KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.5.2023 r.
COM(2023) 613 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Cypru na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Cypr programu stabilności na 2023 r.

{SWD(2023) 613 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Cypru na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Cypr programu stabilności na 2023 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 gospodarczych[1], 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 korygowania[2], 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) 2021/241[3] ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie dnia 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zapewnia państwom członkowskim wsparcie finansowe służące realizacji reform i inwestycji, co pociąga za sobą impuls fiskalny finansowany przez UE. Zgodnie z priorytetami europejskiego semestru przyczynia się on do ożywienia gospodarczego i społecznego oraz do wdrażania zrównoważonych reform i inwestycji, których celem jest w szczególności promowanie zielonej i cyfrowej transformacji oraz zwiększenie odporności gospodarek państw członkowskich. Pomaga również wzmocnić finanse publiczne oraz pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w średnim i długim okresie, a także zwiększyć spójność terytorialną wewnątrz UE i wspierać dalsze wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych. Maksymalny wkład

[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).

finansowy dla każdego państwa członkowskiego w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności został zaktualizowany w dniu 30 czerwca 2022 r., zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(2) Dnia 22 listopada 2022 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2023 r.[4], rozpoczynając tym samym cykl europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2023 r. W dniu 23 marca 2023 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety tej rocznej analizy skupione wokół czterech wymiarów konkurencyjnej zrównoważoności. W dniu 22 listopada 2022 r., działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2023 r., w którym wskazała Cypr jako jedno z państw członkowskich, w których mogą występować zakłócenia równowagi lub które są narażone na takie zakłócenia i w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również opinię w sprawie projektu planu budżetowego na 2023 r. Cypru. Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało przyjęte przez Radę w dniu 16 maja 2023 r., a także wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2023 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych i które zostało przyjęte przez Radę w dniu 13 marca 2023 r.

(3) Choć gospodarki UE wykazują się niezwykłą odpornością, kontekst geopolityczny nadal wywiera negatywny wpływ. W czasie gdy UE stanowczo popiera Ukrainę, unijny program polityki gospodarczej i społecznej skupia się na ograniczaniu w perspektywie krótkoterminowej negatywnych skutków wstrząsów energetycznych dla znajdujących się w trudnej sytuacji gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, a także na kontynuowaniu działań mających na celu realizację zielonej i cyfrowej transformacji, wspieranie zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, zachowanie stabilności makroekonomicznej oraz zwiększenie odporności w perspektywie średnioterminowej. W programie tym silny nacisk kładzie się też na zwiększenie konkurencyjności i wydajności.

(4) W dniu 1 lutego 2023 r. Komisja wydała komunikat pt. „Plan przemysłowy Zielonego Ładu na miarę epoki neutralności emisyjnej”[5] mający na celu pobudzenie konkurencyjności unijnego przemysłu neutralnego emisyjnie oraz wspieranie szybkiej transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu. Plan ten stanowi uzupełnienie bieżących wysiłków w ramach Europejskiego Zielonego Ładu i REPowerEU. Celem planu jest stworzenie bardziej sprzyjającego otoczenia dla zwiększenia zdolności produkcyjnych UE w zakresie technologii i produktów neutralnych emisyjnie niezbędnych do osiągnięcia ambitnych celów klimatycznych UE, jak również zapewnienie dostępu do odpowiednich surowców krytycznych, m.in. przez dywersyfikację źródeł, właściwą eksploatację zasobów geologicznych w państwach członkowskich i maksymalny recykling surowców. Plan opiera się na czterech filarach: przewidywalnym i uproszczonym otoczeniu regulacyjnym, przyspieszeniu dostępu do finansowania, podnoszeniu umiejętności oraz otwartym handlu zapewniającym odporne łańcuchy dostaw. W dniu 16 marca 2023 r. Komisja wydała również komunikat pt. „Długoterminowa konkurencyjność UE: perspektywa

[4] COM(2022) 780 final.
[5] COM(2023) 62 final.

na przyszłość po 2030 r."[6], oparty na dziewięciu wzajemnie wzmacniających się czynnikach i mający na celu wypracowanie ram regulacyjnych sprzyjających wzrostowi gospodarczemu. W komunikacie tym wyznaczono priorytety polityki nastawione na aktywne zapewnienie strukturalnej poprawy, dobrze ukierunkowanych inwestycji oraz środków regulacyjnych służących długoterminowej konkurencyjności UE i jej państw członkowskich. Poniższe zalecenia przyczyniają się do realizacji tych priorytetów.

