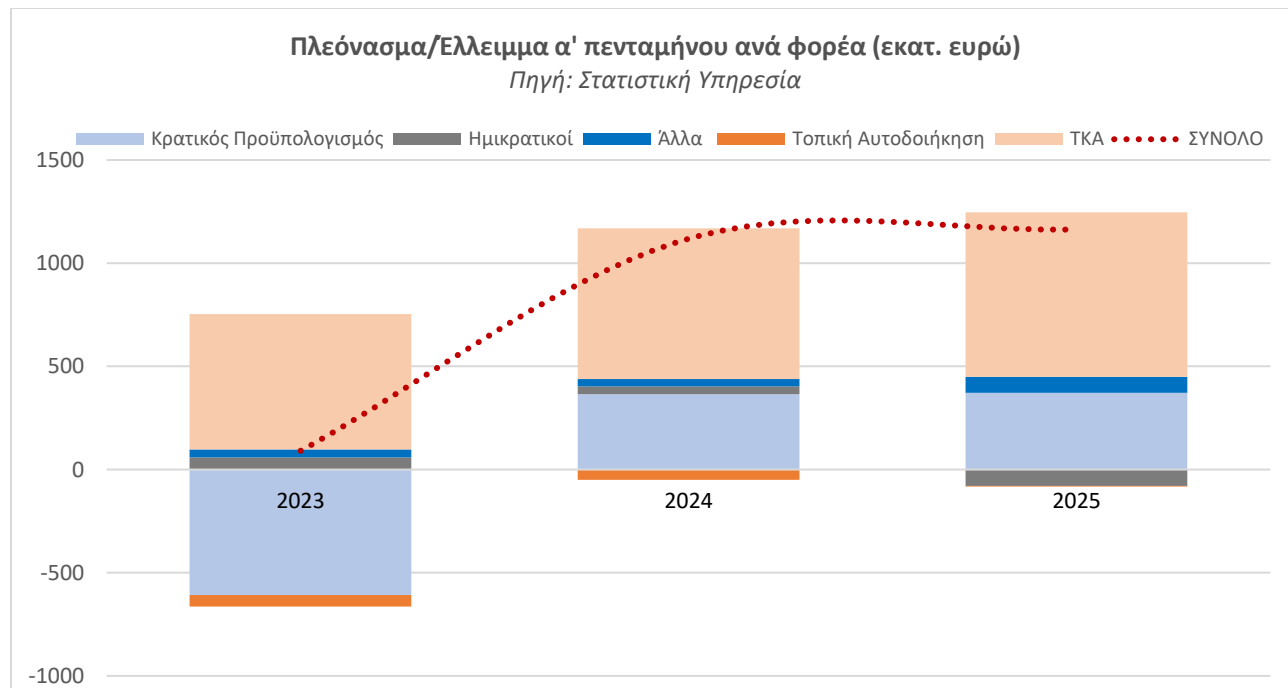
Επιπλέον, τονίζεται πως βρισκόμαστε σε περίοδο σημαντικής αύξησης των εκδόσεων χρέους και αυξημένων δημοσιονομικών χρεών στην παγκόσμια αγορά. Παρά την πτωτική πορεία που έχουν σήμερα διεθνώς οι αγορές κρατικού χρέους, σε συνδυασμό και με την εκτίμηση των αγορών πως τα επιτόκια θα καταγράψουν επιπλέον (οριακές) μειώσεις, τα υψηλά επίπεδα αβεβαιότητας και οι δημοσιονομικές πιέσεις στην διεθνή αγορά καθιστούν το περιβάλλον ιδιαίτερα απρόβλεπτο.

Με βάση τα πιο πάνω, γίνονται αντιληπτοί οι λόγοι για τους οποίους το Υπουργείο Οικονομικών έκρινε ορθή την μη έκδοση χρέους για το 2025, καθώς διασφαλίζεται η μείωση του συνολικού υφιστάμενου χρέους κάτω από το όριο του 60% μέσα από την ταυτόχρονη αξιοποίηση των ρευστών αποθεμάτων.

Συνιστάται, όμως, ιδιαίτερη προσοχή στη συγκεκριμένη προσέγγιση. Ιδιαίτερα, εισηγούμαστε όπως η στρατηγική του ΓΔΔΧ, η οποία προβλέπει τακτικές εκδόσεις, παραμένει σε ισχύ χωρίς αναθεώρηση, **με το 2025 να θεωρείται ως μια εξαίρεση και όχι ως νέα «πρακτική».**

Επιπλέον, σημειώνουμε πως, στις προηγούμενες δηλώσεις στρατηγικής του ΓΔΔΧ, η απόκλιση της μέσης σταθμισμένης απόδοσης από την ανάπτυξη του ονομαστικού ΑΕΠ, το φαινόμενο «χιονοστιβάδας»,²² αποτελούσε κεντρικό μέρος του όλου σχεδιασμού. Εισηγούμαστε την διατήρηση της «χιονοστιβάδας» ως κεντρικό μέλημα στη στρατηγική του ΓΔΔΧ, εν όψει της διαφαινόμενης οριακής αλλά ταυτόχρονης αύξησης των αποδόσεων και συγκράτησης της ονομαστικής ανάπτυξης τα επόμενα χρόνια.

Η πορεία του χρέους παραμένει πτωτική και, σε συνδυασμό με τις τοποθετήσεις πολιτικής και τις δεδηλωμένες πολιτικές του Υπουργείου Οικονομικών, εκτιμούμε πως η εν λόγω πτωτική πορεία θα συνεχιστεί. **Το ΔΣΚ χαιρετίζει και ενθαρρύνει τη στάση του Υπουργείου Οικονομικών**, και θεωρεί πως η επίτευξη του στόχου για χρέος χαμηλότερο του 60% δεν πρέπει να αποτελέσει την ολοκλήρωση της προσπάθειας, καθώς το ενδεχόμενο να χρειαστεί η Δημοκρατία πρόσβαση στην αγορά για την χρηματοδότηση αναδυόμενων αναγκών που δεν έχουν ακόμα εκτιμηθεί ή συνυπολογιστεί πλήρως, είναι αυξημένο τα επόμενα χρόνια. **Τα χαμηλά επίπεδα χρέους αποτελούν πηγή ισχύος για τη Δημοκρατία.**

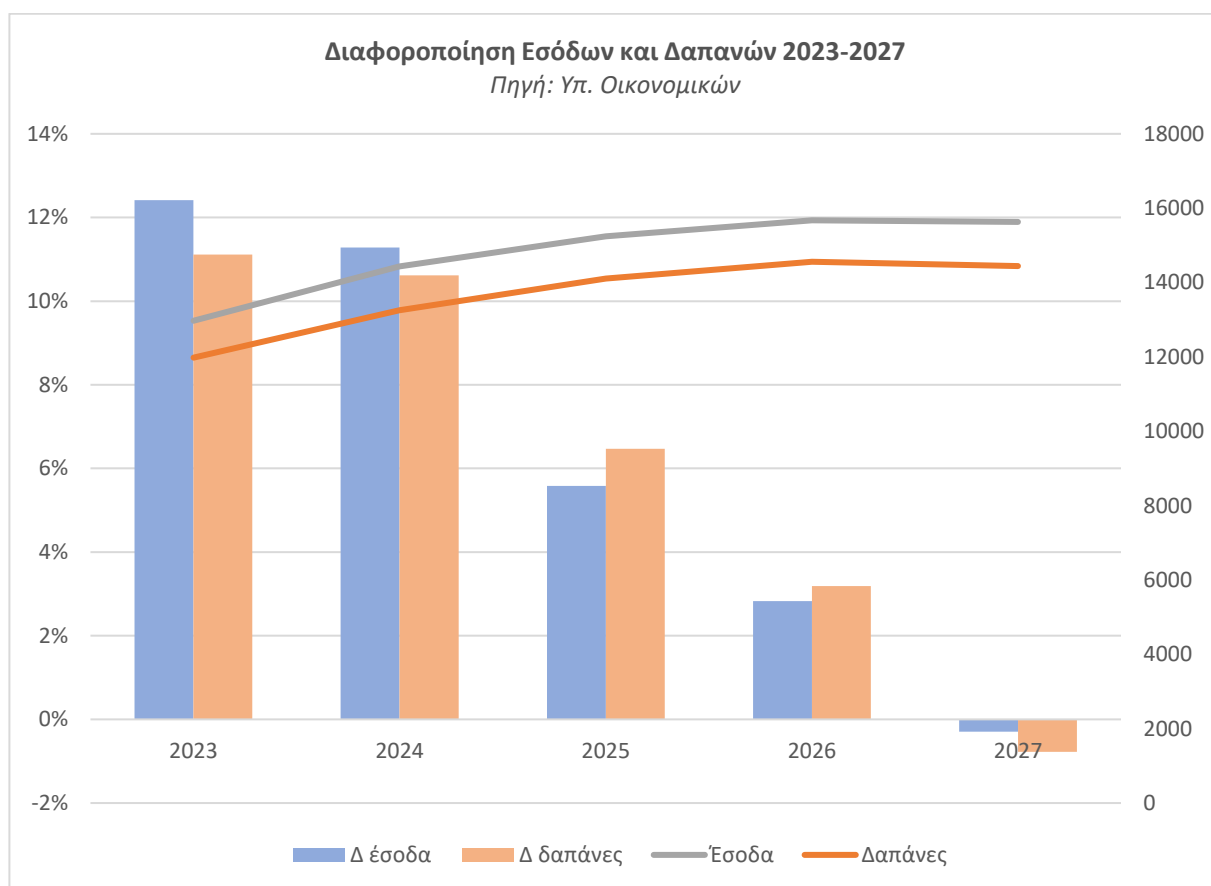


²² Η απόκλιση της μέσης σταθμισμένης απόδοσης από την ανάπτυξη του ονομαστικού ΑΕΠ, (r-g), αποτελεί κεντρικό κομμάτι της εξίσωσης της Ανάλυσης Βιωσιμότητας του Χρέους (DSA). Σήμερα, η επίδραση χιονοστιβάδας είναι ευνοϊκή με αποτέλεσμα να καταγράφεται μείωση του χρέους χωρίς την ανάγκη πρωτογενούς πλεονάσματος.

Σημειώνουμε επίσης πως, τόσο το προφίλ ωρίμανσης του εξωτερικού δημόσιου χρέους, όσο και η μέση διάρκεια ωρίμανσης, παραμένουν υγιείς παρά την μικρή επιδείνωση που αναμένεται μετά την απόφαση για μη έκδοση ομολόγου το 2025.

Η γενικότερη εικόνα του δημόσιου χρέους παραμένει ιδιαίτερα θετική, αλλά υφίστανται σημαντικές αδυναμίες, κυρίως ως προς την διατήρηση διαχρονικά των σημερινών πλεονασμάτων. Όπως σημειώνουμε και πιο κάτω²³, **η μόνιμη φύση στην αύξηση δαπανών και η προσωρινή φύση στην αύξηση των εσόδων, σε συνδυασμό και με τις πολλές αναδυόμενες δυνητικές δαπάνες της Δημοκρατίας, θέτουν σε αβέβαιο έδαφος την διατήρηση της σημερινής τροχιάς.**

Επαναλαμβάνουμε, επίσης, πως η επιτάχυνση του παθητικού που δημιουργείται στην Κεντρική Κυβέρνηση έναντι του Ταμείου Κοινωνικών Ασφαλίσεων θα πρέπει να τύχει ενεργού χειρισμού. Παρά τις διαβεβαιώσεις προς τούτο, δεν εντοπίζεται κάποια εξέλιξη. Η επέκταση του εν λόγω παθητικού αποτελεί μια επιδεινούμενη αδυναμία για τα δημόσια οικονομικά.



²³ Βλέπε: «Έσοδα», «Δαπάνες».

Τέλος, σημειώνουμε τις αδυναμίες που εντοπίζει η ανασκόπηση του «Πράσινου Ομολόγου» της Κύπρου. Ενώ η προσπάθεια ήταν, αρχικά, πολλά υποσχόμενη, φαίνεται πως δεν υπήρξε σοβαρή και με αφοσίωση παρακολούθηση των ενεργειών και τακτικές εκθέσεις, με αποτέλεσμα η όλη προσπάθεια να δείχνει πως χάνει την δυναμική της.

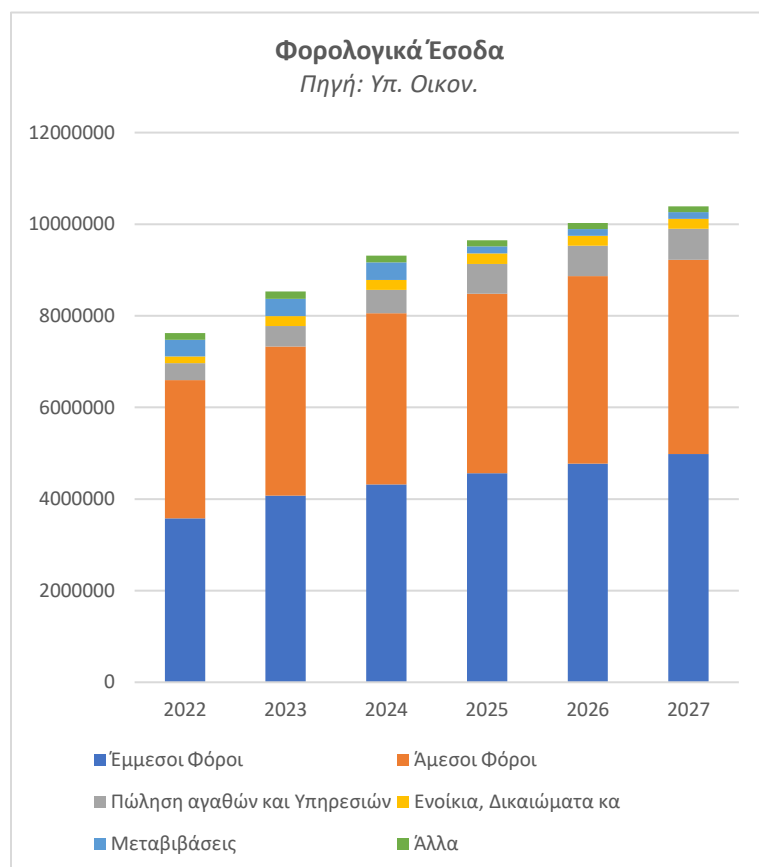
Πλέον, η Δημοκρατία, σε περίπτωση νέας έκδοσης αντίστοιχου «Πράσινου ομολόγου», (ή «Ομολόγου Βιωσιμότητας»), θα πρέπει να γίνει σε μηδενική βάση («από την αρχή») εξ αιτίας της ανεπαρκούς παρακολούθησης (follow-up). Εκφράζουμε την ανησυχία μας πως χάνεται η κινητικότητα που δημιουργήθηκε αρχικά και η επιτυχία ήταν μόνο παροδική²⁴.

24

[https://www.mof.gov.cy/mof/pdmo/pdmo.nsf/51F0C9149F67F9BCC2258C82004360E0/\\$file/SPO%20Cyprus%20%202024%20Sustainable%20Bond%20Report%20Review.pdf](https://www.mof.gov.cy/mof/pdmo/pdmo.nsf/51F0C9149F67F9BCC2258C82004360E0/$file/SPO%20Cyprus%20%202024%20Sustainable%20Bond%20Report%20Review.pdf)

5.2. Κρατικά Έσοδα

Τα κρατικά έσοδα συνεχίζουν να καταγράφουν σημαντικές αυξήσεις σε σχέση με τις ιστορικές τάσεις. Στον μεγάλο ρυθμό αύξησης των εσόδων συνέβαλαν μια σειρά από παράγοντες, με κυριότερο τον συνδυασμό πληθωρισμού και ανάπτυξης. Η αύξηση της απασχόλησης και των ονομαστικών μισθών έχουν επίσης συμβάλει σημαντικά.

