C/2025/639

10.2.2025

ZALECENIE RADY

z dnia 21 stycznia 2025 r.

w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Cypru

(C/2025/639)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121,

uwzględniając rozporządzenie (UE) 2024/1263, w szczególności jego art. 17,

uwzględniając zalecenie Komisji,

a także mając na uwadze, co następuje:

KWESTIE OGÓLNE

(1) W dniu 30 kwietnia 2024 r. weszły w życie zreformowane unijne ramy zarządzania gospodarczego. Podstawowymi elementami zreformowanych unijnych ram zarządzania gospodarczego są: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego ([1]), wraz ze zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 1467/97 w sprawie procedury nadmiernego deficytu ([2]), oraz zmieniona dyrektywa Rady 2011/85/UE w sprawie ram budżetowych państw członkowskich ([3]). Celem ram jest wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom publicznym. Ramy wspierają także poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym i w większym stopniu koncentrują się na perspektywie średniookresowej, a jednocześnie służą bardziej skutecznemu i spójnemu egzekwowaniu reguł.

(2) W centrum nowych ram zarządzania gospodarczego znajdują się krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne, przedkładane przez państwa członkowskie Radzie i Komisji. Plany mają przyczynić się do osiągnięcia dwóch celów, a są nimi: (i) zapewnienie, aby m.in. na koniec okresu dostosowawczego dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub utrzymywał się na ostrożnym poziomie, oraz aby deficyt budżetowy został w średnim okresie sprowadzony do poziomu poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB i utrzymywał się poniżej tej wartości, oraz (ii) zapewnienie realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów UE. W tym celu w każdym planie należy przedstawić średnioterminowe zobowiązanie do realizacji ścieżki wydatków netto ([4]), co wiąże się ze skutecznym ustanowieniem ograniczenia budżetowego w okresie objętym planem, tzn. czterech lub pięciu lat (w zależności od zwykłej długości kadencji parlamentarnej w państwie członkowskim). Co więcej, w planie należy wyjaśnić, w jaki sposób państwo członkowskie zapewni realizację reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów (w tym związanych z procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej, w stosownych przypadkach) oraz w jaki sposób państwo członkowskie zrealizuje wspólne priorytety Unii. Okres dostosowania fiskalnego obejmuje okres czterech lat, który może zostać przedłużony o maksymalnie trzy lata, jeżeli państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia pakietu odpowiednich reform i inwestycji spełniającego kryteria określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

([1]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Wydatki netto w rozumieniu definicji zawartej w art. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263, tzn. wydatki publiczne po skorygowaniu o (i) wydatki z tytułu odsetek, (ii) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (iii) wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, (iv) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, (v) cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz (vi) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

(3) Po tym, jak plan zostanie przedłożony, Komisja ma ocenić, czy spełnia on wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

(4) Na zalecenie Komisji Rada ma następnie przyjąć zalecenie wyznaczające ścieżkę wydatków netto danego państwa członkowskiego oraz, w stosownych przypadkach, zatwierdzić zobowiązania dotyczące pakietu reform i inwestycji, które stanowią podstawę przedłużenia okresu dostosowania fiskalnego.

KWESTIE DOTYCZĄCE KRAJOWEGO ŚREDNIOOKRESOWEGO PLANU BUDŻETOWO-STRUKTURALNEGO CYPRU

(5) Dnia 15 października 2024 r. Cypr przedłożył Radzie i Komisji swój krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny. Przedłożenie planu nastąpiło po przedłużeniu terminu określonego w art. 36 rozporządzenia (UE) 2024/1263, zgodnie z ustaleniami z Komisją z uwzględnieniem przedstawionego przez Cypr uzasadnienia. Dnia 15 listopada 2024 r. Cypr przedłożył addendum korygujące ścieżkę wzrostu wydatków netto, aby odzwierciedlić bardziej aktualne dane. Ta korekta była konieczna w związku ze zmianą statystycznego zapisu istotnej transakcji, która pojawiła się po przedłożeniu planu i miała duży wpływ na poziom wydatków w 2023 r., a w konsekwencji także na planowane stopy wzrostu wydatków i poziomy wydatków w 2024 r. oraz w okresie dostosowawczym 2025–2028.