(5) W 2023 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal rozwija się równolegle z wdrażaniem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Pełne wdrożenie planów odbudowy i zwiększania odporności pozostaje nieodzowne do realizacji priorytetów politycznych w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te uwzględniają wszystkie stosowne zalecenia dla poszczególnych krajów wydane w ostatnich latach lub ich znaczną część. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019, 2020 i 2022 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.

(6) Przyjęte w dniu 27 lutego 2023 r. rozporządzenie w sprawie REPowerEU[7] ma na celu szybkie zredukowanie zależności Unii Europejskiej od importu paliw kopalnych z Rosji. Przyczyni się to do bezpieczeństwa energetycznego i dywersyfikacji dostaw energii w Unii przy jednoczesnym zwiększeniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii, zdolności magazynowania energii oraz efektywności energetycznej. Rozporządzenie to umożliwia państwom członkowskim dodanie do krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności nowego rozdziału dotyczącego REPowerEU w celu finansowania kluczowych reform i inwestycji, które pomogą w osiągnięciu celów REPowerEU. Przyczynią się one również do pobudzenia konkurencyjności unijnego przemysłu neutralnego emisyjnie, zgodnie z założeniami Planu przemysłowego Zielonego Ładu na miarę epoki neutralności emisyjnej, oraz do realizacji zaleceń krajowych dotyczących energii, wydanych w 2022 r. oraz w stosownych przypadkach w 2023 r. Rozporządzeniem w sprawie REPowerEU wprowadzono nową kategorię bezzwrotnego wsparcia finansowego, udostępnianego państwom członkowskim na finansowanie nowych reform i inwestycji związanych z energią w ramach planów odbudowy i zwiększania odporności.

(7) Dnia 8 marca 2023 r. Komisja przyjęła komunikat zawierający wytyczne dotyczące polityki fiskalnej w 2024 r. Jego celem jest wsparcie państw członkowskich w przygotowaniu programów stabilności i konwergencji, a przez to wzmocnienie koordynacji polityki[8]. Komisja przypomniała, że ogólna klauzula wyjścia paktu stabilności i wzrostu zostanie zdezaktywowana z końcem 2023 r. Komisja zaapelowała, by w latach 2023–2024 polityka fiskalna służyła zapewnieniu średniookresowej zdolności do obsługi długu, jak również zwiększeniu potencjalnego wzrostu w zrównoważony sposób. Zachęciła państwa członkowskie, aby w swoich programach stabilności i konwergencji na 2023 r. określiły, w jaki sposób ich plany fiskalne zapewnią przestrzeganie wartości referencyjnej, która w odniesieniu do

[6] COM(2023) 168 final.

[7] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE (Dz.U. L 63 z 28.2.2023, s. 1).

[8] COM(2023) 141 final.

deficytu wynosi 3 % PKB, jak również realistyczną i ciągłą redukcję długu lub utrzymanie go na ostrożnym poziomie w perspektywie średnioterminowej. Komisja wezwała państwa członkowskie, by stopniowo wycofywały krajowe środki fiskalne służące ochronie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw przed wstrząsem spowodowanym wzrostem cen energii, rozpoczynając od środków najmniej ukierunkowanych. Wskazała, że jeżeli przedłużenie środków wsparcia okazałoby się konieczne ze względu na ponowną presję związaną z cenami energii, państwa członkowskie powinny znacznie lepiej niż w przeszłości ukierunkować takie środki na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa w trudnej sytuacji. Komisja zaproponowała, by zalecenia fiskalne były przedstawiane w ujęciu ilościowym i zróżnicowane oraz formułowane na podstawie wydatków pierwotnych netto zgodnie z propozycją przedstawioną w komunikacie w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego[9]. Zaleciła, by wszystkie państwa członkowskie w dalszym ciągu chroniły inwestycje finansowane ze środków krajowych i zapewniały skuteczne wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i innych funduszy Unii, w szczególności w świetle zielonej i cyfrowej transformacji oraz celów dotyczących odporności. Komisja zapowiedziała, że zaproponuje Radzie wszczęcie procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu wiosną 2024 r. na podstawie danych dotyczących wyników budżetu za 2023 r., zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

(8) Dnia 26 kwietnia 2023 r. Komisja przedstawiła wnioski ustawodawcze mające na celu wdrożenie kompleksowej reformy unijnych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego. Głównym celem wniosków jest poprawa stabilności długu publicznego i wspieranie przez reformy i inwestycje trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu we wszystkich państwach członkowskich. We wnioskach przewiduje się zapewnienie państwom członkowskim większej kontroli nad ich planami średnioterminowymi, a jednocześnie wprowadzenie bardziej rygorystycznego systemu egzekwowania przepisów, aby zagwarantować wywiązywanie się przez państwa członkowskie ze zobowiązań podjętych w średnioterminowych planach fiskalno-strukturalnych. Zakończenie prac legislacyjnych zaplanowano na 2023 r.