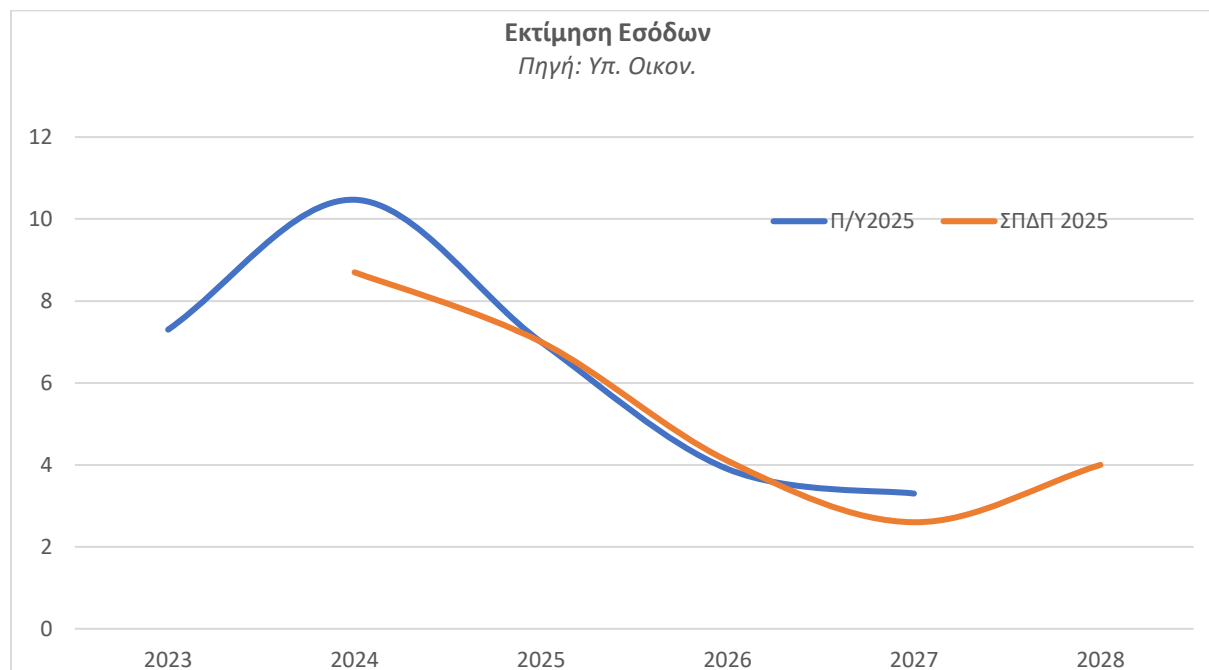


Σημειώνεται πως η εκκαθάριση φορολογικών εκκρεμοτήτων από πλευράς του Τμήματος Φορολογίας έχει επίσης επιταχύνει τον ρυθμό αύξησης των κρατικών εσόδων, καθώς η όλη προσπάθεια αποδείχθηκε ιδιαίτερα επιτυχής. Όπως αναφέραμε σε προηγούμενες Εκθέσεις, τα διαθέσιμα στοιχεία καταδεικνύουν πως φορολογικά έσοδα κατέγραψαν σημαντική επιτάχυνση λόγω των εισπράξεων φόρων από παλαιότερα έτη, τόσο το 2023 όσο και 2024. Ωστόσο, η αύξηση εσόδων από τη συγκεκριμένη εκστρατεία πλέον εξαντλείται, ακριβώς λόγω της επιτυχίας της συγκεκριμένης προσπάθειας.

Γενικότερα, τα φορολογικά έσοδα αναμένεται πως θα παραμείνουν σε επίπεδα ελαφρώς υψηλότερα των ιστορικών, καθώς πέρα από την αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ, συγκεκριμένα μέτρα έχουν μειώσει την φοροδιαφυγή. Ανάμεσά τους περιλαμβάνεται η γενικότερη βελτίωση του ίδιου του Τμήματος Φορολογίας, η σταδιακή ωρίμανση του ΓεΣΥ και η επέκταση της χρήσης πιστωτικών και χρεωστικών καρτών στα σημεία πώλησης. Ωστόσο, παρά την αναμενόμενη σταθεροποίηση σε υψηλότερα επίπεδα, οι **ρυθμοί αύξησης** των εσόδων αναμένεται πως μεσοπρόθεσμα θα ομαλοποιηθούν.

Η ομαλοποίηση του ρυθμού αύξησης των φορολογικών, κυρίως, εσόδων της Δημοκρατίας, αντικατοπτρίζεται, τόσο στον Προϋπολογισμό 2025 και ΜΔΠ 2025-2027, όσο και στα άλλα επίσημα έγγραφα του Υπουργείου Οικονομικών, γεγονός που δεικνύει και την αναγνώριση εκ μέρους της εκτελεστικής εξουσίας για τη φυσιολογική πορεία που αναμένεται να ακολουθηθεί, με την επιστροφή του συγκεκριμένου δείκτη σε «φυσιολογικά» επίπεδα.

Χαρακτηριστικά, στο Στρατηγικό Πλαίσιο Δημοσιονομικής Πολιτικής (ΣΠΔΠ) του 2025, αναμένεται πως από 8.7% που ήταν το 2024, ο ρυθμός αύξησης των κρατικών εσόδων θα περιοριστεί στο 2.6% το 2027, με μικρή επιτάχυνση στο 4% το 2028. Για φέτος, η εκτίμηση κάνει λόγο για αύξηση κατά 7%. Παρά το γεγονός ότι για το α' πεντάμηνο η αύξηση κινήθηκε στο 8.8%²⁵, εκτιμούμε πως μέχρι το τέλος του έτους, το αποτέλεσμα θα είναι κοντά στις εκτιμήσεις του Υπουργείου Οικονομικών.

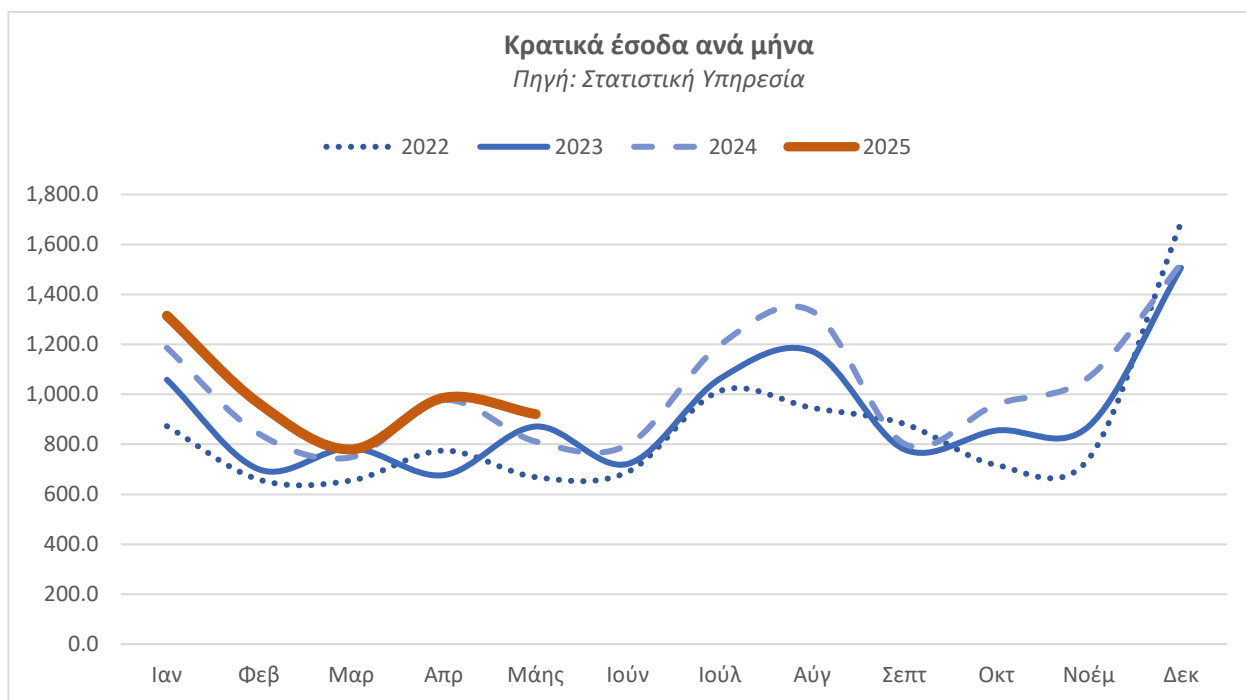


Για το 2024, η αύξηση των εσόδων από φόρους κατέγραψε αύξηση 10.2% και ανήλθε σε 8.495 δις. ευρώ, φτάνοντας έτσι στα 25.4% του ΑΕΠ. Η αύξηση καθοδηγήθηκε από τους φόρους επί των εισοδημάτων και του πλούτου, οι οποίοι κατέγραψαν αύξηση 16.4%, αντικατοπτρίζοντας την υψηλή απασχόληση και τις επιδόσεις των επιχειρήσεων.

Σημαντική ήταν επίσης η αύξηση στις κοινωνικές εισφορές, μετά και την αύξηση συντελεστή που επιβλήθηκε το 2024, καταγράφοντας αύξηση 12.5%

Οι συνολικές αυξήσεις κατά 7% που εκτιμήθηκαν για το 2025, στηρίχθηκαν στις προβλέψεις για μειωμένο πληθωρισμό αλλά και στο γεγονός ότι πολλά έργα που εμπίπτουν, μεταξύ άλλων και στο Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας και τα οποία βρίσκονται σε καθυστέρηση, αναμένεται πως θα επιταχυνθούν εν όψει και της ολοκλήρωσης του Σχεδίου.

²⁵ Στατιστική Υπηρεσία.



Σημειώνουμε πως τα *συνολικά κρατικά έσοδα* συνεχίζουν να καταγράφουν αύξηση ως ποσοστό του ΑΕΠ, και πέρσι έφτασαν στο 44.5%, ενώ αναμένεται αύξηση στο 45.3% του ΑΕΠ για το 2025. Την ίδια ώρα, τα έσοδα από φόρους αναμένεται πως θα αυξηθούν σε 25.6% του ΑΕΠ. Πιο σταθερές ως ποσοστό του ΑΕΠ αναμένεται πως θα είναι οι κρατικές εισπράξεις από κοινωνικές εισφορές, οι οποίες θα συγκρατηθούν κοντά στα 13.5% του ΑΕΠ.

Αφενός η αποκλιμάκωση των ρυθμών αύξησης στα έσοδα και αφετέρου η αύξηση των συνολικών εσόδων του κράτους αντικατοπτρίζουν δύο φαινόμενα που θα πρέπει να τύχουν μεσοπρόθεσμου χειρισμού:

Πρώτο, τα φορολογικά έσοδα ομαλοποιούνται και «επιστρέφουν» πιο κοντά στους μέσους όρους αυξήσεων καθώς οι ιδιάζουσες συνθήκες που οδηγούσαν σε μέχρι και διψήφιους ρυθμούς αύξησης, ολοκληρώνονται, ενώ λειτουργούν και οι επιδράσεις βάσης.

Δεύτερο, το κράτος καθίσταται σταδιακά πιο επεκτατικό επί της οικονομίας, απορροφώντας μεγαλύτερο κομμάτι της προστιθέμενης αξίας που δημιουργεί η οικονομία, επιβαρύνοντας την ιδιωτική επένδυση και δημιουργώντας στρεβλώσεις στην οικονομία και το ιδιωτικό διαθέσιμο εισόδημα.

Το γεγονός ότι το μεγαλύτερο μέρος αυτών των αυξήσεων στα έσοδα, αφιερώνεται σε ανελαστικές δαπάνες της Δημοκρατίας, θα πρέπει να προβληματίσει διότι, ενώ οι αναμενόμενοι ρυθμοί αύξησης στα κρατικά έσοδα

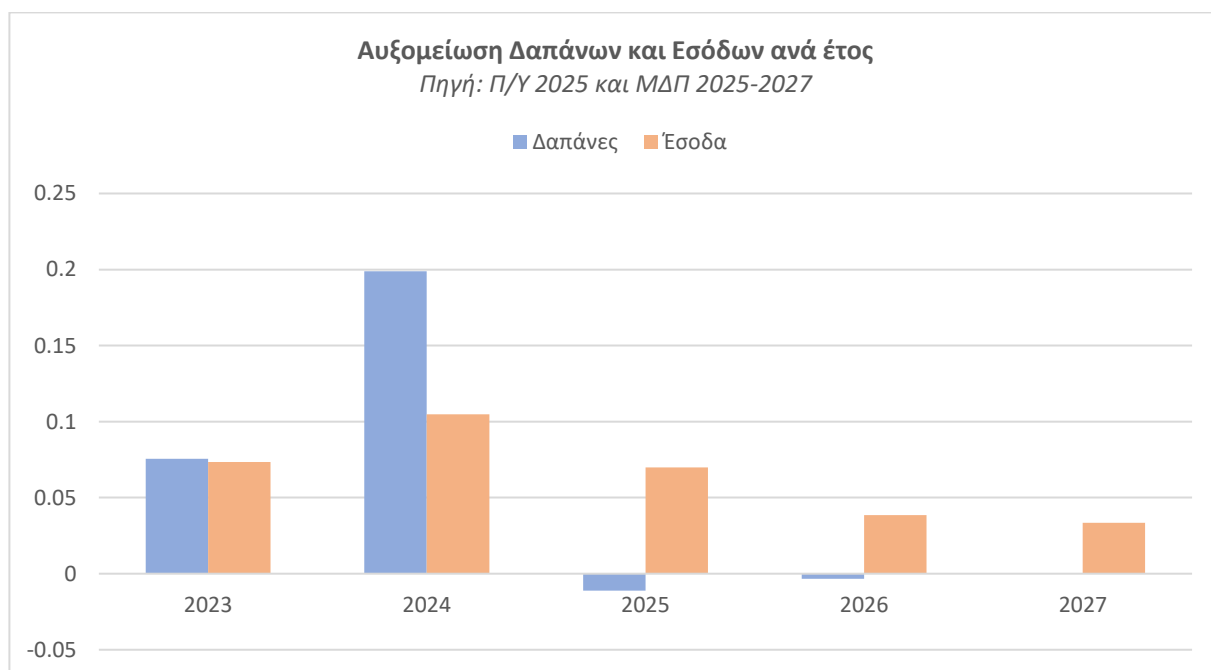
ομαλοποιούνται, δεν θα είναι αντίστοιχα εύκολη και η προσαρμογή των δαπανών.

Μπορεί, δηλαδή, να εγκλωβιστεί η εκτελεστική εξουσία σε προκυκλικές δημοσιονομικές πρακτικές, οι οποίες είναι αντίθετες με τη συνετή διαχείριση, αλλά και προβληματικές για την οικονομία.

Όσον αφορά στη δομή των κρατικών εσόδων, σημειώνεται πως οι έμμεσοι φόροι αποτελούν περίπου το 40% των εσόδων του κράτους, με τον ΦΠΑ να αποτελεί τα $\frac{3}{4}$ των συνολικών έμμεσων φόρων. Η κατανομή αυτή παραμένει σχετικά σταθερή, αλλά θεωρούμε ως πιθανή τη μετατόπιση της φορολογίας προς την έμμεση φορολόγηση μετά την Φορολογική Μεταρρύθμιση, λόγω των επί μέρους αυξήσεων σε ορισμένες έμμεσες φορολογίες και την αύξηση του αφορολόγητου ορίου για τα φυσικά πρόσωπα.

Τα χρηματοδοτικά έσοδα συνεχίζουν να αποτελούν διαχρονικά περίπου το 17% των εσόδων, έχοντας ανακάμψει από το 15.1% (2024). Το Υπουργείο Οικονομικών εκτιμά πως θα παραμείνουν στα ίδια περίπου επίπεδα, τουλάχιστον μέχρι το 2027, άποψη που, εξαιρουμένης της Φορολογικής Μεταρρύθμισης, συμμερίζεται και το ΔΣΚ.

Οι άμεσοι φόροι αποτελούν το 33.6% των συνολικών εσόδων (2024), καταγράφοντας μικρή σταδιακή αύξηση σε σχέση με το 32.6% του 2022. Από αυτούς, ο Εταιρικός Φόρος αποτελεί όλο και σημαντικότερο μέρος του συνόλου, συνεχίζοντας τις αυξήσεις του από 14.6% των εσόδων (2022) σε 16% φέτος. Αυτά τα επίπεδα αναμένεται πως θα αυξηθούν μετά τη φορολογική μεταρρύθμιση με την οποία ενισχύεται ο Εταιρικός Φόρος.



Η συνολική επίδραση της υπό εξέλιξη φορολογικής μεταρρύθμισης δεν μπορεί να εκτιμηθεί τη δεδομένη στιγμή. Αυτό γιατί δεν είναι διαθέσιμα τα λεπτομερή στοιχεία επί των οποίων έχει στηριχθεί και τα οποία περιλαμβάνουν τις εκτιμήσεις για τη διαφοροποίηση εσόδων από τον εταιρικό φόρο σε συνδυασμό και με τα δημογραφικά στοιχεία που θα επιτρέψουν την ανάλυση των διαφόρων σεναρίων που θα προκύψουν κατά τη συζήτηση στη Βουλή.

Εάν η Βουλή των Αντιπροσώπων αποφασίσει διαφοροποίηση, λόγου χάριν, του αφορολόγητου επιπέδου υψηλότερα από τις υφιστάμενες προτάσεις για τα φυσικά πρόσωπα, το Υπουργείο Οικονομικών, εξ όσων μπορεί να διακρίνει το ΔΣΚ, δεν θα είναι σε θέση να προχωρήσει άμεσα σε εκτιμήσεις για την επίπτωση στα κρατικά έσοδα. Αυτή είναι μια σημαντική αδυναμία της όλης πρότασης, η οποία υπόκειται σε τροποποιήσεις από τη Βουλή, αλλά το Υπουργείο Οικονομικών (και το ΔΣΚ) δεν είναι σε θέση να εκτιμήσουν την εκτιμώμενη δυνητική επίδραση που θα έχει η κάθε τροποποίηση που ενδέχεται να γίνει από την Βουλή των Αντιπροσώπων. **Έτσι, η όποια τροποποίηση θα γίνει, ουσιαστικά, στα τυφλά, με αδιευκρίνιστη δημοσιονομική επίπτωση.**

Με βάση τα πιο πάνω, εισηγούμαστε, είτε να αποκτήσει το Υπουργείο Οικονομικών πλήρη πρόσβαση στα στοιχεία, φόρμουλες, εκτιμήσεις και υπολογισμούς επί των οποίων διαμορφώθηκε η πρόταση για τη φορολογική μεταρρύθμιση²⁶, είτε εναλλακτικά η Βουλή να πειστεί να αποφύγει την οποιανδήποτε διαφοροποίηση εφόσον δεν είναι δυνατή η εκτίμηση του δημοσιονομικού αντίκτυπου.

