



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 23.5.2022 r.
COM(2022) 604 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Cypru na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Cypr programu stabilności na 2022 r.

{SWD(2022) 604 final} - {SWD(2022) 640 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Cypru na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Cypr programu stabilności na 2022 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych¹, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania², w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241³ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zapewnia wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociąga za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczynia się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrażania zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, których celem jest w szczególności promowanie zielonej i cyfrowej transformacji, zwiększając jednocześnie odporność i wzrost potencjalny gospodarek państw członkowskich. Pomaga również wzmocnić stabilność finansów publicznych oraz pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w średnim i długim okresie. Maksymalny wkład finansowy dla każdego państwa członkowskiego w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności [został] zaktualizowany [XX] czerwca 2022 r., zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241.

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (2) 24 listopada 2021 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej na 2022 r. Należycie uwzględniono w niej potwierdzone wspólne zobowiązanie, które podjęto w maju 2021 r. podczas Szczytu Społecznego w Porto, do dalszego wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych proklamowanego przez Parlament Europejski, Radę i Komisję 17 listopada 2017 r. 25 marca 2022 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2022 r. 24 listopada 2021 r., działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Cypr jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji⁴. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało przyjęte przez Radę 5 kwietnia 2022 r., a także wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2022 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych i który Rada przyjęła 14 marca 2022 r.
- (3) Inwazja Rosji na Ukrainę, która nastąpiła wkrótce po globalnej pandemii, znacząco zmieniła kontekst geopolityczny i gospodarczy. Skutki tej inwazji odczuwane przez gospodarki państw członkowskich to m.in. wyższe ceny energii i żywności i słabsze perspektywy wzrostu gospodarczego. Wyższe ceny energii wpływają zwłaszcza na gospodarstwa domowe znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji, które doświadczają ubóstwa energetycznego lub są nim zagrożone. UE doświadcza również bezprecedensowego napływu osób uciekających z Ukrainy. W tym kontekście 4 marca 2022 r. uruchomiono⁵ po raz pierwszy dyrektywę w sprawie tymczasowej ochrony, przyznając osobom wysiedlonym z Ukrainy prawo do legalnego pobytu w UE, a także dostęp do kształcenia i szkolenia, rynku pracy, opieki zdrowotnej, mieszkań i opieki społecznej.
- (4) Biorąc pod uwagę szybko zmieniającą się sytuację gospodarczą i geopolityczną, europejski semestr ponownie służy do zakrojonej na szeroką skalę koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia w 2022 r., jednocześnie rozwijając się zgodnie z wymogami dotyczącymi wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, jak opisano w rocznej analizie zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2022 r. Realizacja przyjętych planów odbudowy i zwiększania odporności jest nieodzowna do osiągnięcia priorytetów polityki w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te uwzględniają wszystkie stosowne zalecenia krajowe, wydane w cyklach semestru w odniesieniu do poszczególnych krajów w latach 2019 i 2020, lub znaczną część tych zaleceń. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019 i 2020 pozostają aktualne również w odniesieniu do planów odbudowy i zwiększania odporności, które są uzupełniane, aktualizowane lub zmieniane zgodnie z art. 14, 18 i 21 rozporządzenia (UE) 2021/241, obok zaleceń dla poszczególnych krajów wydanych do dnia przedłożenia zmodyfikowanego planu.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

⁵ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony, Dz.U. L 71 z 4.3.2022, s. 1.