(9) W dniu 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. W dniu 28 lipca 2021 r. Rada przyjęła decyzję w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Cypru[10]. 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.

---

9 COM(2022) 583 final.

10 Decyzja wykonawcza Rady z dnia 28 lipca 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Cypru (ST 10686/2021; ST 10686/2021 ADD 1).

(10) W dniu 9 maja 2023 r. Cypr przedłożył swój krajowy program reform na 2023 r., a w dniu 2 maja 2023 r. – swój program stabilności na 2023 r., zgodnie z art. 4 ust. 1 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 2023 r. odzwierciedla również półroczne sprawozdania Cypru z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności.

(11) W dniu 24 maja 2023 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe dotyczące Cypru na 2023 r.[11] Oceniła w nim postępy Cypru we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019–2022 oraz podsumowała realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Cypr. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano luki w stosunku do wyzwań, których nie uwzględniono w planie odbudowy i zwiększania odporności lub uwzględniono je jedynie częściowo, a także nowe i pojawiające się wyzwania. 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.

(12) Komisja przeprowadziła szczegółową ocenę sytuacji dla Cypru na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 i opublikowała jej wyniki w dniu 24 maja 2023 r.[12] Stwierdziła, że na Cyprze występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności podatność na zagrożenia związana z zadłużeniem sektora prywatnego, sektora instytucji rządowych i samorządowych i zadłużeniem zewnętrznym ogólnie zmniejszyła się, ale nadal budzi obawy. W szczególności wysokie zadłużenie, w tym kredyty zagrożone, znacznie się zmniejszyło i oczekuje się, że nadal będzie spadać, natomiast deficyt obrotów bieżących nadal stanowi problem. Zadłużenie sektora prywatnego zmniejsza się od 2015 r., z wyjątkiem 2020 r. w związku z kryzysem związanym z COVID-19, i oczekuje się, że w tym i w kolejnym roku będzie nadal spadać, czemu sprzyja wzrost nominalnego PKB. Wyższe stopy oprocentowania mogą jednak wywierać presję na obsługę zadłużenia, przeważają bowiem kredyty o zmiennej stopie oprocentowania. Na stan zadłużenia prywatnego i zewnętrznego ma wpływ obecność na Cyprze spółek celowych, które podnoszą ten poziom, stanowią jednak ograniczone ryzyko dla gospodarki. Poziom kredytów zagrożonych posiadanych przez banki znacznie się zmniejszyły w ostatnich latach dzięki sprzedaży, odpisom, spłatom pieniężnym kredytów zagrożonych oraz działaniom zaradczym i zamianom długu na aktywa w tym zakresie. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych stale się zmniejsza; spadł on poniżej poziomu sprzed pandemii i oczekuje się, że w 2023 i 2024 r. będzie dalej spadał. Pomimo ponownego ożywienia w turystyce w 2022 r. zwiększył się duży deficyt obrotów bieżących, co jest odzwierciedleniem silnego popytu krajowego oraz wysokich cen energii; oczekuje się, że w tym i w przyszłym roku nieco spadnie, ale utrzyma się na wysokim poziomie. Reakcja polityczna była pozytywna. Oczekuje się, że szereg środków zawartych w planie odbudowy i zwiększania odporności pomoże zdywersyfikować gospodarkę, wspierać wzrost eksportu i zmniejszyć nadmierne uzależnienie od importu ropy naftowej. W ramach planu odbudowy i zwiększania odporności przyjęto w połowie 2022 r. pakiet ustaw zmieniających przepisy w sprawie spółek nabywających kredyty i

[11] SWD(2023) 613 final.
[12] SWD(2023) 635 final.

podmiotów obsługujących kredyty, co poprawi ich środowisko pracy i przyczyni się do ograniczenia liczby kredytów zagrożonych. Zawieszenie egzekucji, po kilku przedłużeniach, z nieruchomości wygasło w lutym: skuteczne ramy egzekucji z nieruchomości mają kluczowe znaczenie, by zachęcić kredytobiorców do udziału w restrukturyzacji kredytów, jeszcze bardziej ograniczyć kredyty zagrożone w gospodarce, przyczynić się do zmniejszenia zadłużenia sektora prywatnego oraz wzmocnić dyscyplinę płatniczą.