Proces poprzedzający przedłożenie planu

(6) Aby ukierunkować dialog prowadzący do przedłożenia krajowych średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych, w dniu 21 czerwca 2024 r. Komisja przesłała Cyprowi, zgodnie z art. 9 rozporządzenia (UE) 2024/1263, trajektorię referencyjną ([5]). Komisja opublikowała trajektorię referencyjną w dniu 15 października 2024 r. ([6]) Trajektoria referencyjna opiera się na analizie ryzyka i zapewnia, aby – do końca okresu dostosowania fiskalnego i przy braku dalszych działań budżetowych po okresie dostosowawczym – dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub pozostawał na ostrożnym poziomie w średnim okresie oraz aby deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych został obniżony do poziomu poniżej 3 % PKB w okresie dostosowawczym i był utrzymywany poniżej tej wartości odniesienia w średnim okresie. Średni okres definiuje się jako okres dziesięciu lat po zakończeniu okresu dostosowawczego. Zgodnie z art. 7 i 8 rozporządzenia (UE) 2024/1263 trajektoria referencyjna jest również spójna z mechanizmem zapewnienia stabilności długu i mechanizmem zapewnienia odporności deficytu. Trajektoria referencyjna Cypru wskazuje, że – według założeń Komisji leżących u podstaw uprzednich zaleceń przekazanych w czerwcu 2024 r. i przy założeniu 4-letniego okresu dostosowawczego – wydatki netto nie powinny wzrosnąć o więcej niż o wartości podane w tabeli 1. Odpowiada to średniemu wzrostowi wydatków netto o 4,9 % w okresie dostosowawczym (2025–2028).

Tabela 1: Trajektoria referencyjna przedstawiona przez Komisję Cyprowi w dniu 21 czerwca 2024 r.

	2025	2026	2027	2028	Średnia w latach 2025–2028
Maksymalny wzrost wydatków netto (roczny, %)	5,9	5,0	4,5	4,3	4,9

Źródło: obliczenia Komisji.

(7) Zgodnie z art. 12 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Cypr i Komisja prowadziły dialog techniczny w okresie od lipca do września 2024 r. Dialog był skoncentrowany na przewidywanej przez Cypr ścieżce wydatków netto oraz na podstawowych założeniach makroekonomicznych, w szczególności dotyczących produktu potencjalnego i luki produktowej. W dialogach technicznych omówiono także kwestie planowanej realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania określone w ramach europejskiego semestru oraz związanych ze wspólnymi priorytetami Unii w zakresie sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, odporności społecznej i gospodarczej, bezpieczeństwa energetycznego i budowania zdolności obronnych.

([5]) Uprzednie zalecenia przekazywane państwom członkowskim oraz Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu obejmują trajektorie nieprzewidujące przedłużenia okresu dostosowawczego i przewidujące takie przedłużenie (tj. obejmujące okres odpowiednio 4 i 7 lat). W zaleceniach tych zawarte są również główne początkowe warunki i podstawowe założenia zastosowane w ramach średniookresowych prognoz Komisji Europejskiej dotyczących długu publicznego. Trajektorię referencyjną obliczono na podstawie metodyki opisanej w wydanym przez Komisję Europejską monitorze stabilności długu z 2023 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en?prefLang=pl). Opiera się ona na prognozie Komisji Europejskiej z wiosny 2024 r. oraz wydłużeniu tej prognozy średniookresowo do 2033 r., a długoterminowy wzrost PKB i koszty starzenia się społeczeństwa są zgodne ze wspólnym sprawozdaniem Komisji Europejskiej i Rady na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/20a00b2c-4847-446b-a103-192958a1e11a_en?filename=Commission_prior_guidance-cyprus_en.pdf.

(8) Z informacji przedstawionych przez Cypr w planie wynika, że przed przedłożeniem planu konsultacje z odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami krajowymi (w tym partnerami społecznymi), przewidziane w art. 11 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2024/1263, nie zostały przeprowadzone, co jest zgodne z przepisami przejściowymi przewidzianymi w art. 36 ust. 1 lit. c) rozporządzenia (UE) 2024/1263. Zgodnie z planem kluczowe reformy i inwestycje były już przedmiotem konsultacji z partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim w kontekście przygotowywania cypryjskiego planu odbudowy i zwiększania odporności (RRP).

(9) Rada fiskalna Cypru wydała opinię na temat prognozy makroekonomicznej i założeń makroekonomicznych stanowiących podstawę projektu budżetu na 2025 r. oraz średniookresowych ram budżetowych na lata 2025–2027 w kontekście procesu budżetowego na 2025 r. Rada uważa, że założenia są wiarygodne, a wzrost wydatków pierwotnych netto jest zgodny z zobowiązaniami Cypru wynikającymi z nowych unijnych ram zarządzania gospodarczego.

Inne powiązane procesy

(10) Dnia 15 października 2024 r. Cypr złożył projekt planu budżetowego na rok 2025. Komisja przyjęła opinię w sprawie tego projektu planu budżetowego w dniu 26 listopada 2024 r. ([7])

(11) W dniu 19 czerwca 2024 r. Komisja stwierdziła, że w Cyprze występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności podatność Cypru na zagrożenia związane z wysokimi poziomami zadłużenia sektora prywatnego oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, a także zadłużenia zewnętrznego ogólnie się zmniejszyła, ale nadal jest istotna; równocześnie duży deficyt obrotów bieżących jeszcze się zwiększył.