- (5) Ogólna klauzula wyjścia ma zastosowanie od marca 2020 r.⁶ W komunikacie z 3 marca 2021 r.⁷ Komisja przedstawiła opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w UE lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Zwiększona niepewność i poważne ryzyko pogorszenia się perspektyw gospodarczych w związku z wojną w Europie, bezprecedensowymi podwyżkami cen energii i utrzymującymi się zakłóceniami w łańcuchach dostaw uzasadniają przedłużenie do końca 2023 r. obowiązywania ogólnej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu.
- (6) Zgodnie z podejściem przyjętym w opinii Rady z 18 czerwca 2021 r. w sprawie programu stabilności na 2021 r., kurs polityki fiskalnej jest obecnie najlepiej mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów), z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem wywołanym COVID-19, lecz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, w stosunku do średniookresowego wzrostu potencjalnego⁸. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej i cyfrowej transformacji; z tego powodu uwagę zwraca się również na zmiany bieżących wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem wywołanym COVID-19) i inwestycji finansowanych ze środków krajowych⁹.
- (7) 2 marca 2022 r. Komisja przyjęła komunikat zawierający ogólne wytyczne dotyczące polityki fiskalnej w 2023 r. w celu wsparcia państw członkowskich w przygotowaniu programów stabilności i konwergencji, a przez to wzmocnienia koordynacji polityki¹⁰. Komisja stwierdziła, że w oparciu o perspektywy makroekonomiczne prognozy z zimy 2022 r. stosowne wydaje się przejście w 2023 r. od ogółem wspierającego kursu polityki fiskalnej w latach 2020–2022 do zasadniczo neutralnego ogólnego kursu polityki fiskalnej, przy zachowaniu gotowości do odpowiedniej reakcji w przypadku zmiany sytuacji gospodarczej. Komisja oznajmiła, że zalecenia fiskalne na 2023 r. nadal powinny być różne dla poszczególnych państw członkowskich i uwzględniać potencjalne efekty zewnętrzne dla innych krajów. Komisja wezwała państwa członkowskie do uwzględnienia wytycznych w ich programach stabilności i konwergencji. Komisja zobowiązała się, że będzie ściśle monitorować sytuację

⁶ Komunikat Komisji do Rady w sprawie uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej w ramach paktu stabilności i wzrostu, Bruksela, COM(2020) 123 final z 20.3.2020.

⁷ Komunikat Komisji do Rady „Rok od wybuchu pandemii COVID-19: działania z zakresu polityki fiskalnej”, Bruksela, COM(2021) 105 final z 3.3.2021.

⁸ Szacunki dotyczące kursu polityki fiskalnej i jej komponentów w niniejszym zaleceniu są szacunkami Komisji opartymi na założeniach stanowiących podstawę prognozy Komisji z wiosny 2022 r. Szacunki Komisji dotyczące średniookresowego wzrostu potencjalnego nie uwzględniają pozytywnego wpływu reform, które są częścią planu odbudowy i zwiększania odporności i mogą pobudzić wzrost potencjalny.

⁹ Niefinansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ani z innych funduszy UE.

¹⁰ Komunikat Komisji do Rady: Wytyczne dotyczące polityki fiskalnej na 2023 r., Bruksela, COM(2022) 85 final z 2.3.2022.

gospodarczą i w razie potrzeby dostosuje swoje wytyczne polityczne, najpóźniej pod koniec maja 2022 r. w wiosennym pakiecie europejskiego semestru.