Ιδίως όσον αφορά στην διαφοροποίηση του ορίου φορολόγησης («αφορολόγητο όριο»), όπου η επίπτωση αναμένεται πως θα είναι σημαντική καθώς τα δημογραφικά στοιχεία δείχνουν πως θα επηρεαστεί σημαντικό ποσοστό των συνολικών νοικοκυριών: το όριο αφορολόγητου βρίσκεται κοντά στη στατιστική μέση τιμή (mode) εισοδήματος των νοικοκυριών και η όποια αυξομείωση του αφορολόγητου ορίου ενδέχεται να δημιουργήσει σημαντικές διαφοροποιήσεις στα έσοδα από άμεσους φόρους.

²⁶ Και, σε μια τέτοια περίπτωση να τα μοιραστεί με το ΔΣΚ.

5.3. Δαπάνες

Χαιρετίζουμε τη μεταφορά «αποθεματικού» από τα επί μέρους Υπουργεία και Υπηρεσίες προς το Υπουργείο Οικονομικών στον μεσοπρόθεσμο σχεδιασμό του ΣΠΔΠ καθώς αυτή η κίνηση ενισχύει τα επίπεδα ελέγχου και τον περιορισμό δαπανών και λειτουργεί ως «ενδοκυβερνητικό σταύρωμα» κονδυλίων.

Ενθαρρύνουμε, επίσης, το Υπουργείο Οικονομικών να συνεχίσει τη σημερινή του, αυστηρή στάση ως προς την αύξηση δαπανών και δη των λειτουργικών.

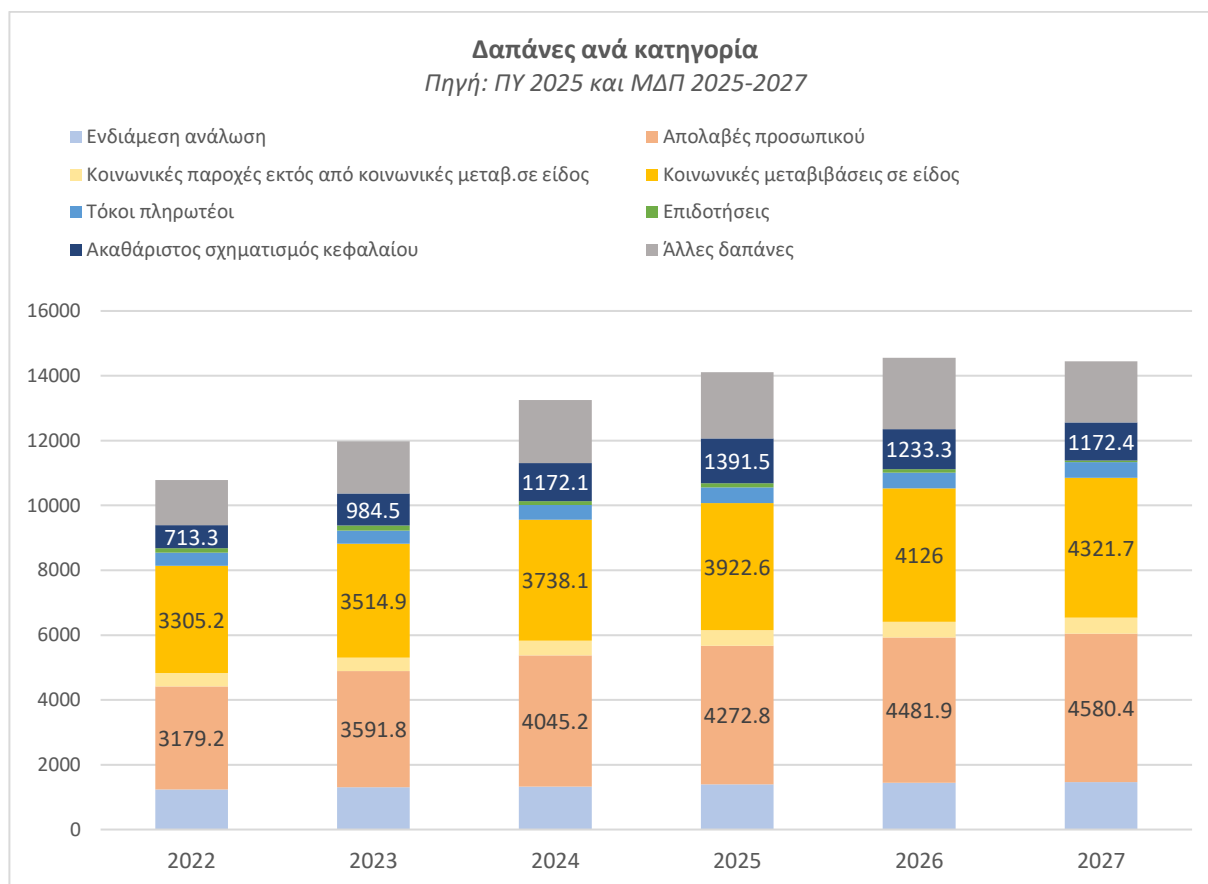
Χαιρετίζουμε επίσης την πολιτική απόφαση για μη υποβολή Συμπληρωματικού Προϋπολογισμού, αναγνωρίζοντας πως η απόφαση, παρά την δημοσιονομική της ορθότητα, δεν είναι πολιτικά ανώδυνη. Η συνέχιση της συγκεκριμένης πρακτικής από πλευράς του Υπουργείου Οικονομικών και της εκτελεστικής εξουσίας γενικότερα, θα αποτελέσει κλειδί,

α) για την ορθή και χωρίς αυξημένο ρίσκο εκτροχιασμού υλοποίηση των υποχρεώσεων της Δημοκρατίας κάτω από τους νέους Κανόνες Οικονομικής Διακυβέρνησης,

β) για την βελτίωση της ποιότητας στη διαμόρφωση των Προϋπολογισμών και ΜΔΠ των φορέων της κρατικής μηχανής, και

γ) για την ντε φάκτο υποχρέωση των φορέων της κρατικής μηχανής να διαμορφώνουν μεσοπρόθεσμες στρατηγικές και σχεδιασμούς αντί για πρόχειρους ετήσιους υπολογισμούς υπό την λογική πως αυτοί μπορούν να αναθεωρηθούν στη συνέχεια, όπως τεκμαίρεται από τις πολλαπλές μεταφορές κονδυλίων εντός υφιστάμενων προϋπολογισμών, αλλά και από τις υποβολές Συμπληρωματικών Προϋπολογισμών, πρακτική που μέχρι σήμερα είχε καταστεί σύνηθες.

Οι δύο πιο πάνω εξελίξεις αποτελούν σημαντική ποιοτική αναβάθμιση στον τρόπο διαμόρφωσης των Προϋπολογισμών αλλά και για την βελτίωση του ελέγχου ποιότητας και ποσότητας, τόσο των συνολικών δαπανών όσο και των Καθαρών Πρωτογενών Δαπανών. Καλούμε το Υπουργείο Οικονομικών να λάβει μέτρα ούτως ώστε οι συγκεκριμένες, θετικές, εξελίξεις, να καταστούν μόνιμη πρακτική και να μην εξαρτάται από την προσωπική στάση των εκάστοτε αξιωματούχων. Η παγίωση των δύο πιο πάνω εξελίξεων, θα εξυπηρετήσει τα συμφέροντα της Δημοκρατίας και της οικονομίας γενικότερα.



Ευρύτερα, όμως, οι κρατικές δαπάνες συνεχίζουν να αυξάνονται ταχύτερα από το ονομαστικό ΑΕΠ²⁷, γεγονός που μεταφράζεται σε **κρατικό επεκτατισμό** ο οποίος θα απαιτήσει αυξήσεις φόρων ή και ταχύτερη επέκταση των παθητικών της Κεντρικής Κυβέρνησης έναντι του Ταμείου Κοινωνικών Ασφαλίσεων, τα οποία σήμερα φτάνουν τα 12.5 δισ. ευρώ και προσεγγίζουν το 40% του ΑΕΠ.

Το δεδομένο ότι οι δαπάνες αυξάνονται ταχύτερα, τόσο από το ονομαστικό ΑΕΠ, όσο και από τα μεσοπρόθεσμα έσοδα, οδηγεί στην ανάπτυξη σημαντικής ανισοσκελίας στον προϋπολογισμό, η οποία παραμένει κεκρυμμένη πίσω από παροδικές αυξήσεις εσόδων, και της οποίας η διόρθωση θα πρέπει να θεωρηθεί ως ύψιστη δημοσιονομική προτεραιότητα.

Σημειώνεται πως η σταδιακή διόρθωση στον ρυθμό αύξησης των εσόδων καταγράφεται στις εκτιμήσεις του Υπουργείου Οικονομικών, αλλά η ταυτόχρονη αύξηση των δαπανών, και δη των ανελαστικών, φαίνεται πως θα καταστήσει ιδιαίτερα δύσκολη -τεχνικά και πολιτικά- την διόρθωση τους.

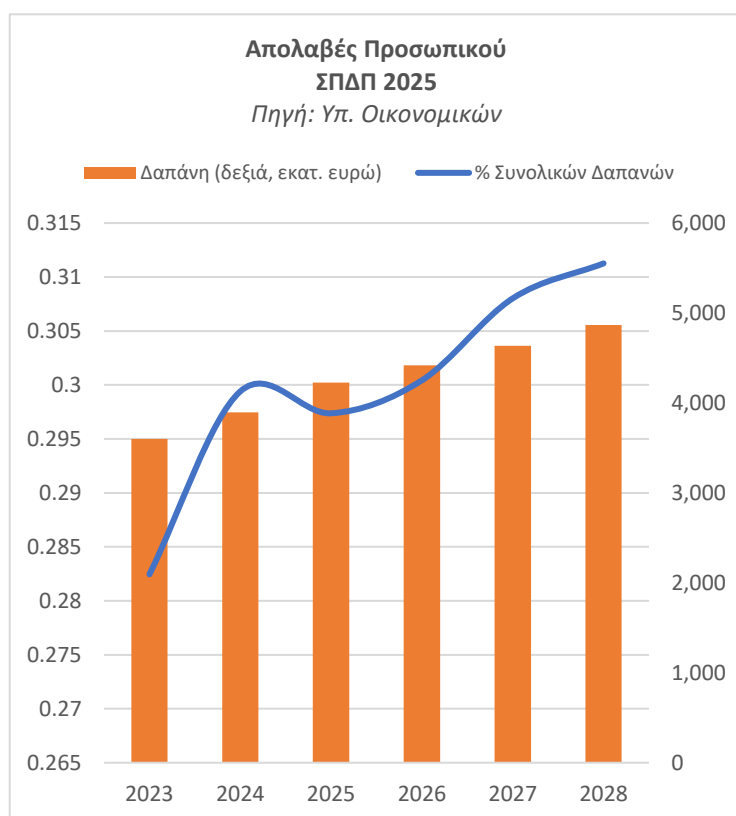
²⁷ Τουλάχιστον μέχρι το 2026, σύμφωνα με το ΣΠΔΠ 2025 και τον Π/Υ 2025 και ΜΔΠ 2025-2027.

Ταυτόχρονα, η εντοπιζόμενη ανισοσκελία θέτει σε κίνδυνο μεσοπρόθεσμα τους στόχους του χρέους, οι οποίοι αναμένεται μεν πως θα επιτευχθούν εντός του 2025, αλλά η επίτευξή τους ενδέχεται να είναι παροδική. Λαμβάνοντας υπόψη, δε, το υψηλό ρίσκο υλοποίησης στις μειώσεις δαπανών, όπως αναφέρεται πιο κάτω, το θέμα χρήζει ιδιαίτερης προσοχής.

5.3.1. Μισθολόγιο και ΑΤΑ

Το κρατικό μισθολόγιο καταγράφει μέχρι τον Μάιο 2025 αύξηση της τάξης του 7.3%²⁸ και βρίσκεται εντός τροχιάς των προϋπολογισμών. Σημειώνουμε πως, σε σχέση με τον Προϋπολογισμό 2025 και ΜΔΠ 2025-2027, το ΣΠΔΠ 2025 καταγράφει μικρές διαφοροποιήσεις στο συνολικό μισθολόγιο, αλλά σε γενικές γραμμές παραμένει εντός των πλαισίων του αρχικού σχεδιασμού.

Οι εκτιμήσεις, ωστόσο, υπόκεινται σε νέες αναθεωρήσεις. Αφενός, η συνέχιση της οξείας αύξησης των προσλήψεων που σχετίζονται με την Παιδεία, και αφετέρου η αναθεώρηση της ΑΤΑ, η οποία κατά τη σύνταξη της παρούσας Έκθεσης βρίσκεται υπό διαβούλευση, αναμένεται πως θα διαφοροποιήσουν προς τα πάνω το συνολικό κρατικό μισθολόγιο.



Κάτω από τις νέες συνθήκες των Κανόνων Οικονομικής Διακυβέρνησης, αλλά και έχοντας υπόψη το δεδομένο ότι η Δημοκρατία βρίσκεται ήδη σε υπέρβαση δαπανών σε σχέση με τις υποχρεώσεις της, εκτιμούμε ως ιδιαίτερα σημαντική την παρακολούθηση της όποιας μη προγραμματισμένης αύξησης στο κόστος του μισθολογίου.

Σύμφωνα με το ΣΠΔΠ 2025, η συνολική αύξηση του μισθολογίου εκτιμήθηκε στα 227.6 εκατ. ευρώ για το 2025 σε σχέση με το 2024, ενώ για το 2026 εκτιμάται νέα αύξηση κατά 209.1 εκατ. ευρώ σε σχέση με το 2025. Πέρα από το δεδομένο ότι οι εν λόγω αυξήσεις (5.6% και 4.9% για τα δύο έτη αντίστοιχα), είναι υψηλότερες

²⁸ Κεντρική Κυβέρνηση, Στατιστική Υπηρεσία.

από την αύξηση του ΑΕΠ και υψηλότερες από την μεσοπρόθεσμη αύξηση των κρατικών εσόδων, σημειώνουμε ως πολύ πιθανό το ενδεχόμενο οι τελικές αυξήσεις να είναι ακόμα υψηλότερες.

Η εκτίμηση οφείλεται αφενός στην αύξηση των προσλήψεων, και αφετέρου στο ενδεχόμενο εφαρμογής υψηλότερων συντελεστών στην ΑΤΑ, όταν το θέμα θα έχει συμφωνηθεί. Παρά το γεγονός ότι οι εκτιμήσεις για την ΑΤΑ αρχικά βασίστηκαν σε επίπεδα πληθωρισμού υψηλότερα από τα σημερινά, μια αύξηση στους συντελεστές ενδέχεται, υπό προϋποθέσεις, να οδηγήσει σε αυξημένες δαπάνες.

Η μείωση του πληθωρισμού σε σχέση με τις αρχικές εκτιμήσεις, μειώνει σημαντικά το ενδεχόμενο αύξησης των δαπανών μισθολογίου μετά τη συμφωνία για την ΑΤΑ μέχρι το 2028, σε σχέση με τις αναφορές στην Έκθεση Προόδου 2025 και τη Δημοσιονομική Τροχιά επί της οποίας είναι δεσμευμένη η Δημοκρατία.