(12) W dniu 21 października 2024 r. Rada skierowała do Cypru szereg zaleceń krajowych w ramach europejskiego semestru ([8]).

STRESZCZENIE PLANU I JEGO OCENA DOKONANA PRZEZ KOMISJĘ

(13) Zgodnie z art. 16 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Komisja oceniła plan w następujący sposób:

Kontekst: sytuacja i perspektywy makroekonomiczne i budżetowe

(14) Działalność gospodarcza w Cyprze wzrosła w 2023 r. o 2,6 % dzięki popytowi krajowemu, zwłaszcza spożyciu prywatnemu, któremu sprzyjała poprawa płac realnych. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że w 2024 r. gospodarka wzrośnie o 3,6 % dzięki inwestycjom i silnemu eksportowi, za które to wyniki odpowiada głównie turystyka, ale także sektory technologii informacyjno-komunikacyjnych i transportu wodnego. Również wydatki gospodarstw domowych mają, według oczekiwań, pobudzać wzrost gospodarczy, choć w wolniejszym tempie. W 2025 r. i 2026 r. wzrost realnego PKB ma utrzymać dynamikę na poziomie, odpowiednio, 2,8 % i 2,5 %, w wyniku działania podobnych czynników. Oczekuje się ponadto, że w tych samych latach wzrost potencjalnego PKB utrzyma się na stabilnym poziomie, do czego przyczyni się intensyfikacja kapitału i korzystna dynamika rynku pracy. Stopa bezrobocia w 2023 r. wyniosła 5,9 %, a według prognoz Komisji w 2024 r. spadnie ona do 4,9 %, w 2025 r. – 4,7 %, a w 2026 r. – 4,5 %. Prognozuje się, że inflacja (wzrost deflatora PKB) zmaleje nieznacznie, z 3,8 % w 2023 r. do 3,5 % w 2024 r., i osiągnie poziom 2,3 % w 2025 r. oraz 2,2 % w 2026 r.

(15) Jeżeli chodzi o rozwój sytuacji fiskalnej, w 2023 r. nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych w Cyprze wyniosła 2,0 % PKB. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że osiągnie ona 3,5 % PKB w 2024 r. i spadnie do poziomu 2,7 % PKB w 2025 r. oraz, przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki, pozostanie na poziomie 2,7 % w 2026 r. Prognoza Komisji z jesieni 2024 r. uwzględnia projekt budżetu Cypru na 2025 r. przyjęty przez rząd w październiku 2024 r.; głosowanie nad tym projektem w parlamencie narodowym planowane jest na grudzień 2024 r. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosił 73,6 % PKB na koniec 2023 r. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że na koniec 2024 r. wskaźnik zadłużenia spadnie do 66,4 % PKB. Prognozuje się, że na koniec 2025 r. spadnie on do 61,4 % PKB, a na koniec 2026 r. – do 56,7 %. W prognozie budżetowej Komisji nie uwzględnia się zobowiązań politycznych zawartych w planach średniookresowych jako takich, dopóki nie zostaną one poparte konkretnymi środkami z zakresu polityki, które zostaną zapowiedziane w wiarygodny sposób i wystarczająco szczegółowo określone.

Ścieżka wydatków netto i główne założenia makroekonomiczne przedstawione w planie

(16) Krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Cypru obejmuje lata 2025–2028 i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na okres czterech lat.

(17) Plan zawiera wszystkie informacje wymagane na mocy art. 13 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

([7]) Opinia Komisji w sprawie projektu planu budżetowego Cypru, 26.11.2024, C(2024)9050 final.
([8]) Zalecenie Rady z dnia 21 października 2024 r. w sprawie polityki gospodarczej, polityki budżetowej, polityki zatrudnienia i polityki strukturalnej Cypru.

(18) W planie zobowiązano się do realizacji ścieżki wydatków netto wskazanej w tabeli 2, odpowiadającej średniemu wzrostowi wydatków netto o 5,2 % w latach 2025–2028. Średni wzrost wydatków netto, podany w planie w odniesieniu do okresu dostosowawczego (2025–2028), jest powyżej trajektorii referencyjnej przekazanej przez Komisję w dniu 21 czerwca 2024 r. W planie zakłada się, że wzrost potencjalnego PKB będzie stopniowo malał do 2028 r., z poziomu 3,9 % w 2024 r. do 3,1 %. Ponadto w planie przewiduje się, że stopa wzrostu deflatora PKB utrzyma się w 2024 r. na wysokim poziomie, przede wszystkim ze względu na prognozowany wysoki deflator dla sektora instytucji rządowych i samorządowych, odzwierciedlający oczekiwane pełne wdrożenie mechanizmu automatycznej indeksacji. Oczekuje się, że w kolejnych latach deflator PKB będzie stopniowo zbliżał się do poziomu 2 %.