(13) Z danych zweryfikowanych przez Eurostat[13] wynika, że saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych Cypru poprawiło się z deficytu wynoszącego 2,0 % PKB w 2021 r. do nadwyżki w wysokości 2,1 % w 2022 r., natomiast dług sektora instytucji rządowych i samorządowych spadł z 101,2 % PKB na koniec 2021 r. do 86,5 % na koniec 2022 r.

(14) Na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych miały wpływ środki polityki fiskalnej przyjęte w celu złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków wzrostu cen energii. W 2022 r. takie środki zmniejszające dochody obejmowały obniżenie podatku akcyzowego od produktów paliwowych (benzyny i oleju napędowego – o 7 centów za litr, i paliwa grzewczego – o 5,37 centów za litr) dla wszystkich konsumentów oraz obniżenie stawki VAT na zużycie energii elektrycznej dla gospodarstw domowych z 19 % do 9 % (i do 5 % dla gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji); środki zwiększające wydatki obejmowały natomiast subsydiowanie wzrostu cen energii elektrycznej, pokrywające od 50 % do 100 % podwyżki. W celu wdrożenia tego ostatniego środka rząd dokonuje płatności na rzecz cypryjskiego Urzędu ds. Energii Elektrycznej – podmiotu w pełni należącego do państwa. Komisja szacuje, że koszty budżetowe netto wszystkich tych środków wyniosą w 2022 r. 0,7 % PKB. Na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych miały również wpływ koszty budżetowe tymczasowej ochrony wysiedleńców z Ukrainy, które szacuje się na 0,1 % PKB w 2022 r. Jednocześnie szacowany koszt tymczasowych środków nadzwyczajnych w związku z COVID-19 spadł z 2,9 % PKB w 2021 r. do 0,3 % PKB w 2022 r.

(15) W dniu 18 czerwca 2021 r. Rada zaleciła, by w 2022 r. Cypr[14] utrzymał wspierający kurs polityki fiskalnej, wykorzystując m.in. impuls zapewniany przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymał inwestycje finansowane ze środków krajowych.

(16) Według szacunków Komisji kurs polityki fiskalnej[15] w 2022 r. był neutralny, co było odpowiednie w kontekście wysokiej inflacji. Zgodnie z zaleceniem Rady Cypr nadal wspierała odbudowę poprzez inwestycje finansowane z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE

---

13 Eurostat-Euro Indicators (Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat), 47/2023, 21.4.2023.

14 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.

15 Kurs polityki fiskalnej jest mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów), z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem Covid-19, lecz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, w stosunku do średniookresowego wzrostu potencjalnego. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w ramce 1 w tablicach statystycznych w dziedzinie fiskalnej.

wyniosły 1,4 % PKB w 2022 r. (1,6 % PKB w 2021 r.). Spadek wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE w 2022 r. wynikał z faktu, że nowy okres programowania dla innych funduszy UE znajdował się w początkowej fazie początkowej. Inwestycje finansowane ze środków krajowych miały restrykcyjny wpływ na kurs polityki fiskalnej[16], który to wpływ wyniósł 0,1 pp. Cypr nie utrzymał zatem inwestycji finansowanych ze środków krajowych, co jest niezgodne z zaleceniem Rady. Jednocześnie wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) miał neutralny wpływ na kurs polityki fiskalnej. W związku z tym Cypr w wystarczającym stopniu kontrolował wzrost wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych.

(17) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie stabilności na 2023 r., jest optymistyczny w 2023 r. i realistyczny w późniejszym okresie. Rząd prognozuje, że realny PKB wzrośnie w 2023 r. o 2,8 %, a w 2024 r. – o 3,0 %. Z kolei w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się niższy wzrost realnego PKB – o 2,3 % w 2023 r. i o 2,7 % w 2024 r., głównie ze względu na mniejszy wkład popytu krajowego we wzrost gospodarczy.

(18) W programie stabilności z 2023 r. rząd oczekuje, że nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszy się nieznacznie z 2,1 % w 2022 r. do 2,0 % PKB w 2023 r. W programie przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie z 86,5 % na koniec 2022 r. do 81,1 % na koniec 2023 r. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 1,8 % PKB w 2023 r. Jest to zgodne z poziomem nadwyżki prognozowanym w programie stabilności. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się podobny poziom relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, który to poziom na koniec 2023 r. wyniesie 80,4 %.