Ωστόσο, σε περίπτωση που το επί μέρους κόστος της ΑΤΑ, ή οποιοσδήποτε άλλος παράγοντας (πχ νέες προσλήψεις) οδηγήσουν σε αυξήσεις πέρα από τις υπεσχημένες στην Έκθεση Προόδου και το ΣΠΔΠ, τότε η εκτελεστική εξουσία θα βρεθεί ενώπιων δύο επιλογών:

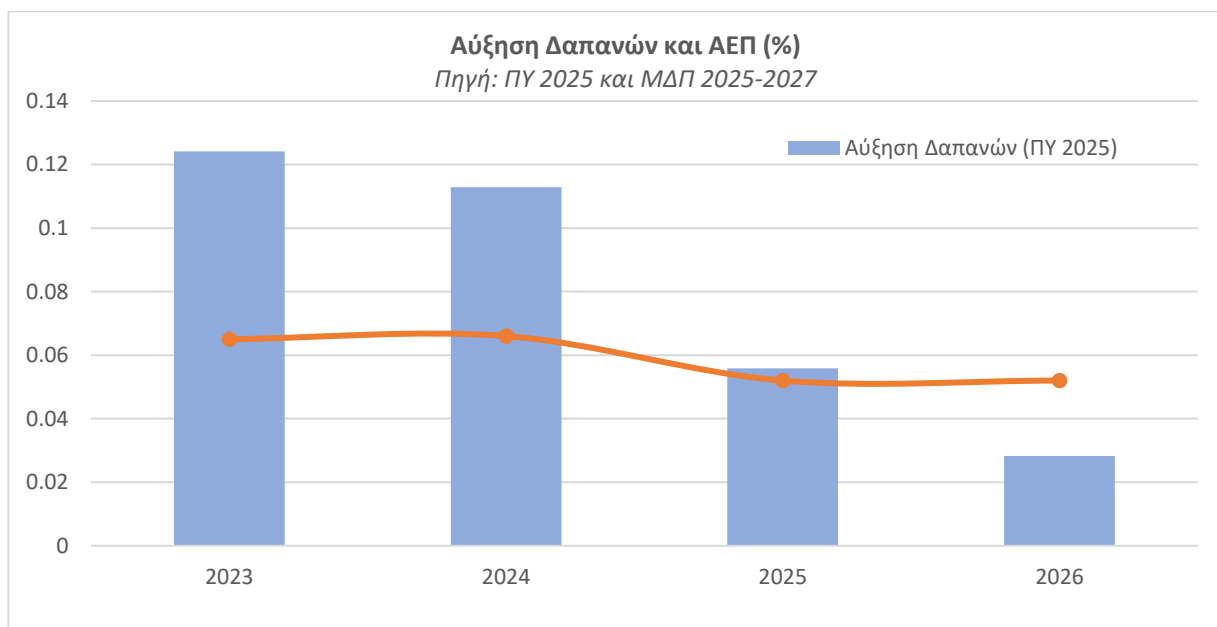
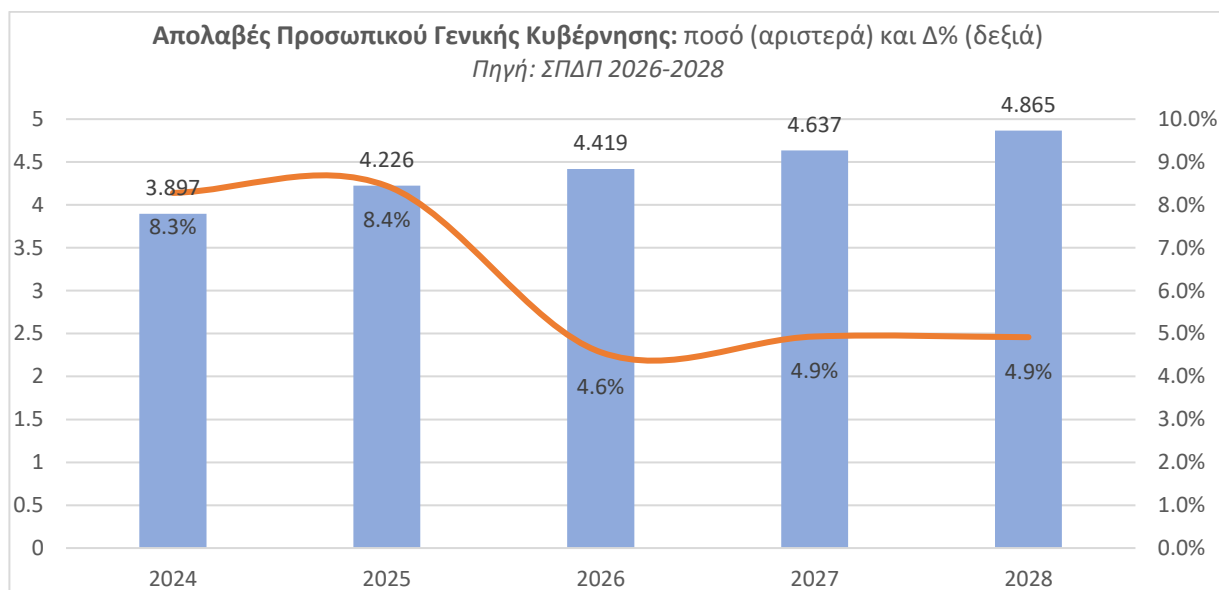
α) να ανακοινώσει ταυτόχρονες μειώσεις δαπανών από άλλες δράσεις και προγράμματα που εμπίπτουν στις Καθαρές Πρωτογενείς Δαπάνες, οι οποίες να είναι ισόποσες με την υπέρβαση στο κόστος μισθολογίου,

ή

β) να ανακοινώσει επιδείνωση της υπέρβασης δαπανών σε σχέση με τις υποχρεώσεις της, μέχρι τον ορίζοντα του 2028.

Σημειώνουμε πως οι υπεσχημένες αυξήσεις στο μισθολόγιο συνεπάγονται πως το κόστος μισθολογίου θα συγκρατηθεί στο 12% του ΑΕΠ για το 2025 και στο 11.9% του ΑΕΠ για το 2026.²⁹ Ταυτόχρονα, στο ΣΔΠΔ προβλέπεται αύξηση απολαβών στην Γενική Κυβέρνηση κατά 193 εκατ. ευρώ για το 2026 σε σχέση με φέτος, αύξηση που αντιστοιχεί σε 4.6% και στη συνέχεια προβλέπεται πως ο ρυθμός αύξησης θα παραμείνει σταθερός ετήσια στα 4.9% μέχρι το 2028.

²⁹ Έκθεση Προόδου 2025 (2026-2028).



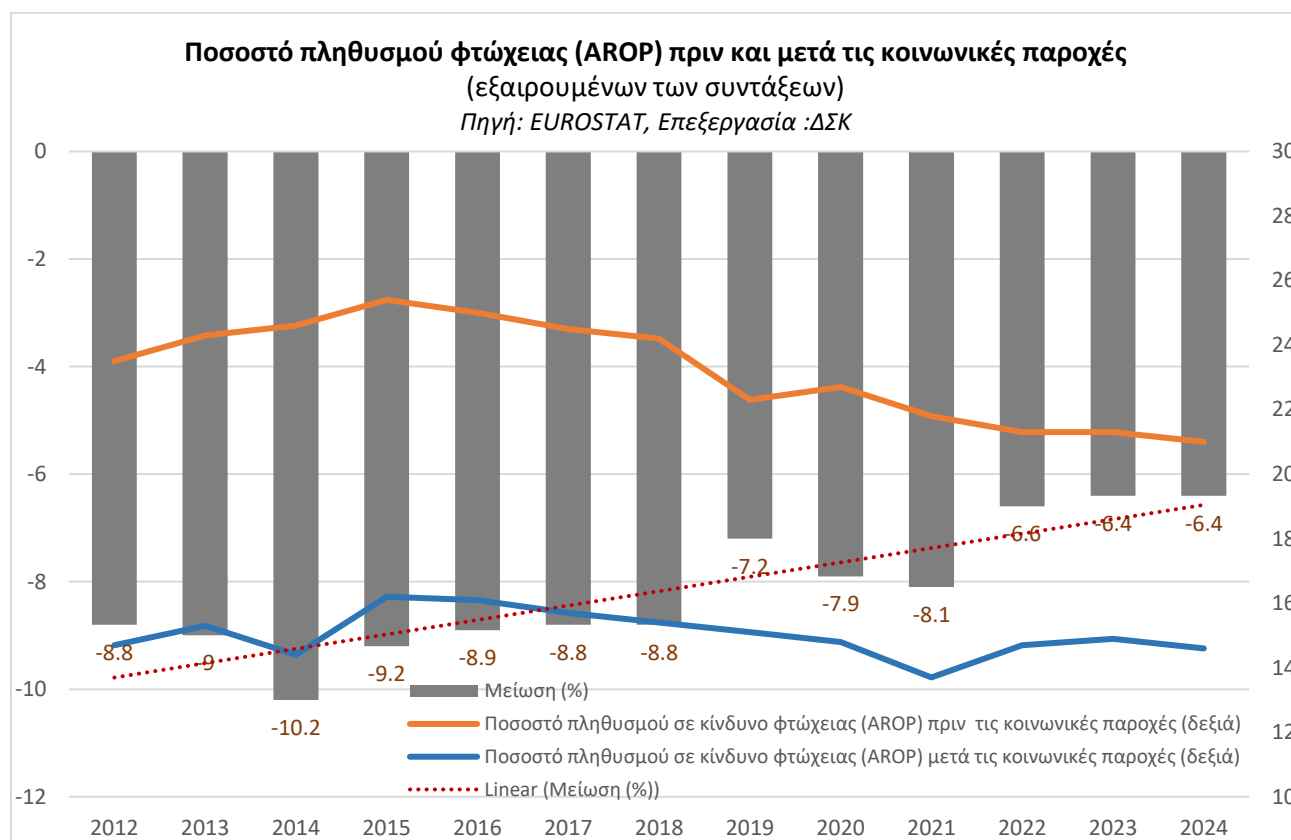
Πέρα από το γεγονός ότι οι ρυθμοί αύξησης στις δαπάνες είναι υψηλότεροι των αντίστοιχων ρυθμών του ΑΕΠ και του Πληθωρισμού, είναι επίσης υψηλότεροι από τον εκτιμώμενο ρυθμό αύξησης των εσόδων, από το 2026 και μετά. Πέρα, όμως, από τα πιο πάνω δεδομένα, επαναλαμβάνουμε πως επιπλέον αυξήσεις από τις προαναφερθείσες, **συνεπάγονται αυτόματα και επιδείνωση της υπέρβασης δαπανών σε σχέση με τις υποχρεώσεις της Δημοκρατίας.**

Ως εκ τούτου, συνιστάται προσοχή στις αποφάσεις που θα ληφθούν, τόσο για την ΑΤΑ, όσο και για προσλήψεις (αυτές που επηρεάζουν την αύξηση του κρατικού μισθολογίου), ιδίως αν ληφθεί υπόψη η αναπόφευκτη αύξηση των δαπανών που σχετίζονται με τα δραματικά γεγονότα του Ιουλίου 2025.

5.3.2. Κοινωνικές Δαπάνες

Οι Κοινωνικές Δαπάνες απορροφούν το 40% περίπου των συνολικών δαπανών του κράτους, ενώ σύμφωνα με το ΣΠΔΠ, το ποσοστό αναμένεται πως θα αυξηθεί σε 42% το 2028. Το ΔΣΚ δεν εκφέρει άποψη για την πολιτική επιλογή η οποία θέτει τις κοινωνικές δαπάνες ως προτεραιότητα. Σημειώνουμε, ωστόσο, τη σημαντική υποχώρηση στην ποιότητα των συγκεκριμένων δαπανών.

Σύμφωνα με τους δείκτες εκτίμησης της αποδοτικότητας των κοινωνικών δαπανών³⁰, οι κοινωνικές δαπάνες στην Κύπρο φαίνεται πως καθίστανται σταδιακά **όλο και λιγότερο αποτελεσματικές**.



Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία³¹, οι κοινωνικές δαπάνες (περιλαμβανομένων και των συνταξιοδοτικών) είναι σήμερα σημαντικά πιο αναποτελεσματικές σε σχέση με προηγούμενα έτη.

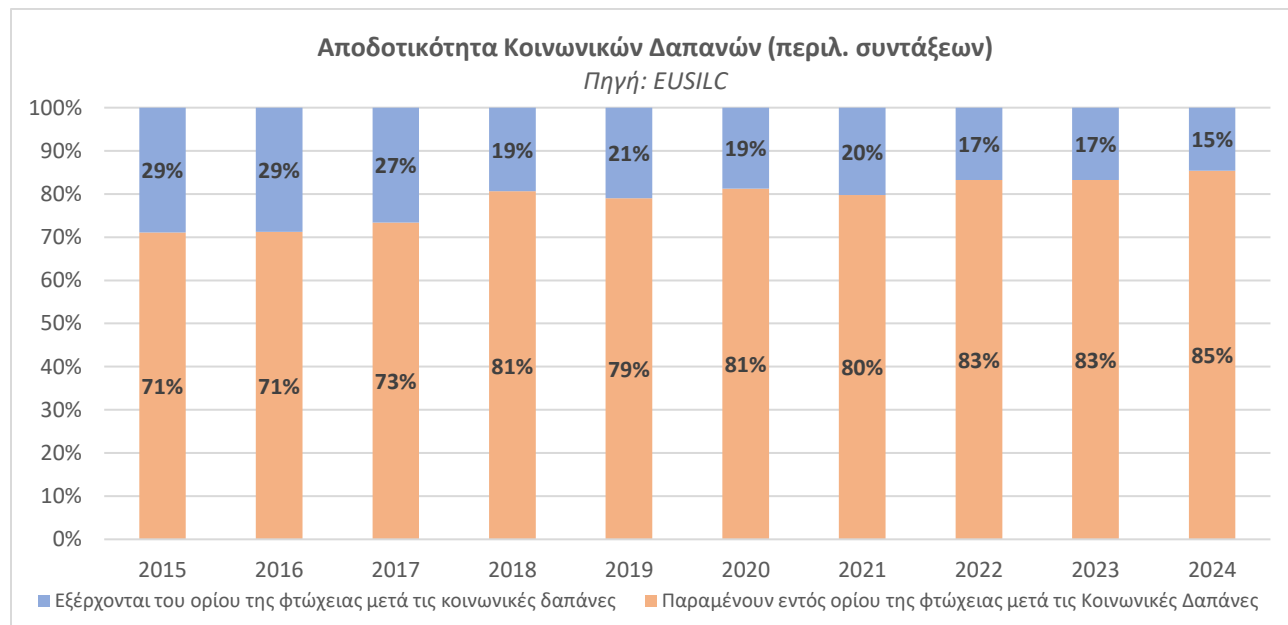
Ενώ κατά μέσο όρο για την περίοδο 2015-2024, το 21% των ατόμων που βρίσκονταν εντός του ορίου της φτώχειας πριν τις κοινωνικές δαπάνες, εξέρχονταν από το όριο μετά τις κοινωνικές δαπάνες, το

³⁰ Η συνήθης πρακτική από τους πλείστους φορείς, συμπεριλαμβανομένης και της Eurostat, είναι το ποσοστό εξόδου από το όριο της φτώχειας. Μετρά, δηλαδή, το ποσοστό ατόμων που βρίσκονται κάτω από το όριο της φτώχειας πριν τις Κοινωνικές Δαπάνες, αλλά τίθενται εκτός του ορίου της φτώχειας μετά τις κοινωνικές δαπάνες. Στην παρούσα Έκθεση χρησιμοποιούμε τους συγκεκριμένους λόγους σε δύο μετρήσεις: α) λαμβάνοντας υπόψη και τις συντάξεις, και β) εξαιρουμένων των συντάξεων.

³¹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=SDG_1_-_No_poverty#Main_indicators

ποσοστό αυτό σήμερα έχει υποχωρήσει στο 15%³². Προβληματισμό προκαλεί, η τάση η οποία εξακολουθεί να παραμένει σημαντικά πτωτική.

Με βάση τα πιο πάνω, επαναλαμβάνουμε την ανησυχία μας για την ποιότητα των δαπανών. Το γεγονός ότι το κοινωνικό αποτύπωμα των κοινωνικών δαπανών είναι περιορισμένο και ταυτόχρονα συνεχίζει να καταγράφει πτωτική τάση, πρέπει να θορυβήσει ως προς την αποτελεσματικότητα των πολιτικών και των μέτρων που εφαρμόζονται.



Από την παρακολούθηση των συγκεκριμένων δαπανών, συμπεραίνουμε πως οι “αστόχευτες” κοινωνικές δαπάνες, περιλαμβανομένης και της ευρείας απουσίας εισοδηματικών ή άλλων κριτηρίων, αποτελεί τα τελευταία χρόνια σημαντική αδυναμία για την ποιότητα των δαπανών.

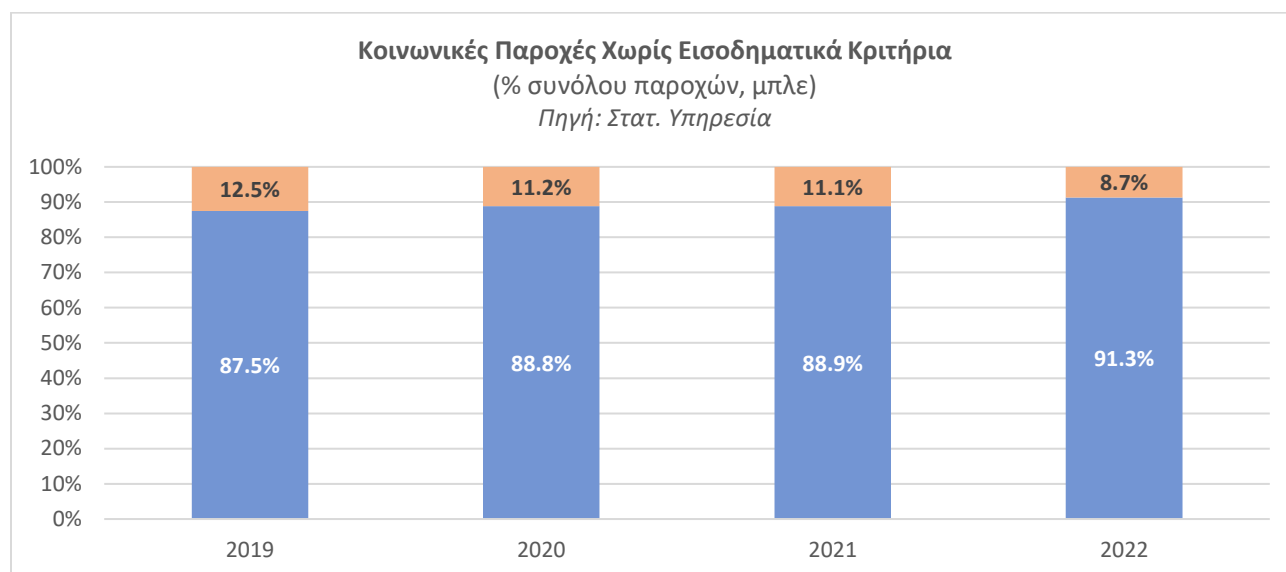
Σύμφωνα με τα στοιχεία της Στατιστικής Υπηρεσίας, τουλάχιστον μέχρι και το 2022, οι “αστόχευτες,” (χωρίς εισοδηματικά κριτήρια) κοινωνικές δαπάνες, όχι μόνο δεν συγκρατούνταν τα τελευταία χρόνια, αλλά αντίθετα είχαν αυξητική τάση ως ποσοστό των συνολικών κοινωνικών παροχών³³.