Tabela 2: Ścieżka wydatków netto i główne założenia przedstawione w planie Cypru

	2024	2025	2026	2027	2028	Średnia w okresie obowiązywania planu w latach 2025–2028
Wzrost wydatków netto (roczny, %)	2,7	6,0	5,0	5,4	4,3	5,2
Wzrost wydatków netto (skumulowany, od roku bazowego 2023, %)	2,7	8,9	14,3	20,5	25,7	nie dotyczy
Wzrost potencjalnego PKB (%)	3,9	3,6	3,3	3,3	3,1	3,3
Inflacja (wzrost deflatora PKB) (%)	3,8	2,4	2,0	2,0	2,0	2,1

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Cypru i obliczenia Komisji.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

(19) Jeżeli ścieżka wydatków netto, do której zobowiązano się w planie, i leżące u jej podstaw założenia się urzeczywistnią, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie stopniowo maleć, według planu, z 66 % PKB w 2024 r. do 47,4 % PKB na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.), zgodnie z poniższą tabelą. Prognozuje się, że wskaźnik zadłużenia spadnie o prawie 19 punktów procentowych PKB w okresie dostosowawczym do 2028 r. Według planu prognozuje się, że po dostosowaniu,w perspektywie średnioterminowej (tj. do 2038 r.) wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie nadal spadał, aby do 2038 r. osiągnąć poziom 27,9 % PKB ([9]).

Tabela 3: Zmiany długu oraz wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych przedstawione w planie Cypru

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Dług publiczny (% PKB)	77,4	68,9	64,2	58,8	53,3	47,4	27,9
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	3,3	3,9	2,7	2,6	2,1	2,1	0,8

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Cypru.

Tym samym, zgodnie z planem i addendum do niego, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych zostałby sprowadzony do końca 2026 r. poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB. Jest to wiarygodne w świetle założeń planu i przewiduje się, że dług będzie pozostawać – zgodnie ze wszystkimi deterministycznymi testami warunków skrajnych w ramach przeprowadzonej przez Komisję Europejską analizy

([9]) Plan przedłożono w dniu 15 października 2024 r., ale uwzględniono w nim (w addendum) zmianę w statystycznym ujęciu przekazania przez skarb państwa środków pieniężnych w wysokości 360 mln EUR na rzecz nowego programu emerytalnego dla urzędników służby cywilnej, którą opublikowano w dniu 22 października 2024 r., ponieważ miała istotny wpływ na ścieżkę wzrostu wydatków netto.

stabilności długu – poniżej 60 % PKB do 2038 r. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym długu, określonym w art. 6 lit. a) oraz art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych

(20) Przy założeniu ścieżki wydatków netto zawartej w planie i przyjętych w nim założeniach przewiduje się, że nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 2,7 % PKB w 2025 r., 2,6 % w 2026 r. oraz 2,1 % w latach 2027 i 2028. Tym samym, zgodnie z planem wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczyłby na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.) wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB. Ponadto, w ciągu dziesięciu lat następujących po okresie dostosowawczym (tj. do 2038 r.) deficyt budżetowy nie przekroczyłby 3 % PKB. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym deficytu, określonym w art. 6 lit. b) oraz art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Spójność planu z mechanizmem zapewnienia odporności deficytu

(21) Jeżeli przyjęte w planie założenia i zobowiązania zostaną zrealizowane, deficyt strukturalny pozostawałby poniżej poziomu 1,5 % PKB w całym okresie dostosowawczym. W związku z tym na podstawie przyjętych w planie zobowiązań politycznych i założeń makroekonomicznych można przyjąć, że wspólny margines odpornościowy, o którym mowa w art. 8 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2024/1263, będzie nadal przestrzegany, a zatem dodatkowa poprawa strukturalnego wyniku pierwotnego, o której mowa w art. 8 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263, nie jest wymagana.

Spójność planu z mechanizmem zapewnienia stabilności długu

(22) Zgodnie z art. 7 rozporządzenia (UE) 2024/1263, ponieważ dług sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie według planu utrzymywał się w latach 2024 i 2025 na poziomie od 60 % do 90 % PKB, wymagane jest obniżenie relacji tego długu do PKB średnio o co najmniej 0,5 punktu procentowego każdego roku do czasu, gdy spadnie on poniżej 60 %. Ten średni spadek wskaźnika zadłużenia obliczany jest w okresie obejmującym lata 2024–2026 i wynosi 5,1 punktu procentowego (zob. tabela 3). W związku z powyższym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z mechanizmem zapewnienia stabilności długu.

Założenia makroekonomiczne planu

(23) Plan opiera się na zestawie założeń, które różnią się od założeń Komisji przekazanych Cyprowi w dniu 21 czerwca 2024 r. W szczególności w planie przyjęto różne założenia w odniesieniu do sześciu zmiennych, takich jak punkt wyjścia strukturalnego wyniku pierwotnego w 2024 r., elastyczność dochodów w stosunku do PKB oraz założenia dotyczące wzrostu (w kontekście wzrostu realnego i potencjalnego, a także zamknięcia luki produktowej). Ocena tych różnic w założeniach znajduje się poniżej. Poniżej wymieniono różnice w założeniach mające największy wpływ na średni wzrost wydatków netto, a także ocenę każdego założenia rozpatrywanego oddzielnie.