- (8) W stosunku do wytycznych fiskalnych przedstawionych 2 marca 2022 r. zalecenia fiskalne na 2023 r. uwzględniają gorsze perspektywy gospodarcze, większą niepewność i dodatkowe ryzyko pogorszenia się koniunktury oraz wyższą inflację, niż zakładano w prognozie zimowej. W tym kontekście działania fiskalne muszą mieć na celu rozwijanie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego, a także zachowanie siły nabywczej gospodarstw domowych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, tak aby złagodzić skutki wzrostu cen energii i pomóc ograniczyć presję inflacyjną efektów drugiej rundy za pomocą ukierunkowanych środków tymczasowych; polityka fiskalna musi pozostać elastyczna, aby można było ją dostosowywać do szybko zmieniających się warunków, oraz być zróżnicowana w poszczególnych państwach w zależności od ich sytuacji fiskalnej i gospodarczej, w tym narażenia na kryzys i napływ wysiedleńców z Ukrainy.
- (9) 17 maja 2021 r. Cypr przedstawił Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Na podstawie art. 19 rozporządzenia (UE) 2021/241 Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oceny zawartymi w załączniku V do tego rozporządzenia. 20 lipca 2021 r. Rada przyjęła decyzję w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Cypru¹¹. Uruchomienie transz jest uzależnione od decyzji Komisji podjętej zgodnie z art. 24 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2021/241 i stwierdzającej, że Cypr osiągnął w zadowalający sposób odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady. Osiągnięcie w zadowalający sposób zakłada, że działania związane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie zostały odwrócone.
- (10) 5 maja 2022 r. Cypr przedłożył swój krajowy program reform na 2022 r., a 2 maja 2022 r. – swój program stabilności na 2022 r., zgodnie z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie. Zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241 krajowy program reform na 2022 r. odzwierciedla również półroczne sprawozdania Cypru z postępów w realizacji jego planu odbudowy i zwiększania odporności.
- (11) 23 maja 2022 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe dotyczące Cypru na 2022 r.¹² Oceniono w nim postępy Cypru we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019, 2020 i 2021 oraz podsumowano realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Cypr, z uwzględnieniem tabeli wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano luki dotyczące wyzwań, których nie uwzględniono w planie odbudowy i zwiększania odporności lub uwzględniono je jedynie częściowo, a także nowych i pojawiających się wyzwań, w tym związanych z inwazją Rosji na Ukrainę. Oceniono w nim również postępy Cypru we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów UE dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

¹¹ Decyzja wykonawcza Rady z dnia 20 lipca 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Cypru (ST 10686 2021; ST 10686/2021 ADD 1).

¹² SWD(2022) 604 final.

- (12) Komisja przeprowadziła szczegółową ocenę sytuacji dla Cypru na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 i opublikowała jej wyniki 23 maja 2022 r.¹³ Komisja stwierdziła, że Cypr boryka się z nadmiernymi zakłóceniami równowagi makroekonomicznej. W szczególności duży deficyt obrotów bieżących znacznie się pogłębił w czasie kryzysu związanego z COVID-19, który dodatkowo utrudnił sytuację wynikającą z i tak już wysokiego zadłużenia zewnętrznego, długu publicznego oraz zadłużenia sektora prywatnego, natomiast poziom kredytów zagrożonych w sektorze finansowym, pomimo znacznego zmniejszenia, pozostaje wysoki.
- (13) 2 maja 2022 r. Cypr przedłożył swój program stabilności na 2022 r. Rada przeanalizowała przedstawiony przez Cypr program stabilności na 2022 r., a jej opinia znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (14) 20 lipca 2020 r. Rada zaleciła Cyprowi wprowadzenie w 2020 i 2021 r. wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii, wspomożenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Cyprowi – kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Cypru w 2021 r. zmniejszył się z 5,8 % PKB w 2020 r. do 1,7 % w 2021 r. Działania w zakresie polityki fiskalnej podjęte przez Cypr wspierały ożywienie gospodarcze w 2021 r., natomiast tymczasowe nadzwyczajne środki wsparcia zwiększono z 3,6 % PKB w 2020 r. do 3,9 % w 2021 r. Działania podjęte przez Cypr w 2021 r. były zgodne z zaleceniem Rady z 20 lipca 2020 r. Działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które rząd podjął w latach 2020 i 2021, miały charakter tymczasowy lub były zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Według danych zweryfikowanych przez Eurostat dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł w 2021 r. 103,6 % PKB.
- (15) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie stabilności na 2022 r., jest realistyczny. Rząd prognozuje, że realny PKB wzrośnie w 2022 r. o 2,7 %, a w 2023 r. – o 3,8 %. Dla porównania wzrost realnego PKB przewidywany w prognozie Komisji z wiosny 2022 r. jest niższy i ma wynieść 2,3 % w 2022 r. i 3,5 % w 2023 r., głównie ze względu na przewidywany w prognozie Komisji słabszy popyt zewnętrzny, a tym samym negatywny wkład eksportu netto w porównaniu z nieznacznym pozytywnym wkładem przewidywanym w programie stabilności na 2022 r. W programie stabilności na 2022 r. rząd oczekuje, że Cypr osiągnie w 2022 r. zrównoważoną sytuację budżetową, a w 2023 r. – nadwyżkę budżetową w wysokości 0,4 % PKB. Poprawa w 2022 r. wynika głównie z wycofania większości środków nadzwyczajnych. W programie przyjęto założenie, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB zmniejszy się w 2022 r. do 93,9 %, a następnie spadnie do poziomu 88,2 % do 2023 r. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dniu będącym datą graniczną prognozy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2022 r. ma wynieść 0,3 % PKB w 2022 r. i 0,2 % w 2023 r. Jest to poziom niższy niż prognozowane salda przyjęte jako założenia w programie stabilności na 2022 r., głównie ze względu na bardziej ostrożne projekcje dotyczące dochodów