(19) Oczekuje się, że na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. nadal będą miały wpływ środki fiskalne przyjęte w celu złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków wzrostu cen energii. Obejmują one środki z 2022 r., których okres obowiązywania przedłużono (w szczególności: obniżenie podatku akcyzowego od produktów paliwowych dla wszystkich konsumentów oraz subsydiowanie wzrostu cen energii elektrycznej). W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że koszty budżetowe netto środków wsparcia wyniosą 0,4 % PKB w 2023 r.[17] Wydaje się, że środki z 2023 r. w większości nie są skierowane do gospodarstw domowych lub przedsiębiorstw znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji i wiele z nich nie zachowuje w pełni sygnału cenowego do zmniejszenia zapotrzebowania na energię i zwiększenia efektywności energetycznej. W rezultacie kwotę ukierunkowanych środków wsparcia, którą należy uwzględnić w ocenie zgodności z zaleceniem na 2023 r., szacuje się w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. na 0,0 % PKB w 2023 r. (w porównaniu z 0,1 % PKB w 2022 r.).

---

16 Inne wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych miały ekspansywny wpływ, wynoszący 0,2 pp. PKB.

17 Podana wartość liczbowa odzwierciedla poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków, w tym bieżących dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – środków w zakresie nakładów inwestycyjnych.

(20) W dniu 12 lipca 2022 r. Rada zaleciła Cyprowi[18] podjęcie działań w celu zapewnienia, aby w 2023 r. wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych był zgodny z ogólnie neutralnym kursem polityki[19], przy uwzględnieniu dalszego tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Cypr powinien być gotowy do dostosowania wydatków bieżących do zmieniającej się sytuacji. Cyprowi zalecono również rozwijanie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, przy uwzględnieniu inicjatywy REPowerEU, m.in. poprzez wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych.

(21) W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że kurs polityki fiskalnej będzie w 2023 r. zasadniczo neutralny (-0,1 % PKB). W 2022 r. kurs polityki fiskalnej był również neutralny (0,0 % PKB). Przewiduje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) w 2023 r. będzie mieć neutralny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który to wpływ wyniesie 0,0 % PKB. Obejmuje to zmniejszenie o 0,1 % PKB kosztów ukierunkowanych środków wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na wzrost cen energii. Podsumowując, prognozowany wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych jest zgodny z zaleceniem Rady. Przewiduje się, że wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE wyniosą w 2023 r. 0,8 % PKB, podczas gdy inwestycje finansowane z zasobów krajowych będą miały ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który to wpływ wyniesie 0,8 pp.[20] W związku z tym Cypr planuje sfinansować dodatkowe inwestycje ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE i przewiduje utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych. Cypr planuje finansowanie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego, takich jak system zarządzania rynkiem dla cypryjskiego rynku energii elektrycznej, budowa nowych energooszczędnych budynków, w tym nowego szpitala psychiatrycznego, poprawa efektywności energetycznej szkół i zwiększenie bezpieczeństwa wodnego w regionach Nikozji i Larnaki poprzez budowę zbiornika; inwestycje te są finansowane częściowo z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE.

(22) Zgodnie z programem stabilności przewiduje się, że nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie do 2,3 % PKB w 2024 r. Wzrost w 2024 r. odzwierciedla głównie wzrost składek na ubezpieczenie społeczne od dnia 1 stycznia 2024 r. W programie przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB na koniec 2024 r. spadnie do 72,9 %. Przy uwzględnieniu

---

[18] Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie krajowego programu reform Cypru na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Cypr programu stabilności na 2022 r., Dz.U. C 334 z 1.9.2022, s. 104.

[19] Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2023 r. średniookresowy (średnia z 10 lat) wzrost produktu potencjalnego Cypru, wykorzystywany do pomiaru kursu polityki fiskalnej, szacuje się na 8,2 % w ujęciu nominalnym.

[20] Inne wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych miały neutralny wpływ, wynoszący 0,0 pp. PKB.

środków z zakresu polityki znanych w dacie granicznej prognozy nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r. przewidziana w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. ma wynieść 2,1 % PKB. Jest to zgodne z poziomem nadwyżki prognozowanym w programie. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się podobny poziom relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, który to poziom na koniec 2024 r. wyniesie 72,5 %.

(23) Program stabilności przewiduje stopniowe znoszenie wszystkich środków wsparcia w dziedzinie energii w 2024 r. Komisja również zakłada całkowite stopniowe znoszenie środków wsparcia energetycznego w 2024 r. Szacunki te opierają się na założeniu, że nie dojdzie do ponownego wzrostu cen energii.