Ενισχύεται, έτσι, το συμπέρασμα πως η ποιότητα των κοινωνικών παροχών αποτελεί αδυναμία-κλειδί για τις δαπάνες της Κυπριακής Δημοκρατίας, καθώς δεν επιτυγχάνει τον σκοπό της. Αντίθετα, τα στοιχεία οδηγούν στην ανησυχία πως οι Κοινωνικές Δαπάνες στην Κύπρο ενδεχομένως να

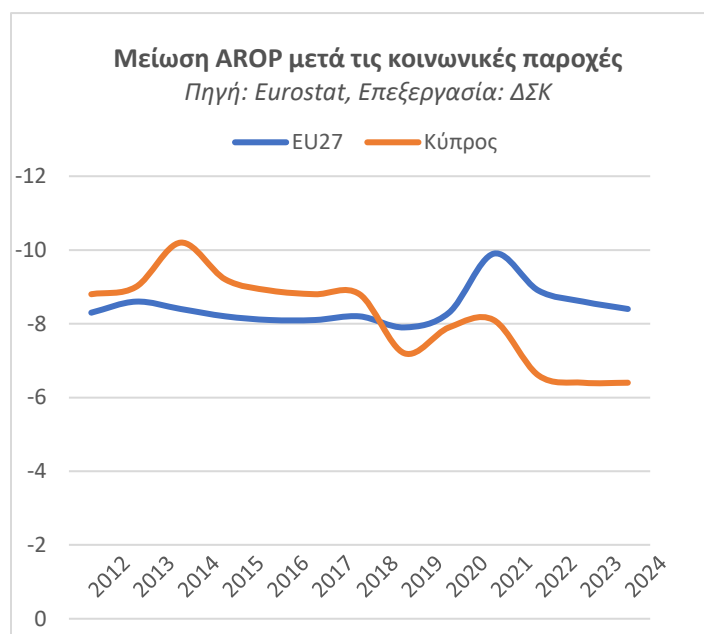
³² ΣΗΜ: Άλλες μετρήσεις, όπως είναι η Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών: Κίνδυνος Φτώχειας 2024, θέτουν την αποδοτικότητα στο 57.3% για το 2024, σε σχέση με το μέγιστο (59.8% το 2021), λαμβάνοντας υπόψη και τις συντάξεις. Ωστόσο, δεν ανατρέπεται το βασικό συμπέρασμα που αφορά στην ποιότητα των κοινωνικών δαπανών, η οποία υποχωρεί.

³³ Έρευνα Κοινωνικής Προστασίας, 2022, <https://www.gov.cy/oikonomia/erevna-koinonikis-prostasias-2022/>

καθοδηγούνται μάλλον από πολιτική προσοδοθηρία (political rent-seeking) και πελατειακές σχέσεις, και γενικότερα από πολιτικά παρά κοινωνικά κριτήρια και κίνητρα.



Αξίζει επίσης να σημειωθεί πως η προτεινόμενη φορολογική μεταρρύθμιση μετατοπίζει το κέντρο βάρους των φορολογικών εσόδων. Η μετατόπιση, από τους άμεσους στους έμμεσους φόρους για τα φυσικά πρόσωπα, εγγενώς αντίστροφα προσοδευτική, είναι ιδιαίτερα πιθανόν να οδηγήσει σε αυξημένες πολιτικές απαιτήσεις για επιπλέον κοινωνικές δαπάνες. Εν όψει αυξήσεων στις Κοινωνικές Παροχές ως ποσοστό των συνολικών δαπανών του κράτους, η βελτίωση της αποδοτικότητας, η μείωση των σπάταλων δαπανών και γενικότερα η εισαγωγή ουσιαστικής στόχευσης καθίστανται ακόμα σημαντικές για τη δημοσιονομική υγεία των επόμενων ετών.



Οι κοινωνικές δαπάνες αποτελούν, όμως, περίπου 22% του ΑΕΠ και σχεδόν 42% των κρατικών δαπανών. Από τα στοιχεία προκύπτει πως, θα μπορούσε η Δημοκρατία, είτε με την ίδια συνολική δαπάνη να πετύχει πιο φιλόδοξους κοινωνικούς στόχους, ή εναλλακτικά, με μείωση των δαπανών να διατηρήσει το ίδιο κοινωνικό αποτύπωμα, βελτιώνοντας την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα των κοινωνικών δαπανών, με αναθεώρηση των πολιτικών και του τρόπου υλοποίησής τους.

Επιπλέον, το μειωμένο κοινωνικό αποτύπωμα των κοινωνικών δαπανών,

μπορεί, ενδεχομένως, να εξηγήσει, τουλάχιστον μερικώς, τις συνεχείς απαιτήσεις για επιπλέον δαπάνες, καθώς, όπως προκύπτει από τα στοιχεία, οι εν λόγω δαπάνες δεν εξυπηρετούν τους δεδηλωμένους τους στόχους.

5.3.3. Γενικές Παρατηρήσεις σε σχέση με τις Δαπάνες

Η πορεία των δαπανών της Δημοκρατίας παραμένει εντός των ορίων που έχουν τεθεί, αλλά με ιδιαίτερα υψηλό κίνδυνο απότομης αύξησης τους, εντός του ορίζοντα της πρώτης αξιολόγησης της δημοσιονομικής τροχιάς (2028). Σημειώνουμε τις προσπάθειες που γίνονται για μετριασμό των δαπανών που σχετίζονται με τις Λειτουργικές Δαπάνες, αλλά σημειώνουμε ταυτόχρονα πως οι επί μέρους εξοικονομήσεις που καταγράφονται κατά το πρώτο πεντάμηνο του 2025 σε σχέση με πέρσι, δεν έχουν προκύψει από κάποια συγκροτημένη και ολοκληρωμένη στρατηγική αλλά από ad hoc εξοικονομήσεις, οι οποίες προς το παρόν δεν διαμορφώνουν τάση.

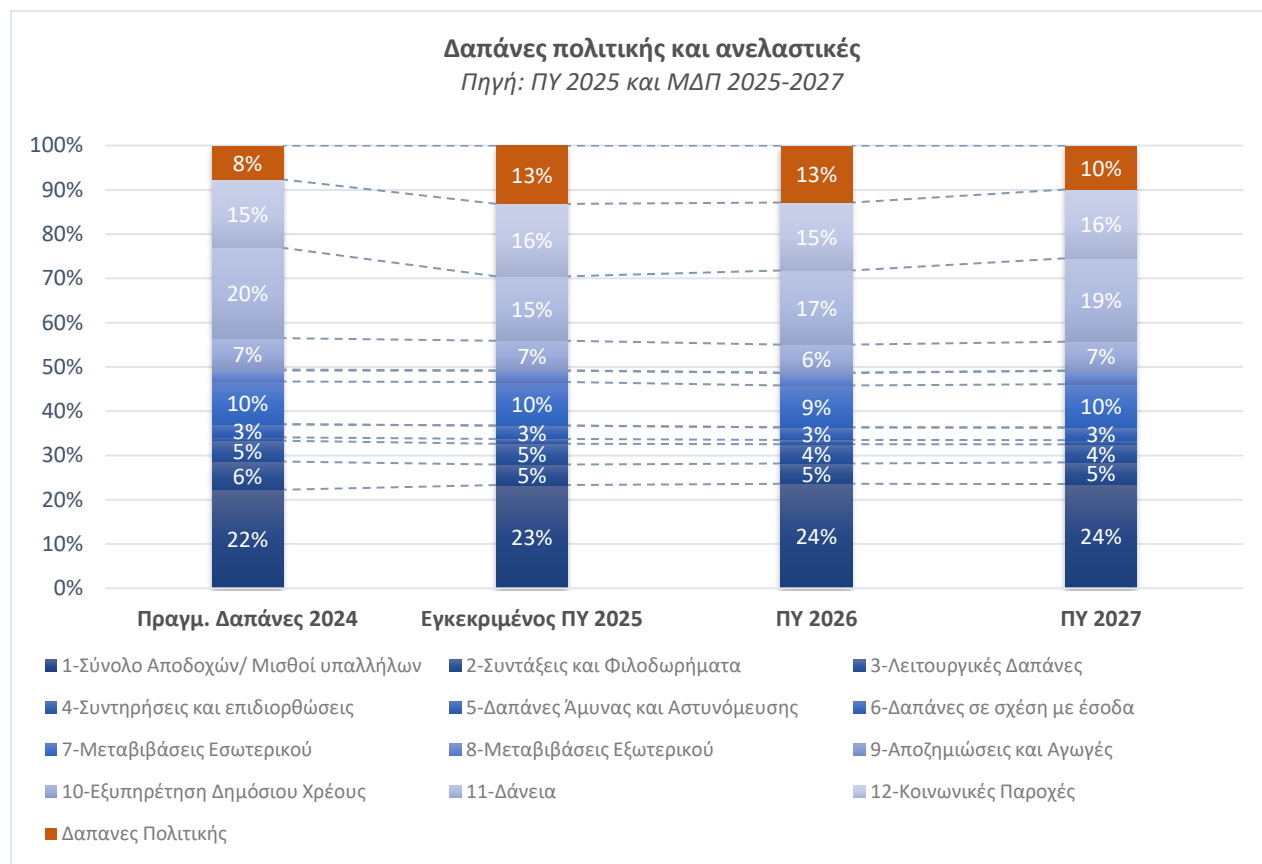
Ιδιαίτερη προσοχή δίνουμε στην εξέλιξη των ανελαστικών δαπανών. Δυστυχώς, και παρά τις κάποιες μικρές εξοικονομήσεις (π.χ. στο κόστος «Αποζημιώσεις και Αγωγές», «Δαπάνες σε Σχέση με Έσοδα») οι οποίες έχουν καταγραφεί το 2024 σε σχέση με τον αρχικό Προϋπολογισμό του έτους, η πορεία των Ανελαστικών Δαπανών παραμένει αυξητική.

Το ΔΣΚ διατηρεί την επιφύλαξη του ότι,

- α) οι ανελαστικές δαπάνες στερούν από την κυβέρνηση τον δημοσιονομικό «χώρο» να λάβει μέτρα ή δράσεις εν όψει απρόβλεπτων αναγκών, ιδίως για τα έτη 2027-2028,**
- β) καθώς ο ρυθμός αύξησης των εσόδων αναμένεται να συνεχίσει να ομαλοποιείται τα επόμενα χρόνια, το υψηλό ποσοστό ανελαστικών δαπανών θα δυσχεραίνει τη προσπάθεια προσαρμογής των συνολικών δαπανών, με πιθανό το ενδεχόμενο οι «δύσκολες» πολιτικά και δημοσιονομικά αποφάσεις να καταστούν αναπόφευκτες,**
- γ) θα καταστεί μακροοικονομικά, δημοσιονομικά και πολιτικά πιο δύσκολη η απορρόφηση υψηλών μελλοντικών αναγκών για υψηλές δαπάνες. Τέτοιες ανάγκες σχετίζονται με εξωγενείς/γεωπολιτικούς παράγοντες, την Άμυνα, την Πράσινη Μετάβαση, τον περιορισμό των επιπτώσεων από καιρικές και**

περιβαλλοντικές συνθήκες³⁴ και την επιβεβλημένη επιτάχυνση της ψηφιακής μετάβασης του κράτους,

δ) ιδιαίτερα σημαντικό είναι το ότι δυσχεραίνεται η διατήρηση αντικυκλικής δημοσιονομικής πολιτικής και η εκάστοτε κυβέρνηση εγκλωβίζεται σε προκυκλική δημοσιονομική πολιτική, κάτω από το βάρος, τόσο των πολιτικών πιέσεων, όσο και των διαρθρωτικών χαρακτηριστικών των κρατικών δαπανών.

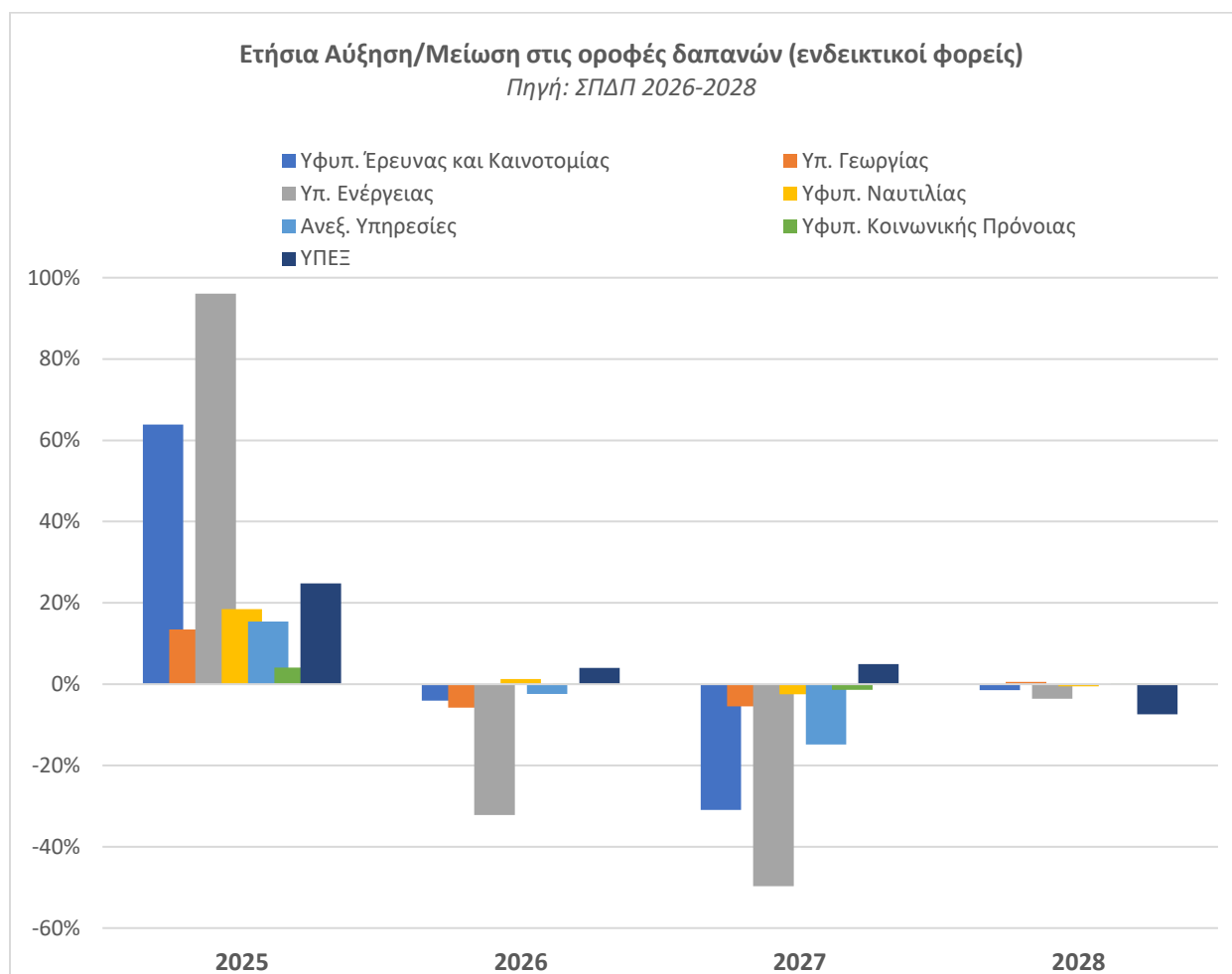


Σημειώνουμε πως, στη βάση των τελευταίων δύο Προϋπολογισμών, προκύπτει πως οι ανελαστικές δαπάνες καταγράφουν αύξηση μέχρι και το 2027, και αν δεν προκύψει αναθεώρηση στον Προϋπολογισμό 2026 και ΜΔΠ 2026-2028, θα φτάσουν το 90% των συνολικών δαπανών.

Για το 2025, οι συνολικές δαπάνες του Προϋπολογισμού εκτιμήθηκε πως θα αυξηθούν κατά 1.2 δισ. ευρώ ή 9.2%, σύμφωνα με το ΣΠΔΠ, ενώ αξίζει να σημειωθεί πως ο Προϋπολογισμός 2024 και ΜΔΠ 2024-2027, προέβλεπε αρχικά οριακή μείωση από την οποία παρατηρείται σημαντική απόκλιση. Πάντως, για το πρώτο πεντάμηνο του 2025, τα έξοδα προϋπολογισμού καταγράφουν

³⁴ Περιλαμβανομένων πλημμυρών, πυρκαγιών, αύξησης της στάθμης της θάλασσας, ακραίες θερμοκρασίες (τόσο θερμές ημέρες το καλοκαίρι όσο και ψυχρές τον χειμώνα), ανομβρίες κτλ.

αύξηση 6.5%³⁵, γεγονός που σημαίνει πως η εκτίμηση του ΣΠΔΠ για αύξηση κατά 9.2% είναι ρεαλιστική.