¹³ SWD(2022) 628 final.

podatkowych zawarte w prognozie Komisji. W prognozie Komisji z wiosny 2022 r. przewiduje się zasadniczo podobny poziom relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, która w 2022 r. wyniesie 93,9 %, a w 2023 r. – 88,8 %.

Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2022 r. średniookresowy (średnia z 10 lat) wzrost produktu potencjalnego szacowany jest obecnie na 2,6 %. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzą w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i mogą zwiększyć wzrost potencjalny Cypru.

- (16) W 2022 r. rząd stopniowo wycofał większość środków wprowadzonych w reakcji na kryzys związany z COVID-19, w związku z czym prognozuje się, że tymczasowe nadzwyczajne środki wsparcia zmaleją z 3,9 % PKB w 2021 r. do 0,1 % PKB w 2022 r. Na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych mają wpływ środki, które wprowadzono, aby przeciwdziałać gospodarczym i społecznym skutkom wzrostu cen energii, i które w prognozie Komisji z wiosny 2022 r. szacuje się na 0,2 % PKB w 2022 r.; środki te mają zostać stopniowo wycofane w 2023 r.¹⁴ Środki te obejmują głównie transfery socjalne kierowane do uboższych gospodarstw domowych, obniżki podatków pośrednich od zużycia energii oraz pułapy cen detalicznych i hurtowych. Środki te ogłoszono jako tymczasowe. Jeżeli jednak ceny energii pozostaną wysokie również w 2023 r., niektóre z tych środków mogłyby zostać utrzymane. Niektóre z nich nie są ukierunkowane, w szczególności obniżka stawki podatkowej w przypadku rachunków za energię elektryczną dla gospodarstw domowych, obniżka cen w taryfach dla konsumentów lub obniżka akcyzy na ropę naftową. Na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych mają również wpływ koszty zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy, które według prognozy Komisji z wiosny 2022 r. mają wynieść 0,1 % PKB w 2022 r. i 0,2 % PKB w 2023 r.¹⁵
- (17) 18 czerwca 2021 Rada zaleciła, by w 2022 r. Cypr¹⁶ kontynuował wspierający kurs polityki fiskalnej, wykorzystując m.in. impuls zapewniony przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymał inwestycje finansowane ze środków krajowych. Zaleciła również, by Cypr prowadził – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – politykę fiskalną mającą na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.
- (18) Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2022 r. i z uwzględnieniem informacji zawartych w programie stabilności Cypru na 2022 r. prognozuje się, że kurs polityki fiskalnej w 2022 r. będzie zasadniczo neutralny, na poziomie +0,1 % PKB, podczas

¹⁴ Dane liczbowe odzwierciedlają poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków wprowadzanych od jesieni 2021 r., w tym bieżących dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – środków w zakresie nakładów inwestycyjnych.

¹⁵ Zakłada się, że łączna liczba wysiedleńców, którzy dotrą z Ukrainy do UE, osiągnie stopniowo 6 mln do końca 2022 r., a ich rozmieszczenie geograficzne szacuje się na podstawie wielkości istniejącej diaspory, względnej liczby ludności przyjmującego państwa członkowskiego oraz rzeczywistego rozmieszczenia wysiedleńców z Ukrainy w całej UE od marca 2022 r. W przypadku kosztów budżetowych na osobę szacunki opierają się na modelu mikrosymulacyjnym Euromod opracowanym przez Wspólne Centrum Badawcze Komisji, z uwzględnieniem zarówno transferów pieniężnych, do których osoby te mogą być uprawnione, jak i świadczeń rzeczowych, takich jak edukacja i opieka zdrowotna.