(24) W programie Cypr planuje osiągnąć średniookresowy cel budżetowy – strukturalne saldo budżetowe wynoszące 0,0 % PKB – w 2023 r. i utrzymać je przez pozostałą część okresu objętego programem. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wyniesie +0,9 % PKB w 2023 r. i +1,3 % PKB w 2024 r., powyżej średniookresowego celu budżetowego. Rozważna polityka fiskalna w 2024 r. przyczyni się też do wzmocnienia pozycji zewnętrznej.

(25) Przy założeniu niezmiennego kursu polityki w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że w 2024 r. wydatki pierwotne netto[21] finansowane ze środków krajowych wzrosną o 3,6 %.

(26) Według programu oczekuje się, że inwestycje publiczne zmniejszą się z 3,0 % PKB w 2023 r. do 2,8 % PKB w 2024 r. Niższy poziom inwestycji odzwierciedla stały nominalny poziom inwestycji przy wyższym PKB.

(27) W programie stabilności przedstawiono średnioterminową ścieżkę fiskalną do 2026 r. Zgodnie z programem przewiduje się, że nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzyma się na poziomie 2,3 % PKB w 2025 r. i wzrośnie do 2,4 % PKB do 2026 r. Planuje się zatem, że saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnie odpowiednią określoną w Traktacie wartość referencyjną w okresie objętym programem. W programie przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie z 72,9 % na koniec 2024 r. do 60,1 % do końca 2026 r.

(28) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) i kryterium 2.2 załącznika V do rozporządzenia (UE) 2021/241 plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmacniających się reform i inwestycji, które mają zostać wdrożone do 2026 r. Realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności Cypru jest w toku, ale istnieje ryzyko pewnych opóźnień. Cypr złożył jeden wniosek o płatność, który odpowiada 14 kamieniom milowym zawartym w planie i na podstawie którego dokonano płatności w łącznej wysokości 85 mln EUR. Cypryjski plan odbudowy i zwiększania odporności jest stosunkowo obszerny i ma złożony charakter. Aby zminimalizować ryzyko opóźnień, niezbędne jest silne zarządzanie i stałe monitorowanie tego planu. Oczekuje się, że cypryjski plan odbudowy i zwiększania odporności zostanie uzupełniony w celu uwzględnienia środków REPowerEU i uwzględnienia zmniejszonego maksymalnego wkładu finansowego. Szybkie włączenie nowego rozdziału dotyczącego REPowerEU do planu odbudowy i

[21] Wydatki pierwotne netto definiuje się jako wydatki finansowane ze środków krajowych po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek oraz cyklicznych wydatków związanych z bezrobociem.

zwiększania odporności umożliwi finansowanie dodatkowych reform i inwestycji wspierających cele strategiczne Cypru w dziedzinie energii i zielonej transformacji. Systematyczne i skuteczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych, 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.

(29) W 2022 r. Komisja zatwierdziła wszystkie dokumenty programowe dotyczące polityki spójności Cypru. Szybkie wdrożenie programów polityki spójności w sposób komplementarny i synergiczny w stosunku do planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału dotyczącego REPowerEU, ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia zielonej i cyfrowej transformacji, zwiększenia odporności gospodarczej i społecznej oraz osiągnięcia zrównoważonego rozwoju terytorialnego na Cyprze.

(30) Cypr stoi nie tylko przed wyzwaniami gospodarczymi i społecznymi uwzględnionymi w planie odbudowy i zwiększania odporności, ale też przed szeregiem dodatkowych wyzwań związanych z otoczeniem działalności gospodarczej, w szczególności dotyczących zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi, wdrażania odnawialnych źródeł energii, ulepszenia i modernizacji sieci elektroenergetycznej, połączeń międzysystemowych, efektywności energetycznej, zrównoważonego transportu i umiejętności ekologicznych.

(31) System zarządzania odbiega pod niektórymi względami od norm międzynarodowych (np. wytycznych OECD dotyczących nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach państwowych oraz zestawu narzędzi dotyczącego ładu korporacyjnego w przedsiębiorstwach państwowych autorstwa Banku Światowego). W szczególności większa przejrzystość i większa rozliczalność w zakresie wyników finansowych i celów publicznych zwiększyłyby efektywność i skuteczność przedsiębiorstw państwowych. Dotyczy to również wdrażania najlepszych praktyk, takich jak oparty na zasługach i przejrzysty proces mianowania do organów zarządzających przedsiębiorstwami państwowymi. Obecną sytuację poprawiłoby również przeniesienie funkcji związanych z własnością przedsiębiorstw państwowych z właściwych ministerstw realizujących daną politykę do specjalnego organu centralnego lub przynajmniej utworzenie scentralizowanej jednostki monitorującej w Ministerstwie Finansów. Poprawa zarządzania pomogłaby zagwarantować, że przedsiębiorstwa państwowe terminowo ukończą kluczowe projekty inwestycji publicznych, co z kolei ułatwiłoby zieloną i cyfrową transformację. Podjęcie działań w odniesieniu przedsiębiorstw państwowych poprawiłby 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 organizacji półrządowych i stworzenie odpowiednich zachęt do innowacji i efektywności”). Polityka mająca na celu poprawę zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi może przyczynić się też do zwiększenia efektywności sektora publicznego.