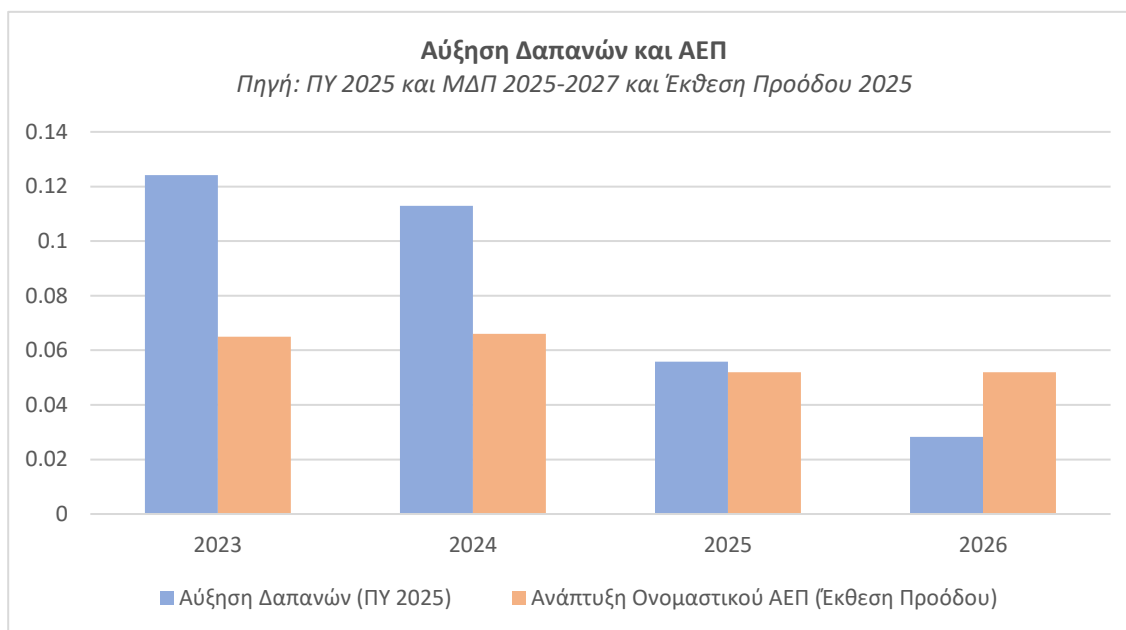
³⁵ Σε ταμειακή βάση. Στη βάση δεδουλευμένων, το ποσοστό εκτιμάται χαμηλότερα, στο 6.0%.

6. Ρίσκα

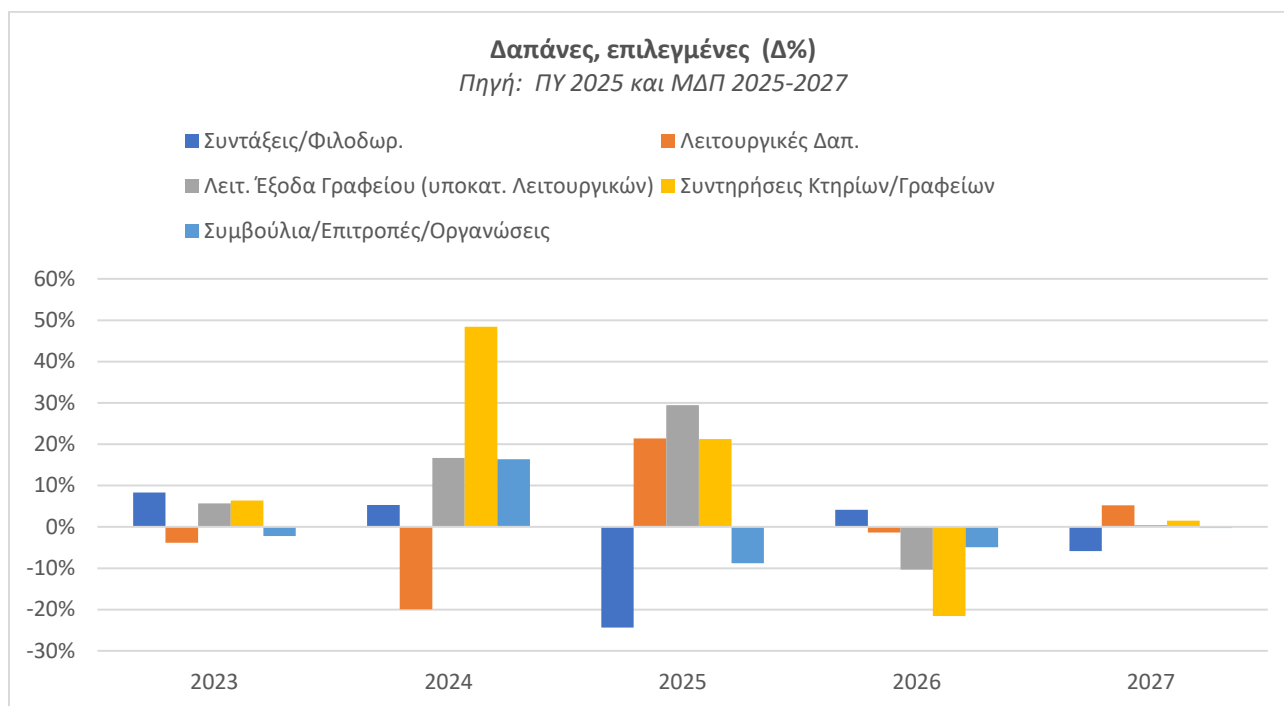
Το ΔΣΚ επαναλαμβάνει το υψηλό ρίσκο υλοποίησης που εμπεριέχεται στον σχεδιασμό της τροχιάς των Καθαρών Πρωτογενών Δαπανών³⁶. Σημειώνουμε πως, στον σχεδιασμό δαπανών, προγραμματίζεται υπέρβαση δαπανών κατά το πρώτο ήμισυ της τετραετούς τροχιάς, με εξοικονόμηση στο τέλος της περιόδου, ούτως ώστε να παραμείνει η Δημοκρατία κοντά στις υποχρεώσεις της.

Θεωρούμε πως ο **συγκεκριμένος σχεδιασμός είναι εκ φύσεως και εγγενώς «υψηλού ρίσκου»**, με δεδομένο ότι, με τη διόρθωση της τροχιάς δαπανών να προγραμματίζεται για το τέλος της περιόδου, δεν υφίσταται δημοσιονομικός χώρος για την λήψη αποφάσεων πολιτικής ή την αντιμετώπιση απρόβλεπτων εξελίξεων – περιστάσεων στην εγχώρια ή τη διεθνή οικονομία.

Ουσιαστικά, για τα έτη 2027 και 2028, και σε λιγότερο βαθμό το 2026, η Δημοκρατία στερείται της ευκαιρίας για την λήψη μέτρων έκτακτης φύσης ή την λήψη αποφάσεων πολιτικής που να συνεπάγονται υψηλές δαπάνες, **χωρίς αυτό να συνεπάγεται αυτόματα σε εκτροχιασμό** από την πορεία δαπανών στην οποία έχει δεσμευτεί.



³⁶ Βλ.: Fiscal Council Opinion on the Annual Progress Report 2025; 2 May 2025, και Σημείωμα: Παρατήρηση Δημοσιονομικής Τροχιάς της ΚΔ, 19.3.2025.

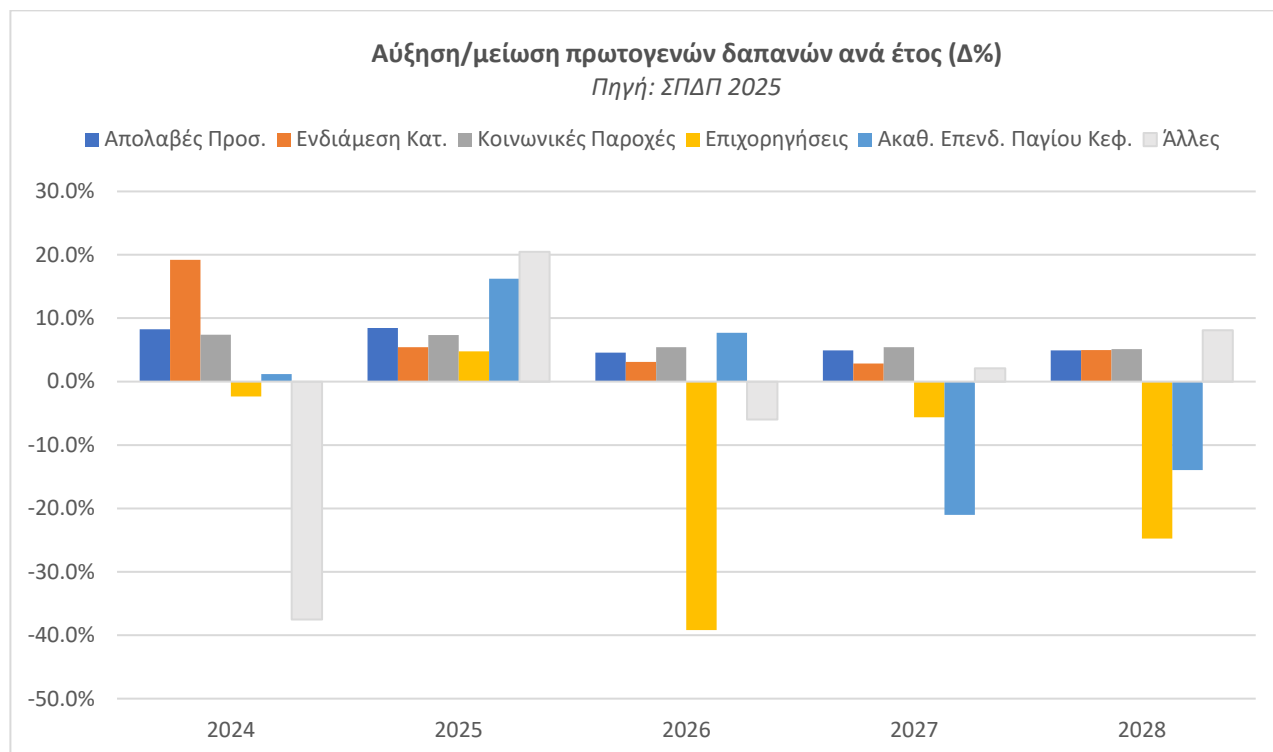


Επιπλέον, σημειώνουμε πως σε πολλές περιπτώσεις εξοικονομήσεων, δεν εντοπίζεται σχεδιασμός ή πλάνο για την επίτευξη των εν λόγω εξοικονομήσεων, και δη εκείνων που αφορούν σε Λειτουργικές Δαπάνες³⁷ και Μεταβιβάσεις σε Ημικρατικούς. Έτσι, η επίτευξη των στόχων περιλαμβάνει βαθμό αβεβαιότητας, καθώς δεν είναι ακόμα σαφές πώς θα επιτευχθεί η μείωση εξόδων σε συγκεκριμένες κατηγορίες δαπανών.

Ετήσια Μεταβολή Δαπανών (%)*			
	2025	2026	2027
Λειτουργικές Δαπάνες (σύνολο)	20.6	10	-5.3
Λειτουργικές (υποσύνολο)	21.5	-1.4	-5.0
Λειτουργικά Γραφείου	21.3	-4.1	-0.8
Αναλώσιμα Γραφείου	13.9	-4.3	-0.6
Συντηρήσεις/ Επιδιορθώσεις	13	-8.9	0.0
Εκδόσεις/Δημοσιότητα	30.2	0.6	-1.5
Άμυνα/Αστυνόμευση	10	-0.9	-2.3
Μεταβιβάσεις σε ημικρατικούς	2.7	-5	-2.2
Μεταβιβάσεις σε Συμβούλια /Οργανώσεις/Επιτροπές	-8.9	-4.2	-0.5
Κοινωνικές Παροχές	5.2%	-1.5%	1.0%
*Π/Υ 2025 και ΜΔΠ 2025-2027			

³⁷ Παρατηρείται μείωση των Λειτουργικών Δαπανών για το πρώτο Πεντάμηνο του 2025 σε σύγκριση με την ίδια περίοδο πέρσι. Ωστόσο, δεν διαμορφώνεται τάση, ενώ είναι ακόμα νωρίς εντός του έτους για ασφαλή συμπεράσματα, με δεδομένο ότι η εξοικονόμηση δεν προκύπτει από κάποια δράση ή στρατηγική.

Πρέπει επίσης να σημειωθεί πως η πολιτική συγκυρία, και δη το γεγονός ότι το 2027 θεωρείται ως προεκλογική χρονιά, δημιουργεί σοβαρές πιέσεις, τόσο στην εκτελεστική όσο και στην νομοθετική εξουσία, κατά της μείωσης ορισμένων δαπανών, όπως είναι οι Μεταβιβάσεις Εσωτερικού και οι Κοινωνικές Δαπάνες, κατηγορίες στις οποίες προγραμματίζεται μείωση ή τουλάχιστον συγκράτηση δαπανών για την περίοδο 2026-2028³⁸

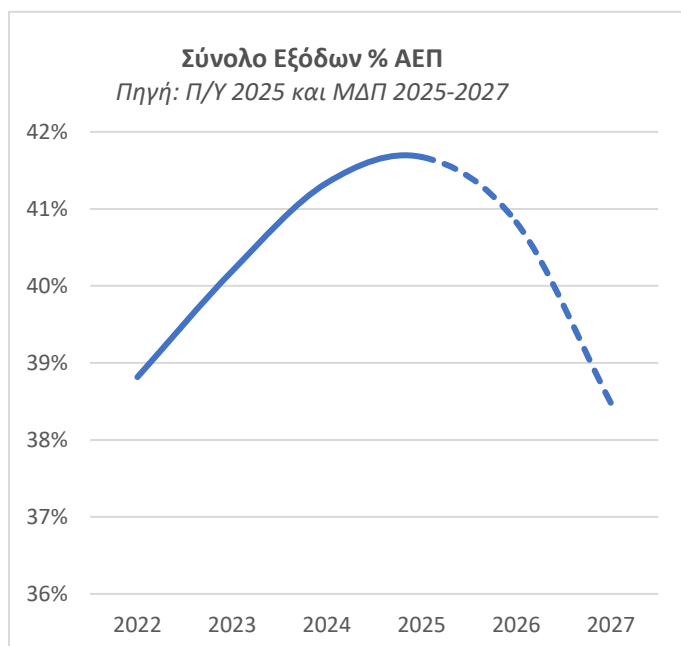


Όπως σημειώσαμε παλαιότερα, υφίστανται υψηλές δαπάνες πολιτικής οι οποίες δεν έχουν πλήρως προϋπολογιστεί³⁹. Ωστόσο, στο συγκεκριμένο σημείο καταγράφεται κάποια βελτίωση, καθώς στις εκτιμήσεις δαπανών έχουν συμπεριληφθεί ορισμένες από τις εν λόγω δαπάνες, τουλάχιστον στο ΣΠΑΠ 2025 (για τα έτη 2026-2028) και μερικώς στην Έκθεση Προόδου 2025. Αναμένεται, επομένως, πως θα συμπεριληφθούν στον Π/Υ 2026 και ΜΔΠ 2026-2028. Σε μια τέτοια περίπτωση, θα μειωθεί σημαντικά ο κίνδυνος επιδείνωσης της υπέρβασης.

Εξακολουθούμε, όμως, να θεωρούμε ιδιαίτερα πιθανή μια αύξηση των δαπανών μέχρι το 2028, όχι μόνο σε σχέση με τους υφιστάμενους σχεδιασμούς, αλλά και σε σχέση με την Δημοσιονομική Τροχιά, επί της οποίας είναι δεσμευμένη Δημοκρατία και στην οποία καταγράφεται, ήδη, υπέρβαση.

³⁸ Π/Υ 2025 και ΜΔΠ 2025-2027, Έκθεση Προόδου 2025 και ΣΠΑΠ 2025.

³⁹ Σημείωμα: Παρατήρηση Δημοσιονομικής Τροχιάς της ΚΔ, 19.3.2025.

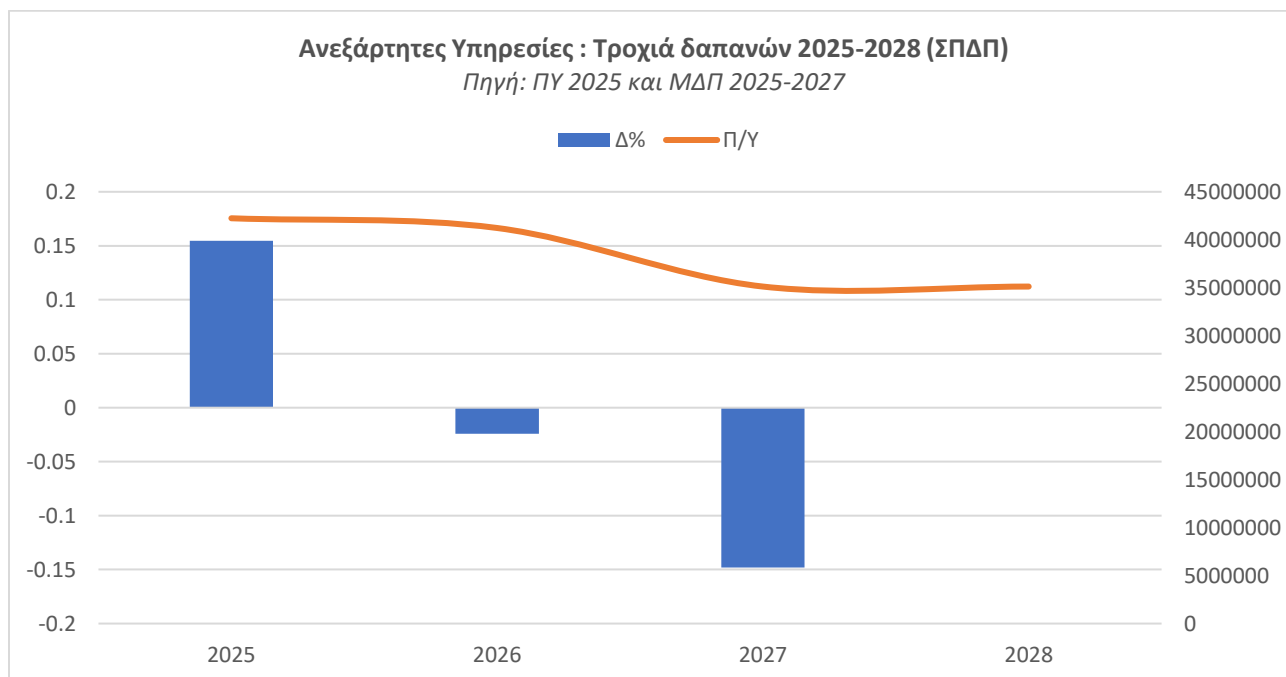


Εντοπίζουμε τουλάχιστον 160 έργα και δράσεις επί των οποίων υφίσταται πολιτική δέσμευση ή εξαγγελία, αλλά δεν είναι ακόμα σαφές κατά πόσον έχουν συμπεριληφθεί μερικώς ή πλήρως στον Π/Υ 2026⁴⁰.