¹⁶ Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Cypr programu stabilności na 2021 r., Dz.U. C 304 z 29.7.2021, s. 58.

gdy Rada zaleciła wspierający kurs polityki fiskalnej¹⁷. Cypr planuje dalsze wspieranie ożywienia gospodarczego poprzez wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji, zgodnie z zaleceniem Rady. Prognozuje się, że pozytywny wpływ, jaki na działalność gospodarczą mają wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, wzrośnie o 0,7 p.p. PKB w porównaniu z 2021 r. Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który wyniesie 0,6 p.p. w 2022 r.¹⁸ W związku z tym Cypr nie planuje utrzymania inwestycji finansowanych ze środków krajowych. Jednocześnie prognozuje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) w 2022 r. będzie mieć zasadniczo neutralny wpływ na ogólny kurs polityki fiskalnej, który wyniesie 0,2 p.p. Obejmuje to dodatkowy wpływ środków mających zaradzić gospodarczym i społecznym skutkom wzrostu cen energii (0,1 % PKB), a także koszty zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy (0,1 % PKB).

- (19) W prognozie Komisji z wiosny 2022 r. kurs polityki fiskalnej w 2023 r. przewidziano na poziomie +0,1 % PKB, przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki¹⁹. Prognozuje się, że w 2023 r. Cypr będzie nadal wykorzystywać dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji wspierających ożywienie gospodarcze. Prognozuje się, że pozytywny wpływ, jaki na działalność gospodarczą mają wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, wzrośnie o 0,3 p.p. PKB w porównaniu z 2022 r. Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który wyniesie 0,1 p.p. w 2023 r.²⁰ Jednocześnie prognozuje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) w 2023 r. będzie mieć zasadniczo neutralny wpływ na ogólny kurs polityki fiskalnej, który wyniesie 0,1 p.p. Obejmuje to wpływ wycofywania środków wprowadzonych w obliczu wzrostu cen energii (0,2 % PKB), a także dodatkowe koszty zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy (0,1 % PKB).
- (20) W programie stabilności na 2022 r. przewiduje się, że nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie stopniowo wzrastać do 1,5 % PKB w 2024 r. i do 1,7 % w 2025 r. Planuje się zatem, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzyma się na poziomie poniżej 3 % PKB w okresie objętym programem. Prognozy te zakładają zmniejszenie niektórych wydatków publicznych, w szczególności dotacji, oraz ograniczenie wzrostu innych wydatków, w tym zużycia pośredniego i rzeczowych transferów socjalnych. Po osiągnięciu szczytowego poziomu w 2022 r. przewiduje się również spadek inwestycji publicznych wyrażonych

¹⁷ Ujemna (dodatnia) wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce (niedoborowi) wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, wskazując na ekspansywną (restrykcyjną) politykę fiskalną.

¹⁸ Przewiduje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ, który wyniesie 0,0 p.p. PKB.

¹⁹ Ujemna (dodatnia) wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce (niedoborowi) wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, wskazując na ekspansywną (restrykcyjną) politykę fiskalną.

²⁰ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB.

jako odsetek PKB. W programie przewidziano spadek relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB do 2025 r. – w 2024 r. ma ona obniżyć się do 81 %, a w 2025 r. – do 76,7 %. Z analizy przeprowadzonej przez Komisję wynika, że w średnim okresie zagrożenie dla długookresowej zdolności do obsługi długu wydaje się średnie.