— Punkt wyjścia jest korzystniejszy, ponieważ określony w planie strukturalny wynik pierwotny w 2024 r. jest znacznie wyższy, niż przyjęto w założeniach Komisji. W planie wykorzystano bardziej aktualne dane i przyjęto prognozę zakładającą, że strukturalna nadwyżka pierwotna wyniesie 4,2 % PKB w 2024 r., w porównaniu z wynikającą z uprzednich zaleceń prognozowaną nadwyżką wynoszącą 3,5 % PKB. Wynika to ze znacznie wyższych, niż oczekiwano, dochodów podatkowych określonych na podstawie danych dotyczących wyniku. W związku z tym uznaje się, że założenie to jest należycie uzasadnione.

— W planie założono odmienną elastyczność dochodów do PKB w porównaniu z założeniami Komisji, które uwzględniają jednostkową elastyczność dochodów strukturalnych w stosunku do potencjalnego PKB. Uwzględnione w planie niższe dochody wyrażone jako procent PKB oparto na ostrożniejszym założeniu, zgodnie z którym dochody budżetowe miałyby rosnąć w sposób zbieżny ze zmianami cen i dochodów. W planie nie założono ponadto uzyskania żadnych dodatkowych dochodów dzięki usunięciu zaległości w postępowaniach w sprawach podatkowych ani ewentualnym usprawnieniu administracji podatkowej. W związku z tym uznaje się, że założenie to jest należycie uzasadnione. Przyczynia się to do tego, że średni wzrost wydatków netto w okresie dostosowawczym według planu jest mniejszy niż wynika z założeń Komisji.

— W planie zakłada się spowolnienie dynamiki wzrostu realnego PKB z szacowanego na 2024 r. poziomu 3,7 % do 3,1 % w 2025 r., a następnie jej przyśpieszenie do szczytowego poziomu 3,3 % w 2027 r. W uprzednich zaleceniach Komisji przewidziano niższy wzrost z 2,8 % w 2024 r. do szczytowego poziomu 3,0 % w 2025 r., a następnie stopniowy spadek do 1,5 % w 2027 r. Ogólnie rzecz biorąc, przyjęty w planie profil wzrostu realnego PKB jest korzystniejszy niż założenie Komisji dotyczące okresu dostosowawczego. Profil charakteryzuje się również większą zmiennością. Jeżeli chodzi o okres wykraczający poza okres dostosowawczy, w planie

założono podobny profil do tego uwzględnionego w uprzednich zaleceniach Komisji. W planie założono utrzymanie wzrostu potencjalnego PKB powyżej 3 % przez cały okres dostosowawczy, czyli na wyższym poziomie w porównaniu ze średnim wzrostem potencjalnym na poziomie 2 %, który zakładano w uprzednich zaleceniach Komisji. Co więcej, plan nie jest zbieżny z założeniem, że ścieżka wzrostu potencjalnego zlikwiduje lukę produktową do 2028 r., co nie jest spójne z ramami analizy stabilności długu.

Pozostałe różnice w założeniach nie mają znaczącego wpływu na średni wzrost wydatków netto w porównaniu z założeniami Komisji. Ogółem wszystkie różnice w założeniach mogą doprowadzić do tego, że średni wzrost wydatków netto będzie wyższy niż w trajektorii referencyjnej bez wpływu na zgodność planu z wymogiem określonym w rozporządzeniu (UE) 2024/1263. Cypr wybrał jednak ścieżkę wydatków zgodną z trajektorią referencyjną przedstawioną przez Komisję Europejską w dniu 21 czerwca 2024 r., skorygowaną wyłącznie o wpływ zmiany statystycznego ujęcia istotnej transakcji, tj. przekazania przez skarb państwa środków pieniężnych na rzecz nowego programu emerytalnego dla urzędników służby cywilnej. Efektem był średni wzrost wydatków netto na poziomie wyższym o około 0,3 punktu procentowego w porównaniu z trajektorią referencyjną Komisji ze względu na nowy punkt wyjścia w 2024 r. Komisja uwzględni powyższą ocenę założeń planu w przyszłych ocenach zgodności z niniejszym zaleceniem.