(32) Można kontynuować działania, które pozwoliłyby wykorzystać w pełni potencjał energii ze źródeł odnawialnych na Cyprze, szczególnie poprzez dalsze inwestycje w ulepszenie i modernizację sieci elektroenergetycznej oraz wybór instalacji magazynowania energii w skali sieci. Odpowiednimi instrumentami ekonomicznymi przyspieszającymi wprowadzanie odnawialnych źródeł energii mogą być umowy

zakupu energii elektrycznej i kontrakty na transakcje różnicowe. Cypr nie wykorzystuje obecnie gazu, ale ropa naftowa stanowi 83,2 % koszyka energetycznego ogółem. Biorąc pod uwagę znaczne wahania cen energii na rynkach światowych, zmniejszenie silnego uzależnienia od ropy naftowej – pochodzącej w całości z importu – ma zasadnicze znaczenie dla zrównoważonego charakteru cypryjskiej gospodarki. Aby zdywersyfikować dostawy energii i zmniejszyć zależność od importu, Cypr skorzystałby na dodatkowych elektroenergetycznych połączeniach międzysystemowych i rozwoju odnawialnych źródeł energii, a także na nowej infrastrukturze i inwestycjach sieciowych. Ponadto można by rozszerzyć zakres i przyspieszyć realizację polityki na rzecz poprawy efektywności energetycznej, 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 (19,4 % w 2021 r.). Korzystne dla Cypru byłoby też przejście na zrównoważony transport. Wyspa jest obecnie uzależniona od transportu prywatnego, a cały sektor transportu odpowiadał za 21 % całkowitej emisji gazów cieplarnianych w 2020 r.; z kolei odsetek pojazdów elektrycznych w nowo zarejestrowanych pojazdach i liczba stacji ładowania w przeliczeniu na liczbę pojazdów są najniższe w UE. W celu redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększenia wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej niezbędny jest wyższy poziom ambicji, tak by umożliwić Cyprowi osiągniecie celów pakietu „Gotowi na 55”.

(33) Niedobory siły roboczej i kwalifikacji w sektorach i zawodach kluczowych dla zielonej transformacji, w tym w dziedzinie wytwarzania, wdrażania i serwisowania technologii neutralnych emisyjnie, powodują wąskie gardła w procesie przejścia na gospodarkę neutralną dla klimatu. W 2022 r. odnotowano niedobór pracowników w kilku niezbędnych do zielonej transformacji zawodach wymagających szczególnych umiejętności lub wiedzy, a kluczowe sektory (np. budownictwo, przetwórstwo przemysłowe) zgłaszały rosnący odsetek niewykorzystania wolnych miejsc pracy. Wysokiej jakości systemy kształcenia i szkolenia, które reagują na zmieniające się potrzeby rynku pracy, oraz ukierunkowane środki w zakresie podnoszenia i zmiany kwalifikacji mają zasadnicze znaczenie dla ograniczenia niedoborów kwalifikacji oraz promowania włączenia i realokacji siły roboczej. W celu uwolnienia niewykorzystanej podaży pracy środki te należy udostępnić zwłaszcza osobom najmocniej odczuwającym skutki zielonej transformacji oraz w sektorach i regionach najbardziej dotkniętych tą transformacją.

(34) W świetle dokonanej przez Komisję oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2023 r., a jej opinia[22] znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej.