- (21) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) rozporządzenia (UE) 2021/241 i kryterium 2.2 w załączniku V do tego rozporządzenia plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmacniających się reform i inwestycji, które mają zostać wdrożone do 2026 r. Pomagają one sprostać wszystkim wyzwaniom gospodarczym i społecznym, które zostały wskazane w stosownych zaleceniach krajowych skierowanych do Cypru przez Radę w ramach europejskiego semestru w 2019 i 2020 r., obok zaleceń dla tego kraju wydanych do dnia przyjęcia planu, lub znacznej części tych wyzwań. Dotyczą one w szczególności finansów publicznych i opieki zdrowotnej, rynku pracy i polityki społecznej, edukacji i umiejętności, inwestycji publicznych i prywatnych oraz zielonej i cyfrowej transformacji, reform strukturalnych mających na celu poprawę funkcjonowania sektora publicznego, walkę z korupcją i ułatwienie zmniejszenia liczby kredytów zagrożonych w sektorze bankowym.
- (22) Oczekuje się, że realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności Cypru przyczyni się do dalszych postępów na drodze zielonej i cyfrowej transformacji. Działania wspierające realizację celów klimatycznych na Cyprze stanowią 41 % łącznej alokacji w ramach planu, a działania wspierające realizację celów cyfrowych – 23 %. Pełna realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z ustalonymi odpowiednimi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi, pomoże Cyprovi szybko przezwyciężyć skutki kryzysu związanego z COVID-19, wzmacniając jednocześnie jego odporność. Systematyczne angażowanie partnerów społecznych i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje ważne dla pomyślnej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, a także innych polityk gospodarczych i polityk zatrudnienia wykraczających poza zakres tego planu, ponieważ służy zapewnieniu szerokiego poczucia odpowiedzialności za cały program polityczny.
- (23) Cypr przedłożył umowę partnerstwa oraz pozostałe dokumenty programowe dotyczące polityki spójności²¹ 30 grudnia 2021 r. Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24 czerwca 2021 r. Cypr jest zobowiązany do uwzględniania w programowaniu funduszy polityki spójności na lata 2021–2027 stosownych zaleceń krajowych. Jest to warunek wstępny poprawy skuteczności i zmaksymalizowania wartości dodanej wsparcia finansowego otrzymywanego z funduszy polityki spójności i jednocześnie przyczynia się do koordynacji, komplementarności i spójności między tymi funduszami a innymi instrumentami i funduszami unijnymi. Pomyślne wdrożenie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz programów polityki spójności zależy

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej. Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159.

również od usunięcia przeszkód dla inwestycji wspierających zieloną i cyfrową transformację oraz zrównoważony rozwój terytorialny.

- (24) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności Cypr mierzy się z szeregiem dodatkowych wyzwań, które dotyczą zarządzania przedsiębiorstwami publicznymi. System zarządzania odbiega pod niektórymi względami od norm międzynarodowych (np. wytycznych dotyczących nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych opracowanych przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz zestawu narzędzi dotyczącego ładu korporacyjnego w przedsiębiorstwach państwowych autorstwa Banku Światowego), co wpływa na wydajność gospodarki Cypru i otoczenie działalności gospodarczej w tym kraju. W szczególności większa przejrzystość i większa rozliczalność w zakresie wyników finansowych i celów publicznych zwiększyłyby efektywność i skuteczność przedsiębiorstw państwowych. Podobnie korzystny wpływ miałyby wdrożenie najlepszych praktyk, takich jak oparty na kryteriach merytorycznych i przejrzysty proces mianowania członków organów zarządzających przedsiębiorstw państwowych oraz przeniesienie funkcji związanych z własnością przedsiębiorstw państwowych z właściwych ministerstw realizujących daną politykę do specjalnego organu centralnego. Otwarcie rynków, które z handlowego punktu widzenia są opłacalne i na których przedsiębiorstwa państwowe mają obecnie pozycję dominującą (np. odnawialne źródła energii), zwiększyłyby efektywność tych rynków, przyspieszyłyby zieloną i cyfrową transformację oraz pomogłyby w dywersyfikacji gospodarki. Podjęcie działań w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych poprawiłoby na Cyprze skuteczność zarządzania, a rynek dla lokalnych i zagranicznych przedsiębiorstw stałby się bardziej sprawiedliwy i przejrzysty. Jest to zgodne z celami długoterminowej strategii dla Cypru i planem działania stanowiącym jej podstawę (w ramach inicjatywy „Modernizacja przedsiębiorstw państwowych i stworzenie odpowiednich zachęt do innowacji i efektywności”). Polityka mająca na celu poprawę zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi może sprzyjać zmniejszeniu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, ponieważ lepsze zarządzanie tymi przedsiębiorstwami zwiększyłyby efektywność sektora publicznego. Może to również przyczynić się do poprawy otoczenia działalności gospodarczej i zwiększenia wzrostu potencjalnego.
- (25) Plan REPowerEU przyjęto w odpowiedzi na mandat udzielony przez szefów państw lub rządów UE w Deklaracji wersalskiej i ma on na celu jak najszybsze uniezależnienie Unii Europejskiej od importu paliw kopalnych z Rosji. W ramach dialogu z państwami członkowskimi określone są najodpowiedniejsze projekty, inwestycje i reformy służące temu celowi na szczeblu krajowym, regionalnym i unijnym. Działania te służą zmniejszeniu zależności od paliw kopalnych ogółem, a także znalezieniu innych źródeł importu paliw kopalnych niż Rosja.
- (26) Można by przyspieszyć działania, które pozwoliłyby wykorzystać w pełni potencjał odnawialnych źródeł energii na Cyprze, szczególnie poprzez dalsze usprawnienie procedur wydawania zezwoleń i dalsze inwestowanie w elektrownie słoneczne. Cypr nie wykorzystuje obecnie gazu, a ropa naftowa stanowi 85,6 % koszyka energetycznego. Biorąc pod uwagę znaczne wahania cen energii na rynkach światowych, zmniejszenie silnego uzależnienia od ropy naftowej ma zasadnicze znaczenie dla zrównoważonego charakteru cypryjskiej gospodarki. W zakresie dostaw ropy Cypr jest uzależniony od importu, chociaż import ropy naftowej z Rosji stanowi