Strategia fiskalna w planie

(24) Zgodnie z przyjętą w planie orientacyjną strategią fiskalną zobowiązania dotyczące wydatków netto zostaną wypełnione w dużej mierze przez dotychczasowe polityki. W planie uwzględniono wpływ przyjętych środków po stronie dochodów i wydatków, takich jak zatwierdzone w 2024 r. podwyżki wynagrodzeń w sektorze publicznym, środki mające na celu zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji, stopniowe wycofywanie obniżek stawek podatkowych oraz brak indeksacji progów podatku dochodowego od osób fizycznych. W planie nie założono uzyskania żadnych dodatkowych dochodów dzięki usunięciu zaległości w postępowaniach w sprawach podatkowych, które nadal mogą mieć pozytywny wpływ na wzrost dochodów zgodnie z rozwojem sytuacji w ostatnich latach. W planie podkreślono, że wyznaczone wartości docelowe zostaną osiągnięte bez dodatkowych działań budżetowych. W projekcie planu budżetowego na 2025 r. powtórzono to stanowisko oraz potwierdzono, że zobowiązanie dotyczące wydatków netto na 2025 r. zostanie zrealizowane bez dodatkowych działań budżetowych ([10]).

Opisane w planie zamiary dotyczące reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów Unii

(25) W planie opisano zamiary polityczne dotyczące reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru (w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów, w tym dotyczących procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej), a także reform i inwestycji służących realizacji wspólnych priorytetów UE. Plan przewiduje kompleksowy wykaz 50 reform i inwestycji uwzględniających wspólne priorytety Unii, z których 26 jest wspieranych finansowo z RRF, a 24 – z funduszy polityki spójności.

(26) W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, łącznie z celami dotyczącymi klimatu, określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119, plan obejmuje reformy i inwestycje finansowane ze środków krajowych i z funduszy unijnych. Większość środków związanych z zieloną transformacją określonych w planie została również włączona do cypryjskiego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu. W odpowiedzi na wydane w 2024 r. zalecenie krajowe, które dotyczyło wzmocnienia działań służących przystosowaniu się do zmiany klimatu, w planie przewidziano reformę korygującą i aktualizującą cypryjską krajową strategię na rzecz przystosowania się do zmiany klimatu. W odpowiedzi na wydane w 2023 r. zalecenie krajowe, które dotyczyło przyspieszenia wprowadzania do użytku energii ze źródeł odnawialnych oraz poprawy infrastruktury energetycznej i sieci energetycznych, w planie przewidziano cyfryzację sieci elektroenergetycznej mającą na celu przyspieszenie dalszego upowszechniania odnawialnych źródeł energii (fundusze polityki spójności) oraz realizację projektu dotyczącego „wielkiego podmorskiego połączenia międzysystemowego" (ujętego w RRP). W odpowiedzi na wydane w 2023 r. zalecenie krajowe, które dotyczyło efektywności energetycznej, w planie przewidziano inwestycje mające na celu poprawę efektywności energetycznej szkół (fundusze polityki spójności) oraz wspieranie eksploatacji odnawialnych źródeł energii i wspieranie indywidualnych środków w zakresie efektywności energetycznej w lokalach mieszkalnych (ujętych w RRP). W odpowiedzi na wydane w 2023 r. zalecenie krajowe, które dotyczyło przejścia na zrównoważony transport, w planie przewidziano zachęty do kupna pojazdów elektrycznych (uwzględnione w RRP) i projekty infrastrukturalne dotyczące planów zrównoważonej mobilności miejskiej (uwzględnione w RRP i funduszach polityki spójności). W odpowiedzi na wydane w 2020 r. zalecenie krajowe, które dotyczyło poprawy gospodarowania wodą i odpadami, w planie przewidziano ogólnokrajowy system selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (fundusze polityki spójności) oraz krajowy plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym (uwzględniony w RRP i funduszach polityki spójności). W odpowiedzi na wydane w 2019 r. zalecenie krajowe, które dotyczyło ułatwiania rozwoju umiejętności cyfrowych, w planie zawarto plan

([10]) Zob. opinia Komisji w sprawie projektu planu budżetowego Cypru, 26.11.2024, C(2024) 9050 final.

działania na rzecz e-umiejętności (uwzględniony w RRP). W odpowiedzi na wydane w 2020 r. zalecenie krajowe, które dotyczyło cyfryzacji sektora publicznego, w planie przewidziano cyfryzację usług publicznych (uwzględnioną w RRP i funduszach polityki spójności) oraz wprowadzenie tożsamości elektronicznej. W odpowiedzi na wydane w 2020 r. zalecenie krajowe, które dotyczyło poprawy badań naukowych i innowacji, w planie przewidziano wykorzystanie cypryjskiego funduszu kapitałowego (uwzględnionego w RRP), zwiększającego dostępność alternatywnych źródeł finansowania, zwłaszcza dla innowacyjnych przedsiębiorstw i przedsiębiorstw typu start-up.