Σε περίπτωση που δεν έχουν συμπεριληφθεί⁴¹, υφίσταται υψηλή πιθανότητα «έκπληξης» σε επόμενους Προϋπολογισμούς, και ιδίως του 2027, κάτι που απαραίτητα συνεπάγεται αύξηση της υπέρβασης δαπανών, με επίδραση στο πλεόνασμα⁴².

Με βάση τα πιο πάνω, ως πρώτο βήμα προς αντιμετώπιση των αναδυόμενων

προβλημάτων, στις εισηγήσεις που υποβάλλουμε με την παρούσα Έκθεση, επαναλαμβάνουμε τις εισηγήσεις που υποβάλαμε τον περασμένο Μάρτιο.⁴³



⁴⁰ Χωρίς σε αυτά να υπολογίζονται οι δαπάνες που ανακοινώθηκαν στις 27 Ιουλίου 2025.

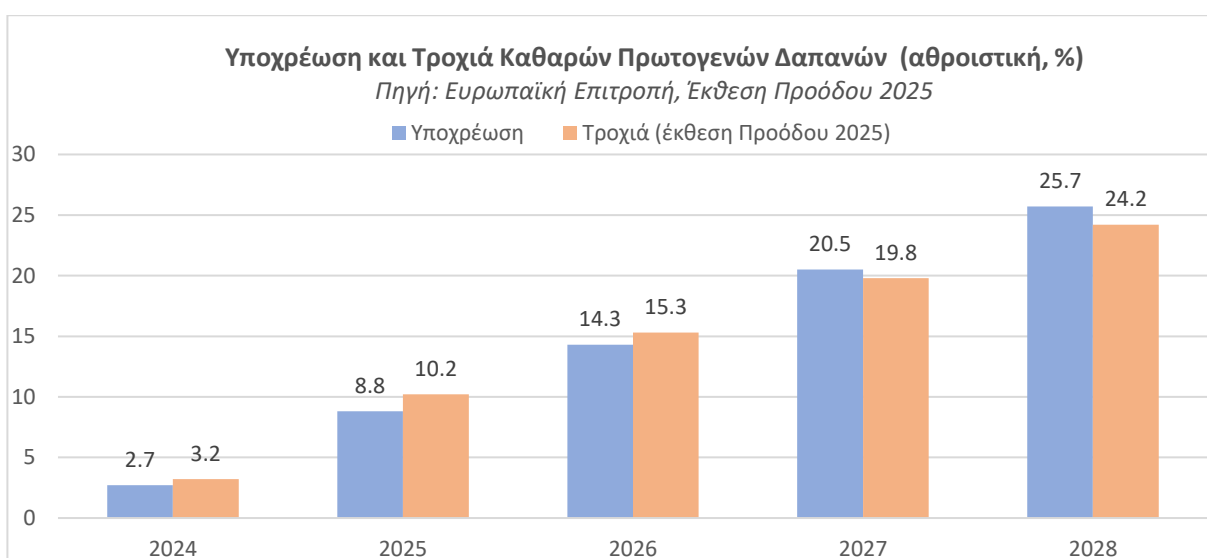
⁴¹ Το γεγονός ότι όλα τα Υπουργεία/Υφυπουργεία/Υπηρεσίες δείχνουν αδυναμία να ενημερώσουν το ΔΣΚ για το συγκεκριμένο θέμα, μας οδηγεί στην ανησυχία πως δεν υφίσταται ολοκληρωμένος σχεδιασμός ή συγκεκριμένο πλάνο.

⁴² Όχι, όμως, απαραίτητα και στο χρέος, το οποίο τυγχάνει διαχείρισης μέσα από τα αυξημένα ρευστά αποθέματα.

⁴³ Σημείωμα: Παρατήρηση Δημοσιονομικής Τροχιάς της ΚΔ, 19.3.2025.

7. Νέοι Δημοσιονομικοί Κανόνες

Κάτω από τους νέους Κανόνες Οικονομικής Διακυβέρνησης (ΚΟΔ), το βασικό πλέον κριτήριο αξιολόγησης είναι η Τροχιά Δαπανών, η οποία αφορά στις Καθαρές Πρωτογενείς Δαπάνες (ΚΔΠ). Για την περίοδο 2024-2028, η Κυπριακή Δημοκρατία σχεδιάζει υπέρβαση δαπανών κατά το πρώτο ήμισυ της περιόδου αξιολόγησης, με εξοικονομήσεις να προκύπτουν για τα έτη 2027-2028 και μερικώς για το 2026.



Με αυτή τη τροχιά η Δημοκρατία σχεδιάζει τελική υπέρβαση δαπανών, η οποία είναι εντός των αποδεκτών ορίων (0.6% του ΑΕΠ υψηλότερες δαπάνες σε σχέση με τη δεσμευτική τροχιά). Όπως αναφέρουμε πιο πάνω,⁴⁴ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαμηνύει ανεπίσημα πως τα Κράτη Μέλη που διατηρούν χρέος κάτω από το όριο του 60% δεν θα βρεθούν αντιμέτωπα με την πιθανότητα να ενταχθούν στη Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος.⁴⁵ Με βάση τα μέχρι σήμερα δεδομένα, αλλά και τους σχετικούς σχεδιασμούς, η Κυπριακή Δημοκρατία πολύ πιθανόν να βρεθεί σε υψηλή υπέρβαση δαπανών αλλά με χρέος κάτω του ορίου του 60%.

Επομένως, θα ήταν συνετή η εξασφάλιση επίσημης τοποθέτησης από πλευράς της Ευρωπαϊκής Επιτροπής πως, η υπέρβαση δεν θα μεταφραστεί σε λήψη μέτρων εναντίων της Δημοκρατίας, εφόσον το χρέος θα παραμένει κάτω του 60%. Κάτι τέτοιο θα αφαιρούσε σημαντικούς κινδύνους, όχι μόνο για τα δημόσια οικονομικά, αλλά και για την οικονομία γενικότερα.

⁴⁴ Βλ. «Ρίσκα»

⁴⁵ Διατηρείται ο όρος στο πλαίσιο των ΚΟΔ, παρόλο που πιο ακριβής όρος θα ήταν «Διαδικασία Υπέρβασης Δαπανών».

Σε κάθε περίπτωση, η Κυπριακή Δημοκρατία σχεδιάζει να συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις της σύμφωνα τα στοιχεία που περιέχονται, τόσο στην Έκθεση Προόδου 2025, όσο και στο ΣΔΠΔ του 2025, το οποίο καλύπτει τα έτη 2026-2028. Ωστόσο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατηγοριοποιεί ήδη την Κύπρο ανάμεσα στα κράτη «Σε κίνδυνο απόκλισης», μαζί με την Ιρλανδία, την Ολλανδία και το Λουξεμβούργο, ενώ κοντά στη λήψη μέτρων βρίσκεται αυτή τη στιγμή μόνο η Ρουμανία.

Πρέπει να σημειωθεί πως η ένταξη της Κύπρου στην κατηγορία «Σε κίνδυνο απόκλισης», προκύπτει από τα στοιχεία του 2024, όταν η Δημοκρατία κατέγραψε αύξηση των Καθαρών Πρωτογενών Δαπανών (ΚΠΔ) κατά 3.2% του ΑΕΠ, έναντι της υποχρέωσης που ήταν 2.7%. Την ίδια ώρα, όμως, οι προβλέψεις για το 2025 θέτουν την αύξηση των ΚΠΔ στο 6.8% έναντι της υποχρέωσης για 6.0%. Επομένως, η σωρευτική απόκλιση είναι πολύ πιθανόν να επιδεινωθεί, ενώ μέχρι το 2028, τα Κράτη Μέλη έχουν την ευχέρεια για απόκλιση κατά 0.6% του ΑΕΠ.

Προκύπτει, επομένως, πως ο Προϋπολογισμός 2026 και ΜΔΠ 2026-2028 θα αποτελέσει κλειδί για την αποφυγή ακόμα μεγαλύτερης υπέρβασης δαπανών καθώς, από το 2026 θα πρέπει να αρχίσει η συγκράτηση των ΚΠΔ και ο περιορισμός της υπέρβασης. Ωστόσο, όπως τονίζουμε σε σχετικό Σημείωμα,⁴⁶ από τις εκτιμήσεις των Καθαρών Πρωτογενών Δαπανών, απουσιάζει σειρά από δυνητικές δαπάνες και δεσμεύσεις οι οποίες δεν έχουν συμπεριληφθεί στους αρχικούς υπολογισμούς, με αποτέλεσμα ο κίνδυνος μεγαλύτερου εκτροχιασμού να είναι υπαρκτός.

Τροχιά Δαπανών ⁴⁷					
	2025	2026	2027	2028	Περίοδος
Έγκριση Ευρ. Συμβουλίου (Δ%)	6.0	5.0	5.4	4.3	5.175
Δυνητικό Σενάριο (Δ%)	7.87	4.63	5.58	7.12	6.30
Έκθεση Προόδου 2025(Δ%)	6.8	4.6	3.9	3.7	4.75
Έγκριση Ευρ. Συμβουλίου (Δ%, σωρευτική)	8.9	14.3	20.5	25.7	25.70
Δυνητικό Σενάριο (Δ%, σωρευτική)	14.9	19.5	25.1	32.2	32.20
Έκθεση Προόδου 2025 (Δ%, σωρευτική)	10.2	15.3	19.8	24.2	24.20

Ο εν λόγω κίνδυνος έχει μετριαστεί κάπως από το γεγονός ότι ορισμένες από τις συγκεκριμένες δαπάνες, έχουν ληφθεί υπόψη μεταγενέστερα και αποτελούν μέρος των υπολογισμών της Έκθεσης Προόδου 2025⁴⁸. Ωστόσο, υφίστανται ακόμα πολλά μέτρα, δράσεις και πολιτικές δεσμεύσεις, οι

⁴⁶ Σημείωμα: Παρατήρηση Δημοσιονομικής Τροχιάς της ΚΔ, 19.3.2025.

⁴⁷ Σημείωμα: Παρατήρηση Δημοσιονομικής Τροχιάς, 19.3.2025.

⁴⁸ Πρόκειται για το κόστος ΔΕΦΑ-ΕΤΥΦΑ, και του Ταμείου Αλληλεγγύης. Ωστόσο, η στατιστική αντιμετώπιση του σχεδίου Δάνειο έναντι Δόσης παραμένει αδιευκρίνιστη καθώς εκκρεμεί το θέμα της λογιστικής αντιμετώπισης. Η επίδραση άλλων δαπανών, όμως, ακόμα απουσιάζει. Για παράδειγμα: ΣΕΔΕΙΙ, κόστος υλοποίησης ΕΣΕΚ.

οποίες ξεπερνούν σε αριθμό τις 160⁴⁹, για τις οποίες δεν είναι ακόμα σαφές σε ποιο βαθμό έχει περιληφθεί η Εθνική Δαπάνη στους σχετικούς υπολογισμούς⁵⁰. Παρά τις προσπάθειες μας για ενημέρωση σε σχέση με την συμπερίληψη των εν λόγω εξαγγελιών στους επί μέρους Π/Υ, δεν έχουμε λάβει ολοκληρωμένη απάντηση από κανένα φορέα. Συμπεραίνουμε, με ανησυχία, πως ολοκληρωμένος σχεδιασμός πολύ πιθανόν να μην υφίσταται.

Για τους πιο πάνω λόγους, **είναι εξαιρετικής σημασίας η συμπερίληψη ρητής αναφοράς στην τροχιά των Καθαρών Πρωτογενών Δαπανών στους υποβληθέντες Προϋπολογισμούς και ΜΔΠ**. Χωρίς τη συγκεκριμένη αναφορά, δεν μπορεί να εκτιμηθεί και να ψηφιστεί από τη Βουλή ένας προϋπολογισμός με ολοκληρωμένη επίγνωση των δημοσιονομικών προεκτάσεων του.

Για το 2026, η δέσμευση της Δημοκρατίας, στη βάση της Έκθεσης Προόδου του 2025, αφορά σε αύξηση των Καθαρών Πρωτογενών Δαπανών κατά 4.6%, καθώς το 2026 αποτελεί έτος κατά το οποίο αρχίζει η διόρθωση της τροχιάς. Η μειωμένη αύξηση των δαπανών αποτελεί κλειδί για την επίτευξη των στόχων που αφορούν στη σωρευτική αύξηση δαπανών μέχρι το τέλος της περιόδου αξιολόγησης.

Γενικότερα, οι νέοι Κανόνες Οικονομικής Διακυβέρνησης δημιουργούν σειρά από νέα δεδομένα, τα οποία αναμένεται πως θα έχουν εκτενείς προεκτάσεις για τον τρόπο διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών στη Κύπρο. Η αποφυγή Συμπληρωματικών Προϋπολογισμών, με απόφαση του Υπουργείου Οικονομικών, αποτελεί μόνο το πρώτο, χρονικά παράδειγμα, το οποίο και χαιρετίζουμε.

Αναμένουμε, ταυτόχρονα, και τις εναρμονιστικές τροπολογίες που θα αποσταλούν στη Βουλή από το Υπουργείο Οικονομικών, από τις οποίες θα προκύψει και η ολοκλήρωση της μετάβασης της Κύπρου στο νέο καθεστώς οικονομικής διακυβέρνησης. Για τις εν λόγω τροποποιήσεις, το ΔΣΚ έχει εισηγηθεί προς το Υπουργείο τροπολογίες που βελτιώνουν τη δημοσιονομική διαχείριση κάτω από τους νέους κανόνες.

Σε κάθε περίπτωση, όμως, τονίζουμε εκ νέου πως η πορεία των Καθαρών Πρωτογενών Δαπανών θα πρέπει οπωσδήποτε, όχι μόνο να συμπεριλαμβάνεται ρητά στους Προϋπολογισμούς που υποβάλλονται στη Βουλή των Αντιπροσώπων, αλλά και πως η νομοθετική εξουσία δεν θα είναι σε θέση να αξιολογήσει θεμελιώδεις παραμέτρους για την πορεία των δημοσίων οικονομικών, αν δεν συζητήσει σε βάθος την ίδια την πορεία των συγκεκριμένων δαπανών.

Στο πλαίσιο της εφαρμογής των νέων ΚΟΔ, θα πρέπει επίσης να σημειωθούν και οι Συστάσεις Ανά Χώρα (ΣΑΧ, CSRs), οι οποίες πλέον παρακολουθούνται πολύ στενά από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή

⁴⁹ Εξαιρουμένων των ανακοινώσεων που έγιναν στις 27 Ιουλίου 2025.

⁵⁰ Το ΔΣΚ συνεχίζει τη προσπάθεια διασαφήνισης του συγκεκριμένου, σοβαρού, θέματος, αλλά χωρίς σημαντική προς το παρόν πρόοδο.

και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Η επίδοση της Κύπρου παραμένει χαμηλή στο εν λόγω θέμα, γι' αυτό και έχουμε εισηγηθεί οι ΣΑΧ «να θεωρηθούν ως ντε φάκτο κορυφαίες προτεραιότητες της χώρας, με ρητές και δημόσιες αναφορές στη συγκεκριμένη δέσμευση της Δημοκρατίας.⁵¹»

⁵¹ Βλ.: Εισηγήσεις.

8. Ένθετο: Δασική Πυρκαγιά στην Ορεινή Λεμεσό 2025

Τα δραματικά γεγονότα στην Ορεινή Λεμεσό εξελίχθηκαν κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ της σύνταξης της παρούσας έκθεσης και της έγκρισής της. Ως εκ τούτου, εκτενής ανάλυση των επιπτώσεων δεν είναι δυνατή.