zaledwie 1 %, czyli znacznie mniej od średniej unijnej, która wynosi 23 %²². Przyspieszenie rozwoju infrastruktury służącej do importu gazu, przystosowanej do wykorzystania wodoru, oraz dodatkowych elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych, które ułatwiłyby rozwój odnawialnych źródeł energii, przyniosłoby Cyprowi korzyści i pomogłoby zdywersyfikować dostawy energii i zmniejszyć zależność od importu. Zaleca się, aby nowe inwestycje w infrastrukturę i sieci związane z gazem były w miarę możliwości dostosowane do przyszłych wyzwań, tak aby przez zmianę przeznaczenia oraz dostosowanie tej infrastruktury i tych sieci do wykorzystania paliw zrównoważonych łatwo było zapewnić im długoterminowy zrównoważony charakter. Ponadto można by rozszerzyć zakres i przyspieszyć realizację polityki na rzecz poprawy efektywności energetycznej, m.in. w dziedzinie transportu, aby ograniczyć wzrost zużycia energii, które znacznie przekracza średnią dla UE. Oczekuje się, że środki na rzecz efektywności energetycznej, wprowadzane m.in. z wykorzystaniem w odpowiednich przypadkach funduszy polityki spójności, pomogą również rozwiązać problem ubóstwa energetycznego, którego doświadcza wysoki odsetek ludności (20,9 %). Realizacja przez Cypr celów pakietu „Gotowi na 55” będzie wymagać jeszcze większego poziomu ambicji w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększenia wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej.