(27) W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego odporności społeczno-gospodarczej, w tym Europejskiego filaru praw socjalnych, plan obejmuje reformy i inwestycje finansowane ze środków krajowych i z funduszy unijnych. W odpowiedzi na wydane w 2024 r. zalecenie krajowe, które dotyczyło poprawy zarządzania podmiotami państwowymi zgodnie z normami międzynarodowymi, w planie przewidziano plan działania określający cztery filary działania. W odpowiedzi na wydane w 2019 r. i 2020 r. zalecenia krajowe, które dotyczyły poprawy otoczenia działalności gospodarczej i dostępu do finansowania, w planie przewidziano uproszczenie procedur dotyczących projektów rozwoju strategicznego (uwzględnionych w RRP), ustanowienie krajowej agencji prorozwojowej (uwzględnione w RRP) oraz wykorzystanie cypryjskiego funduszu kapitałowego (uwzględnionego w RRP). W odpowiedzi na wydane w 2020 r. zalecenie krajowe, które dotyczyło zwiększenia skuteczności, efektywności i sprawiedliwości systemu podatkowego, w planie przewidziano pakiet reform związanych z agresywnym planowaniem podatkowym (uwzględnionych w RRP). W odpowiedzi na wydane w 2020 r. zalecenie krajowe, które dotyczyło koncentracji wydatków na wstępie w przypadku dojrzałych projektów inwestycji publicznych, w planie przewidziano projekty infrastrukturalne związane ze zrównoważoną mobilnością miejską, modernizacją oczyszczalni ścieków oraz instalacją i eksploatacją infrastruktury inteligentnych liczników (uwzględnione w RRP). W odpowiedzi na wydane w 2024 r. zalecenie krajowe dotyczące wsparcia edukacji, kształcenia i szkolenia zawodowego oraz edukacji dorosłych, w planie przewidziano nowy system oceny pracy edukacyjnej i pedagogów (uwzględniony w RRP), reformę programu nauczania w szkolnictwie średnim technicznym i ogólnym (uwzględnioną w RRP), działania rozwojowe w zakresie kształcenia i szkolenia technicznego i zawodowego (fundusze polityki spójności), cyfryzację i poprawę skuteczności usług publicznych służb zatrudnienia (uwzględnione w RRP), wdrożenie cypryjskiej strategii dotyczącej uczenia się przez całe życie na lata 2021–2027 oraz opracowanie indywidualnych rachunków szkoleniowych (fundusze polityki spójności). W odpowiedzi na wydane w 2020 r. zalecenie krajowe, które dotyczyło promowania elastycznej organizacji pracy, w planie przewidziano różne programy również w tym zakresie (fundusze polityki spójności). W odpowiedzi na wydane w 2019 r. i 2020 r. zalecenia krajowe dotyczące zapewnienia przystępnych cenowo usług edukacji i opieki nad dzieckiem oraz odpowiedniego zastąpienia dochodów i dostępu do ochrony socjalnej dla wszystkich, w planie przewidziano takie środki jak reforma edukacji przedszkolnej, działania na rzecz edukacji szkolnej i włączenia społecznego (DRA.S.E.+) oraz tworzenie placówek opiekuńczych dla dzieci, młodzieży z zaburzeniami zachowania, osób z niepełnosprawnościami i osób potrzebujących opieki długoterminowej (uwzględnione w RRP i funduszach polityki spójności) oraz minimalny dochód gwarantowany (fundusze polityki spójności). W odpowiedzi na wydane w 2020 r. zalecenie krajowe dotyczące zwiększenia odporności i wydolności systemu opieki zdrowotnej, w planie przewidziano inwestycje w rozbudowę, modernizację lub budowę szpitali (uwzględnione w RRP).

(28) Jeżeli chodzi o wspólny priorytet dotyczący bezpieczeństwa energetycznego, w planie przewidziano środki mające na celu modernizację i rozbudowę sieci i instalacji magazynowania, które umożliwią zaspokojenie potrzeb wynikających z rosnącego udziału odnawialnych źródeł energii, pozwolą zmniejszyć zależność od paliw kopalnych oraz rozszerzą i przyspieszą działania w zakresie efektywności energetycznej. W celu rozbudowy połączeń międzysystemowych z państwami sąsiadującymi w planie przewidziano „wielkie podmorskie połączenie międzysystemowe" – projekt w zakresie infrastruktury energetycznej mający na celu połączenie sieci elektroenergetycznych Cypru i Grecji, a na późniejszym etapie także Izraela.

(29) W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego zdolności obronnych plan nie obejmuje żadnych działań.

(30) W planie omówiono potrzeby Cypru w zakresie inwestycji publicznych związanych ze wspólnymi priorytetami UE. W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, łącznie z celami dotyczącymi klimatu, określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119, w planie przewidziano potrzeby w zakresie inwestycji publicznych i prywatnych w kwocie 21,6 mld EUR, określone w cypryjskim krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu, w celu osiągnięcia nowych wartości docelowych redukcji emisji, zwiększenia efektywności energetycznej szpitali publicznych oraz wprowadzenia nowego systemu e-zamówień. W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego odporności społecznej i gospodarczej, w planie przewidziano potrzeby inwestycyjne związane z poprawą systemu opieki zdrowotnej, takie jak opracowanie przez krajowy organ ds. e-zdrowia jednolitej bazy danych dokumentów elektronicznych. W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego zdolności obronnych w planie przewidziano potrzeby inwestycyjne związane z rozbudową i modernizacją istniejących obiektów infrastruktury, współfinansowaniem wspólnych europejskich projektów badawczo-rozwojowych oraz finansowaniem krajowych projektów badawczo-rozwojowych w dziedzinie obronności.