Ωστόσο, επαναλαμβάνουμε ότι:

- Διατηρούμε την όλο και πιο έντονη ανησυχία μας σε σχέση με τις **αναδυόμενες ανάγκες** για ενίσχυση υποδομών και προετοιμασία για τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής, και δη του φυσικού κινδύνου.
- Στους μεσοπρόθεσμους σχεδιασμούς, η **συμπερίληψη των δαπανών** για άμβλυνση του φυσικού ρίσκου που προκύπτει από την κλιματική αλλαγή, καθίσταται όλο και πιο σημαντική. Οι συγκεκριμένες δαπάνες ενδέχεται να επηρεάσουν σημαντικά, τόσο την δημοσιονομική Τροχιά Δαπανών, όσο και τους Μεσοπρόθεσμους σχεδιασμούς, όπως αυτοί υπόκεινται στους νέους Κανόνες Οικονομικής Διακυβέρνησης, αν η Δημοκρατία συνεχίσει να μην τους συμπεριλαμβάνει στα δημοσιονομικά της πλάνα.
- Οι ανάγκες για ενίσχυση υποδομών και προετοιμασίας για την αντιμετώπιση των ακραίων φαινομένων **δεν μπορούν να θεωρούνται ως απρόβλεπτες καθώς οι τάσεις είναι πλέον καλά καταγεγραμμένες** από σειρά φορέων, περιλαμβανομένης και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.⁵²
- Τα φαινόμενα ακραίων φυσικών καταστροφών αναμένεται πως θα επιδεινωθούν, τόσο σε συχνότητα όσο και σε σοβαρότητα τα επόμενα χρόνια. **Η προετοιμασία για την πιθανή αυτή εξέλιξη είναι ήδη σε καθυστέρηση**, όπως αναφέραμε και παλαιότερα⁵³.
- Γενικότερα, **δεν εντοπίζεται πρόοδος άξια λόγου σε σχέση με την Πράσινη Ατζέντα⁵⁴**, περιλαμβανομένων: της υλοποίησης του Εθνικού Σχεδίου για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ), της αντιμετώπισης των φυσικών κινδύνων που δημιουργούνται από την κλιματική αλλαγή, της εισαγωγής του ΣΕΔΕ II ή τις υποχρεώσεις κάτω από τον Κανονισμό Επιμερισμού Προσπαθειών (ESR) και ιδιαίτερα στα κτήρια και απόβλητα.
- Κάτω από τους νέους Κανόνες Οικονομικής Διακυβέρνησης, το επιπλέον κόστος που θα επωμιστεί η Δημοκρατία σε σχέση με την καταστροφή στην Ορεινή Λεμεσό **μπορεί να**

⁵² <https://www.ecb.europa.eu/ecb/climate/html/index.en.html>

⁵³ Βλέπε: Ενδιάμεση Έκθεση 2023, Τελική Έκθεση 2023, Ενδιάμεση Έκθεση 2024, Τελική Έκθεση 2024.

⁵⁴ <https://ccpi.org/country/cyp/>

επιτραπεί ως απρόβλεπτη συγκυρία. Ωστόσο, με βάση το μέσο κόστος φυσικών καταστροφών την τελευταία δεκαετία, θα πρέπει να υιοθετηθεί συγκεκριμένη πρόβλεψη στους ετήσιους Προϋπολογισμούς και ΜΔΠ⁵⁵.

- Όλες οι ανακοινώσεις πολιτικής, πολιτικές δεσμεύσεις ή εξαγγελίες, *άσχετα με το πόσο θεμιτές, δικαιολογημένες ή και επιβεβλημένες μπορεί να είναι*, θα πρέπει να προκύπτουν μόνο στη βάση **κοστολόγησης, πλάνου υλοποίησης και χρονοδιαγράμματος**⁵⁶.

Επιπλέον, σημειώνουμε ότι:

- Ο δείκτης προστασίας από τον φυσικό κίνδυνο που προκύπτει από την κλιματική αλλαγή, είναι ιδιαίτερα χαμηλός για την Κύπρο. Οι ανάγκες για επιπλέον δαπάνες που να σχετίζονται με την υποδομή προστασίας ανθρώπων, φύσης και πόρων, καθίστανται όλο και μεγαλύτερες. Η καθυστέρηση στην συμπερίληψη των εν λόγω δαπανών στους κρατικούς σχεδιασμούς, αφενός αυξάνει το απόθεμα ρίσκου και αφετέρου αυξάνει το συνολικό τελικό κόστος.
- Στις υποδομές θα πρέπει να ληφθεί υπόψη και το τραπεζικό κόστος ρίσκου καθώς πολλά νοικοκυριά και επιχειρήσεις κατηγοριοποιούνται ως υψηλού ρίσκου (σχεδόν 20% των χαρτοφυλακίων)⁵⁷, γεγονός που τους θέτει εκτός αγοράς δανείων⁵⁸.
- Η ασφαλιστική κάλυψη είναι ανεπαρκής για φυσικές καταστροφές και θα πρέπει να ενισχυθεί μέσα από κανονιστικές ρυθμίσεις η ασφάλιση οικίας και επιχείρησης κατά των φυσικών καταστροφών⁵⁹.
- **Προσβλέπουμε** στην Έκθεση Δημοσιονομικών Κινδύνων 2026, όπου αναμένουμε πως θα συμπεριληφθούν τα πιο πάνω θέματα στους Ενδεχόμενους Κινδύνους, έχοντας πάντα υπόψη πως α) τέτοιες ανάγκες δεν μπορούν πλέον να θεωρούνται «απρόβλεπτες» και β) πως ο σχεδιασμός για την αντιμετώπιση είναι ήδη σε μακρά και επώδυνη καθυστέρηση.

⁵⁵ Βλέπε: Υποσημείωση 17, πιο κάτω.

⁵⁶ Προς αντιμετώπιση του προβλήματος που δημιουργείται, θα μπορούσε να δημιουργηθεί Αποθεματικό Εκτάκτου Ανάγκης υπό τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, με απελευθέρωση δαπανών μετά από προεδρική απόφαση, με σαφή και αυστηρό, όμως, μηχανισμό διαφάνειας.

⁵⁷https://ebprstaewspublic01.blob.core.windows.net/public/tools-prod/documents/Big_Files/books/interactive-tools/2025/powerbi/ESG_dashboard_page.html

⁵⁸https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.climate_stress_test_report.20220708~2e3cc0999f.en.pdf

⁵⁹ https://www.eiopa.europa.eu/tools-and-data/dashboard-insurance-protection-gap-natural-catastrophes_en

9. Fiscal Council Opinion on the Annual Progress Report 2025

Fiscal Council Opinion on The Annual Progress Report 2025

The Fiscal Council hereby provides a positive opinion on the Annual Progress Report 2025, which reflects accurately the progress made based on MTSF 2025-2028 and which includes realistic and achievable projections.

We underline the risks inherently entailed in the fact that the trajectory of Net Primary Spending (NPEx) frontloads expenditure increases, thereby increasing the need for correction at the end of the reference period.

We also urge the Government to refrain from a hasty revision of the current PDMO strategy in favor of short-term goals.

Specific suggestions are included at the end of this document.

With reference to the Annual Progress Report of Cyprus for 2025 regarding the Medium-Term Fiscal Structural Plan (MTSFP) 2025-2028, which is the first to be published under Regulation (EU) 2024/1263, the Fiscal Council has taken note of the progress reported.

We recognize that the Progress Report reflects the continued efforts undertaken by the Ministry of Finance to remain within the obligations of the Republic, including a spending reduction which is steeper than the one envisaged in the MTSFP for the years 2027 and 2028. This revision reflects the determination of the Ministry to remain within targets and to achieve the reduction of debt to the 60%-of-GDP level in 2025 or 2026.

We also note that the fiscal balance remains firmly in positive territory throughout the reference period (2025-2028), allowing for further material reductions of debt level. This is a particularly important achievement given that, due to external factors, denominator-driven reductions to the debt/GDP ratio are now expected to be slower than originally assumed in later years of the reference period, and that the snowball effect on the sustainability of debt is similarly expected to be smaller than anticipated under the circumstances that existed before last April.

Macroeconomic projections will probably be revised downwards. However, 2025 projections may be less affected as lag effects from the developing international situation are temporarily countered by the more immediate impact of lower energy costs. In any case, for the entirety of the reference period, the expectation remains that an adverse impact on growth and on government revenues will materialize due to the new international policy decisions.

It is therefore important for the government to maintain its present risk-averse stance and that the debt trajectory should remain on current track.

Regarding the trajectory of Net Primary Expenditure (NPEx), the Fiscal Council recognizes that the projected rate of growth remains comfortably within the obligations of the Republic for the period to 2028. We also take note of the fact that specific projects, which were not included in the MTSFP because they were not finalized at its cut-off date, have been largely taken into account in the Progress Report.

We therefore provide a positive opinion on the Progress Report, which reflects accurately the progress made and which includes realistic and achievable projections.

However, we must highlight two significant nodes of elevated risk:

- a) The correction trajectory of the Net Primary Expenditure (NPEx), while reflecting the Ministry's commitment to remaining within targets, also reflects the fact that NPEx growth has overshoot the initial targets, as was anticipated by the Fiscal Council.**
- b) This leads to a spending trajectory with backloaded correction, which is inherently risky- and more so under the current conditions of elevated uncertainty.**

The overshooting of initial planned expenditure raises some concerns, mainly because **the backloading of the NPEx correction is an inherently risky approach.**

This trajectory denies the government the opportunity to adjust primary spending in the years following 2025, especially given that inelastic spending continues to comprise an increasing percentage of total spending, thereby limiting the room for fiscal discretionary decisions as the new conditions mature.

Under the current conditions of extreme uncertainty, the likelihood that the country may find itself in need of increased spending in the latter years of the reference period, is elevated. Additionally,

Q3 and Q4 of 2027 should be considered to be a particularly risky part of the election cycle, with increased political incentives to increase spending.

The Ministry of Finance has demonstrated its determination in harnessing government spending and maintaining fiscal discipline. However, it is also apparent that external conditions, together with political commitments and emerging needs -including the need to accelerate both digital and green transition- will increase the pressure for additional spending in latter years of the period 2025-2028. Further unplanned spending for emerging needs, including water and waste management, may also prove necessary.

Unplanned spending is also under upward pressure due to a large number of high-cost projects in delay and with a track record of significant cost overruns, which must also become a key point of attention. Indeed, the fact that public investments (“development budget”) record significant spending reductions for 2024 and 2025 (YTD), reflects such delays, which also increase the likelihood of worrisome increases in the final cost, despite the temporary respite.

We also note recent public statements that leave open the likelihood of further increases in the Budget for 2026, further increasing the possible steepness of the correction needed in the final two years of the reference period.

Additionally, we reiterate the concern raised in the Fiscal Council’s Final Report for 2025, that the current Budget for 2025 and Medium-Term Plan for 2025-2027 includes significant spending restrictions in three areas in 2027: a) Public Investment (“Development Budget”), b) Current Expenditure, and c) discretionary domestic transfers, including to NGOs, Councils, Committees, local government and SOEs.

Although point a) is related to the completion of projects related to RRF, we continue to project that elevated infrastructure needs, including spending related to Green Transition, will emerge during the period 2025-2028. Delays in infrastructure projects also distort the picture, as current expenditure appears to be lower, but with increased forthcoming but unaccounted spending due to cost overruns which are often caused by the delayed completion of projects. Regarding point b), we note the absence of related planning and policies which are expected to generate the said spending restrictions. On point c), although the amount is not fiscally significant on any of the itemized budget lines, the sum may prove important, while such spending cuts may prove difficult in the runup to national elections.

Based on the above, we reiterate our call for the Executive Branch of Government to produce a firm and comprehensive record of political commitments and pledges, which are not captured by the spending estimates, but for which there exists a powerful (if implicit) pledge by the government. It should also include contractual and other commitments which are currently not captured by the estimates due to the accounting standards followed by the Republic.

Such a list should necessarily include both a cost estimate and a timeframe of implementation, so as to avoid the unrecorded but likely future spending increases which may place the Republic above its targets towards the end of the reference period.

NPEX projections cannot be credible if such pledges and commitments are not taken into account.

We also take note of the fact that the rate-of-growth of public revenues is gradually normalizing, thereby eliminating a comfort-point that has hitherto allowed for politically painless primary surpluses. The currently emerging external environment, and the inevitable revision of GDP growth estimates may accelerate this correction, although this acceleration may be muted for several months, and perhaps most of 2025.

We therefore urge the Ministry to restrain the spending increases as far as possible in the first two years of the reference period (2025 and 2026) in order to maintain optionality ahead of increased uncertainty.

Otherwise, the government may be denied prudent leeway in adjusting its discretionary spending as the new external conditions, as of last April, will start to mature, with probable adverse macroeconomic and fiscal impact.

- **The plan to exploit the currently elevated cash reserves should not entail a hasty revision of the current policies followed by the Public Debt Management Office (PDMO), which have so far proven to be prudent and successful.**

The PDMO has maintained a policy which entails among other things, a) the maintenance of cash reserves amounting to 9-12 months of government spending, and b) the issuance of at least 1 billion euro in debt in order to maintain access to the markets.

Although the Fiscal Council has voiced some calls for marginal changes to the implementation of PDMO policies⁶⁰, it recognizes that the overall policy has been proved to be both prudent and effective. There remains ample room to exploit the current high levels of cash reserves, which remain close to 3.4 billion euro, depleting them by approximately 1 billion euro. Such a policy would maintain a prudential reserve amounting to 12 months of government spending.

However, any further depletion, under the current conditions of disrupted markets, flight-to-safety and financial uncertainty, would be particularly risky for a small open economy whose sovereign is often treated by the markets as “exotic”. Recent yield and spread behavior has not produced a clear

⁶⁰ Such suggestions include, among others, a more active management of the cash reserve, increased attention to the domestic market in order to mop up excess macroeconomic liquidity and lower prioritization of subscription levels in favor of lower yields.

trend and the medium-term impact of recent external events, remains unclear. This notwithstanding, the risk remains elevated under the current and ongoing adjustment of the markets to uncertainty.

Additionally, the current policy to continue issuing debt instruments, under the EMTN program, has been crucial in maintaining investor interest and attention to Cypriot sovereign debt and therefore for securing access to the markets. The Cyprus bond market remains shallow and illiquid, with small overall stock of debt at varied maturity profiles. Inevitably, the small stock of Cypriot sovereign debt generates challenges. The current PDMO policy of issuing debt at more-or-less regular intervals, has been key managing these challenges.

We are concerned that the current planning of depleting reserves and delaying debt issuance may mark a hasty diversion from current successful policies, at a time when financial market volatility is elevated and uncertainty is aggravated. Additionally, any further depletion of reserves would lift a prudential safety net, necessary for small open island economies with marginal market interest from investors. We call for particular attention so as to ensure that the current planning does not signify a hurried revision of the current prudential policy, in the chase for rapid debt reduction whose benefits may be temporary.

Given the above, we suggest:

- That the emerging external environment, which is expected to impact both GDP growth and government revenue projections, should be taken into account as early as possible. Although the impact for 2025 may be temporarily positive and overall muted, with declining energy prices being the main transmission route, the wider impact will likely be felt in later quarters during the reference period.
- That the planned rate of change of NPEx for 2025, currently at 6.8%, should be restricted as far as possible.
- That active planning should be immediately undertaken, with specific actions to deliver the spending slowdown envisaged in the 2025 Budget, the MTSF and the Annual Progress Report, so that the high implementation risk may be actively managed.
- That any Supplementary Budgets should be avoided for 2025. Similarly, that any additional increases, based on political commitments, in the Budget for 2026, should be financed by parallel spending cuts in other areas, so as to avoid a total increase in spending. The spending cap guidelines of the Ministry of Finance should be treated with stiff discipline.
- That the transition of the Republic to a new accounting standard, from cash-basis to accrual-basis, should be treated as a priority despite the continued delays and contractual failures in

the past. A transition to a standard aligned with international and EU best practices would eliminate the high levels of uncertainty and would better reflect future commitments which currently do not appear in estimates until they materialize.

- That a full and comprehensive list of planned spending, political commitments and pledges, emerging needs⁶¹ and contractual commitments which are still not included in the estimates of the Annual Progress Report, should be formulated as soon as possible. As we noted in our Memo to FinMin (March 2025), such a list should include political commitments, contractual commitments and emerging needs, and should include clear implementation timeframes of such spending. This list should be undertaken irrespective of the fact that such spending is often excluded under the current accounting standards, in order to allow for better planning and more prudential management of spending commitments. This point is a particularly significant risk for the NPEx trajectory.
- That any revisions of the current PDMO policies, particularly relating to the access of Cyprus to the markets and to the prudential reserve, should be methodically considered under expert advice, so as to avoid hasty decisions based on short-term concerns.

The macroeconomic performance of Cyprus and the fiscal trajectories presented in the Annual Report remain firmly within the obligations of the Republic, despite expected revisions in the growth estimates and likely restriction of government revenue growth rates. Debt targets are expected to be achieved and fiscal balance is expected to remain positive over the reference period, albeit at a somewhat lower level than originally projected before last April.

This has been the outcome of careful management by the Ministry of Finance. However, inherently risky trajectories, politically-generated risk, emerging spending needs which are not fully taken into account, and a deteriorating external environment, elevate the need to maintain a vigilant stance which will include early attention to emerging risks and developing new macroeconomic conditions.

On behalf of the Fiscal Council,



Michalis Persianis, Chairman

2 May 2025

⁶¹ Including water and waste management, Green Transition, NECP implementation costs, Digital Transition, emerging needs, infrastructure project cost overruns etc.



δημοσιονομικό συμβούλιο
fiscal council