- (27) Chociaż przyspieszenie transformacji w kierunku neutralności klimatycznej i odchodzenia od paliw kopalnych spowoduje znaczne koszty restrukturyzacji w kilku sektorach, Cypr może skorzystać z mechanizmu sprawiedliwej transformacji w kontekście polityki spójności, aby złagodzić społeczno-gospodarcze skutki transformacji w najbardziej dotkniętych nimi regionach. Ponadto Cypr może wykorzystywać Europejski Fundusz Społeczny Plus do poprawy możliwości zatrudnienia i wzmocnienia spójności społecznej.
- (28) W świetle dokonanej przez Komisję oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2022 r., a jej opinia²³ znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej.
- (29) W kontekście bliskich powiązań między gospodarkami państw członkowskich należących do strefy euro i ich wspólnego wkładu w funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej Rada zaleciła państwom członkowskim będącym członkami strefy euro podjęcie działań, w tym poprzez ich plany odbudowy i zwiększania odporności, w celu wdrożenia zalecenia dotyczącego polityki gospodarczej strefy euro. W przypadku Cypru kwestia ta znalazła odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniach 1 i 2 poniżej.
- (30) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i niniejszej ewaluacji Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2022 r. i program stabilności na 2022 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1, 2, 3 i 4 poniżej. Zalecenia 1 i 2 przyczyniają się również do wdrożenia zaleceń dla strefy euro, w szczególności pierwszego i czwartego z nich. Polityki fiskalne, o których mowa w zaleceniu 1, pomagają m.in. przeciwdziałać zakłóceniom równowagi związanym z wysokim długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych: Polityki, o których mowa w zaleceniu 2, pomagają m.in. przeciwdziałać zakłóceniom równowagi związanym z wysokim

²² Eurostat (2020), udział importu z Rosji w całkowitym imporcie gazu ziemnego, ropy naftowej i węgla kamiennego. Średnia wielkość całkowitego importu dla UE-27 opiera się na wielkości importu spoza UE-27. W przypadku Cypru całkowity import obejmuje handel wewnątrz UE. Dane dotyczące ropy naftowej obejmują surową ropę naftową i produkty rafinowane.

²³ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

zadłużeniem sektora prywatnego poprzez ograniczenie nadmiernego finansowania zewnętrznego w sektorze prywatnym. Eliminują one również zakłócenia równowagi związane z wysokim długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych i deficytem obrotów bieżących poprzez dywersyfikację gospodarki, a także zakłócenia równowagi związane z wysokim odsetkiem kredytów zagrożonych. Polityki, o których mowa w zaleceniu 3, pomagają m.in. przeciwdziałać zakłóceniom równowagi związanym z wysokim długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych poprzez zwiększenie efektywności sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz zwiększenie długoterminowego wzrostu gospodarczego, a także eliminować zakłócenia równowagi związane z zadłużeniem sektora prywatnego i zadłużeniem zewnętrznym poprzez zwiększenie długoterminowego wzrostu gospodarczego. Polityki fiskalne, o których mowa w zaleceniu 4, pomagają m.in. przeciwdziałać zagrożeniom związanym z wysokim zadłużeniem zewnętrznym w dłuższym okresie.

NINIEJSZYM ZALECA Cyprowi podjęcie w latach 2022 i 2023 działań mających na celu:

1. W 2023 r. – zapewnienie, aby wzrost wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych był zgodny z ogólnie neutralnym kursem polityki, przy uwzględnieniu dalszego tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Zapewnienie gotowości do dostosowania wydatków bieżących do zmieniającej się sytuacji. Rozszerzenie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, m.in. przez wykorzystanie RRF, REPowerEU i innych funduszy UE. W okresie po 2023 r. – prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie.
2. Kontynuowanie realizacji jego planu odbudowy i zwiększania odporności zgodnie z kamieniami milowymi i wartościami docelowymi zawartymi w decyzji wykonawczej Rady z dnia 28 lipca 2021 r. Szybkie sfinalizowanie negocjacji z Komisją w sprawie dokumentów programowych dotyczących polityki spójności na lata 2021–2027 w celu rozpoczęcia ich wdrażania.
3. Wprowadzenie środków w celu poprawy zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi zgodnie z międzynarodowymi standardami.
4. Zmniejszenie zależności od paliw kopalnych ogółem i dalszą dywersyfikację dostaw energii poprzez przyspieszenie upowszechniania odnawialnych źródeł energii, w szczególności przez usprawnienie procedur wydawania zezwoleń i rozwój fotowoltaiki. Rozwój połączeń międzysystemowych z krajami sąsiadującymi, przy jednoczesnym rozszerzeniu środków w zakresie efektywności energetycznej, m.in. w sektorze transportu, i przyspieszeniu ich wdrażania.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*