Wnioski z oceny Komisji

Ogółem Komisja jest zdania, że plan Cypru spełnia wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

OGÓLNE WNIOSKI RADY

(31) Rada z zadowoleniem odnotowuje średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Cypru i uważa, że jego pełna realizacja doprowadziłaby do zapewnienia zdrowych finansów publicznych i wspierania stabilności długu publicznego, a także zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu.

(32) Rada przyjmuje do wiadomości dokonaną przez Komisję ocenę planu. Rada zwraca się jednak do Komisji, by oceny przyszłych planów przedstawiała w odrębnych dokumentach zamiast w zaleceniach Komisji dotyczących zaleceń Rady.

(33) Rada przyjmuje do wiadomości ocenę Komisji dotyczącą ścieżki wydatków netto i głównych założeń makroekonomicznych przedstawionych w planie, w tym w związku z uprzednimi zaleceniami Komisji, a także wpływu przewidzianej w planie ścieżki wydatków netto na deficyt budżetowy i dług publiczny. Rada przyjmuje do wiadomości ocenę Komisji, zgodnie z którą założenia makroekonomiczne i budżetowe – choć w niektórych przypadkach różnią się od założeń Komisji, m.in. dlatego, że uwzględniają zaktualizowane dane makroekonomiczne i budżetowe – są ogólnie należycie uzasadnione i poparte solidnymi argumentami ekonomicznymi. Rada przyjmuje do wiadomości zawartą w planie ogólną strategię fiskalną oraz zagrożenia dla przedstawionej prognozy, które mogą wpłynąć na urzeczywistnienie scenariusza makroekonomicznego i założeń leżących u jego podstaw oraz na realizację ścieżki wydatków netto. Rada odnotowuje również, że zagrożenia geopolityczne mogą wywierać presję na wydatki obronne.

(34) Rada oczekuje, że Cypr będzie gotowy dostosowywać swoją strategię fiskalną stosownie do potrzeb, tak by zapewnić realizację ścieżki wydatków netto. Rada postanawia ściśle monitorować rozwój sytuacji gospodarczej i budżetowej, w tym zmiany leżące u podstaw scenariusza przedstawionego w planie.

(35) Rada uważa, że uzasadnione jest przeprowadzenie – odpowiednio wcześnie przed kolejną rundą nadzoru budżetowego – dalszych dyskusji w celu wypracowania wspólnego zrozumienia konsekwencji, jakie dla rocznego nadzoru mają skumulowane stopy wzrostu wydatków netto.

(36) Rada przyjmuje do wiadomości przedstawiony przez Komisję opis potrzeb i planów w zakresie reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru; podkreśla też, jak ważne jest, by takie reformy i inwestycje zostały zrealizowane. Na podstawie sprawozdań przedłożonych przez Komisję Rada oceni te reformy i inwestycje oraz będzie monitorować ich realizację w ramach europejskiego semestru.

(37) Rada oczekuje na sporządzane przez Cypr roczne sprawozdania z postępów, które to sprawozdania powinny zawierać w szczególności informacje na temat postępów w realizacji ustalonej przez Radę ścieżki wydatków netto oraz w realizacji szerzej zakrojonych reform i inwestycji w kontekście europejskiego semestru.

(38) Zgodnie z art. 17 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Rada powinna zalecić Cyprowi przyjęcie ścieżki wydatków netto przedstawionej w planie.

NINIEJSZYM ZALECA Cyprowi:

1. Zapewnienie, aby wzrost wydatków netto nie przekraczał maksymalnych wartości określonych w załączniku I do niniejszego zalecenia.

Sporządzono w Brukseli dnia 21 stycznia 2025 r.

W imieniu Rady

Przewodniczący

A. DOMAŃSKI

ZAŁĄCZNIK I

Maksymalne stopy wzrostu wydatków netto
(roczne i skumulowane stopy wzrostu, w ujęciu nominalnym)

Cypr

Rok		2025	2026	2027	2028
Stopy wzrostu (%)	Roczne	6,0	5,0	5,4	4,3
	Skumulowane (*)	8,9	14,3	20,5	25,7

(*) Skumulowane stopy wzrostu oblicza się poprzez odniesienie do roku bazowego 2023. Skumulowane stopy wzrostu wykorzystuje się w ramach rocznego monitorowania zgodności ex post w rachunku kontrolnym.