(35) W świetle bliskich powiązań między gospodarkami państw członkowskich strefy euro oraz z uwagi na ich wspólny wkład w funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej Rada zaleciła, by państwa członkowskie strefy euro podjęły działania, w tym za pośrednictwem planów odbudowy i zwiększania odporności, mające na celu (i) utrzymanie długookresowej zdolności do obsługi długu i powstrzymanie się od szerokiego wsparcia popytu zagregowanego w 2023 r., lepsze ukierunkowanie środków fiskalnych służących łagodzeniu skutków wysokich cen energii oraz zastanowienie się nad odpowiednimi sposobami wycofania wsparcia, gdy zmniejszy

[22] Na podstawie art. 5 ust. 2 i art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

się presja związana z cenami energii; (ii) utrzymanie wysokiego poziomu inwestycji publicznych oraz promowanie inwestycji prywatnych, aby wspierać zieloną i cyfrową transformację; (iii) wspieranie dynamiki płac, która łagodzi spadek siły nabywczej przy jednoczesnym ograniczeniu efektu drugiej rundy w odniesieniu do inflacji, dalsze udoskonalanie aktywnej polityki rynku pracy i rozwiązanie problemu niedoboru wykwalifikowanej kadry; (iv) poprawę otoczenia działalności gospodarczej oraz zapewnienie, by wsparcie w dziedzinie energii dla przedsiębiorstw było racjonalne pod względem kosztów, tymczasowe, ukierunkowane na rentowne przedsiębiorstwa oraz utrzymało zachęty do zielonej transformacji; oraz (v) zachowanie stabilności makrofinansowej i monitorowanie ryzyka, a jednocześnie kontynuację prac nad dokończeniem budowy unii bankowej. W przypadku Cypru zalecenia 1, 2, 3 i 4 przyczyniają się do realizacji pierwszego, drugiego i trzeciego i czwartego zalecenia dla strefy euro.

(36) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i tej ewaluacji Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2023 r. i program stabilności na 2023 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej. Polityki, o których mowa w zaleceniu 1, pomagają zaradzić podatnościom na zagrożenia związanym z wysokim zadłużeniem sektora prywatnego, sektora instytucji rządowych i samorządowych i zadłużeniem zewnętrznym. Zalecenie 2 przyczynia się do realizacji zalecenia 1. Polityki, o których mowa w zaleceniu 1, przyczyniają się zarówno do korygowania zakłóceń równowagi, jak i do realizacji zaleceń dla strefy euro, zgodnie z motywem 35,

NINIEJSZYM ZALECA Cyprowi podjęcie w latach 2023 i 2024 działań mających na celu:

1. Wycofanie obowiązujących środków wsparcia energetycznego do końca 2023 r. Gdyby ponowne podwyżki cen energii wymagały wdrożenia środków wsparcia, zapewnienie, by środki te były ukierunkowane na ochronę gospodarstw domowych i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, były możliwe do udźwignięcia przez budżet i zapewniały zachęty do oszczędzania energii. Utrzymanie inwestycji publicznych finansowanych ze środków krajowych i zapewnienie skutecznej absorpcji dotacji w ramach RRF i innych funduszy UE, w szczególności w celu wspierania zielonej i cyfrowej transformacji, przy jednoczesnym utrzymaniu stabilnej sytuacji budżetowej w 2024 r.

   Ułatwienie redukcji zadłużenia sektora prywatnego, w tym poprzez wdrożenie skutecznych ram egzekucji z nieruchomości.

   W okresie po 2024 r. kontynuowanie inwestycji i reform prowadzących do wyższego zrównoważonego wzrostu gospodarczego i utrzymanie ostrożnej średniookresowej sytuacji fiskalnej.

2. Przyspieszenie tempa wdrażania planu odbudowy i zwiększania odporności, m.in. przez zapewnienie odpowiednich zdolności administracyjnych, oraz szybkie sfinalizowanie rozdziału dotyczącego REPowerEU w celu szybkiego rozpoczęcia jego wdrażania. Szybkie wdrożenie programów polityki spójności w sposób ściśle komplementarny i synergiczny w stosunku do planu odbudowy i zwiększania odporności.

3. Wprowadzenie środków w celu poprawy zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi zgodnie z międzynarodowymi standardami.

4. Zmniejszenie zależności od paliw kopalnych i dywersyfikację dostaw energii. Lepsze wykorzystanie całego niewykorzystanego potencjału w zakresie wytwarzania

energii ze źródeł odnawialnych, przyspieszenie wdrażania odnawialnych źródeł energii poprzez wykorzystanie odpowiednich instrumentów ekonomicznych oraz dalsze inwestycje w ulepszenie i modernizację sieci elektroenergetycznej, w tym instalacji magazynowania energii. Przyspieszenie rozwoju elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych. Rozszerzenie i przyspieszenie działań na rzecz efektywności energetycznej, w tym w celu rozwiązania problemu ubóstwa energetycznego, oraz przejście na zrównoważony transport. Wzmożenie wysiłków w ramach polityki mających na celu zapewnienie i nabywanie umiejętności potrzebnych do zielonej transformacji.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący