

## ZALECENIE RADY

z dnia 10 lipca 2012 r.

w sprawie krajowego programu reform Cypru z 2012 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Cypr programu stabilności na lata 2012–2015

(2012/C 219/04)

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<sup>(1)</sup>, 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<sup>(2)</sup>, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupia się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.
- (2) W dniu 13 lipca 2010 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich<sup>(3)</sup>, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

<sup>(3)</sup> Utrzymana na rok 2012 decyzją Rady 2012/238/UE z dnia 26 kwietnia 2012 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 119 z 4.5.2012, s. 47).

- (3) W dniu 12 lipca 2011 r. Rada przyjęła zalecenie<sup>(4)</sup> w sprawie krajowego programu reform Cypru na 2011 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Cypr zaktualizowanego programu stabilności na lata 2011–2014 („zalecenie Rady z 2011 r.”).

- (4) W dniu 23 listopada 2011 r. Komisja przyjęła drugą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób drugi europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020”. W dniu 14 lutego 2012 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Cypr jako jedno z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczególna ocena sytuacji.

- (5) W dniu 1 grudnia 2011 r. Rada przyjęła konkluzje, w których wezwała Komitet Ochrony Socjalnej, we współpracy z Komitetem Zatrudnienia i innymi komitetami, by przedstawił swoje stanowisko w sprawie działań zaleconych w ramach cyklu polityki strategii „Europa 2020”. Stanowisko to jest częścią opinii Komitetu Zatrudnienia.

- (6) Parlament Europejski został należycie włączony w europejski semestr zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 i w dniu 15 lutego 2012 r. przyjął rezolucję w sprawie zatrudnienia i aspektów społecznych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2012 r. oraz rezolucję w sprawie wkładu do rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2012 r.

- (7) W dniu 2 marca 2012 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada Europejska podkreśliła potrzebę kontynuacji zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji państwowej.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 210 z 16.7.2011, s. 12.

- (8) W dniu 2 marca 2012 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania odpowiednio wcześniej, tak by zobowiązania te mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.
- (9) W dniu 7 maja 2012 r. Cypr przedłożył program stabilności obejmujący lata 2012–2015, a w dniu 10 maja 2012 r. – krajowy program reform z 2012 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi oboma programami poddano je jednoczesnej ocenie. Komisja oceniła również w ramach szczegółowej oceny sytuacji zgodnie z art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, czy na Cyprze występuje zakłócenie równowagi makroekonomicznej. W szczególowej ocenie sytuacji Komisja stwierdziła, że Cypr doświadcza zakłóceń równowagi wewnętrznej spowodowanych przez sektor bankowy i przez zadłużenie sektora przedsiębiorstw, a także zakłóceń równowagi zewnętrznej i wewnętrznej w zakresie sytuacji fiskalnej i konkurencyjności, mimo że zakłócenia te nie są nadmierne.
- (10) Na podstawie oceny programu stabilności zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny na lata 2012–2014 będący podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w programie wydaje się optymistyczny. Mimo że uwzględniono istotną korektę w dół, jeśli chodzi o perspektywy wzrostu, scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych w ramach programu stabilności jest wciąż obciążony pewnym ryzykiem, dotyczącym w szczególności poziomu popytu krajowego w latach 2012–2013. Celem przedstawionej w programie stabilności strategii budżetowej jest korekta nadmiernego deficytu do końca 2012 r. oraz osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego do 2014 r., a także jego utrzymanie w 2015 r. W programie stabilności potwierdzono poprzedni średniookresowy cel budżetowy, jakim jest osiągnięcie strukturalnej równowagi budżetowej, co właściwie odzwierciedla wymogi paktu stabilności i wzrostu. Przewidziana korekta nadmiernego deficytu jest zgodna z terminem wyznaczonym w zaleceniu Rady wydanym w kontekście procedury nadmiernego deficytu w dniu 13 lipca 2010 r. Na podstawie (ponownie obliczonego) strukturalnego salda budżetowego<sup>(1)</sup> średni roczny wsyłek fiskalny w wysokości 1,5 % PKB zaplanowany na lata 2011–2012 odpowiada poziomowi zaleconemu przez Radę. Planowane postępy w dążeniu do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2013 r. są wystarczające, ponieważ przewyższają wartość referencyjną na poziomie 0,5 % PKB, określoną w pakcie stabilności i wzrostu, zarówno zgodnie z prognozą wiosenną służb Komisji z 2012 r., jak i z programem stabilności.

Stopa wzrostu wydatków publicznych, przy uwzględnieniu środków uznaniowych po stronie dochodów, w latach 2013–2014 jest zgodna z wartością referencyjną dotyczącą wydatków określoną w pakcie stabilności

(1) Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programie, zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką.

i wzrostu, nie jest natomiast z nią zgodna w 2015 r. Celom budżetowym określonym w programie stabilności towarzyszą zagrożenia związane ze scenariuszem makroekonomicznym na lata 2012–2014, który wydaje się optymistyczny, oraz planowanym na 2013 r. wysiłkiem konsolidacyjnym, który będzie częściowo polegał na nie do końca sprecyzowanych środkach. Zgodnie z programem stabilności wskaźnik zadłużenia, który w 2011 r. wynosił 71,6 %, w 2012 r. ma wzrosnąć do 72,1 %, zanim stopniowo obniży się do poziomu 65,4 % w 2015 r. Jeśli chodzi o wartość referencyjną dotyczącą redukcji długu, określoną w pakcie stabilności i wzrostu, Cypr znajdzie się w latach 2013–2015 w okresie przejściowym, a plany przedstawione w programie stabilności zapewnią dostateczne postępy w dążeniu do osiągnięcia wartości referencyjnej dotyczącej redukcji długu. Z prognozą tą wiążą się jednak zagrożenia dotyczące ewentualnych operacji ratowania przedsiębiorstw finansowych.

- (11) Wydajność administracji podatkowej wymaga znacznej poprawy, gdyż koszty administracyjne związane z poborem podatków są na Cyprze bardzo wysokie. Skuteczność poboru podatków jest stosunkowo niska. Szczególnie wysokie są wydatki na administrację podatkową w stosunku do PKB oraz koszty administracyjne związane z poborem podatków netto, a ponadto koszty te stale rosną. Konieczne są środki zachęcające do odchodzenia od pracy nieformalnej lub nie rejestrowanej, a także rozwiązanie problemu uchylania się od opodatkowania. Należy także wzmocnić inicjatywy zwiększające wydajność poboru podatków.
- (12) Ze względu na znaczące zaangażowanie cypryjskich instytucji bankowych w ramach greckiej gospodarki, wyniki aktywów bankowych, ich rentowność, bufory kapitałowe i zabezpieczenia przed utratą płynności poniosły konsekwencje restrukturyzacji greckiego długu państwowego, a także wzrostu liczby kredytów zagrożonych udzielonych greckim kredytobiorcom. Łączne zaangażowanie całego cypryjskiego sektora bankowego w Grecji jest bardzo wysokie. W dniu 14 grudnia 2011 r. parlament przyjął dwie ustawy służące wzmocnieniu odporności systemu finansowego na kryzysy bankowe. Postępy w dążeniu do wzmocnienia nadzoru nad spółdzielczymi instytucjami kredytowymi, które dysponują około 40 % łącznych krajowych depozytów, są jednak wciąż niewystarczające.
- (13) Cypr doświadcza trudności w długoterminowym zrównoważeniu finansów publicznych, szczególnie w zakresie emerytur. Cypr wdrożył dwa ważne środki strukturalne w celu zreformowania systemu emerytalnego. Mimo że środki te są znaczące i wiarygodne, reakcja Cypru nie jest jednak wystarczająca, aby zapewnić równowagę i adekwatność systemu, a także sprawić, by był bardziej sprawiedliwy w dłuższej perspektywie. Potrzebne są wciąż środki podtrzymujące szanse pracowników na zatrudnienie w przedsiębiorstwach oraz zapewniające warunki do podniesienia rzeczywistego wieku przechodzenia na emeryturę. Jeśli chodzi o ubóstwo wśród osób starszych, Cypr tylko częściowo rozwiązał problem wysokiego wskaźnika zagrożenia ubóstwem. Przyjęte środki niedostatecznie poprawiają krótkoterminową adekwatność dochodu emerytów zagrożonych ubóstwem.

- (14) Problemy braku równości oraz niedostatecznej wydajności sektora opieki zdrowotnej nie zostały naprawione w istotnym stopniu. Pomimo zalecenia 3. Rady z 2011 r. nie przedstawiono dotychczas jasnego harmonogramu ustanowienia krajowego systemu ubezpieczeń zdrowotnych. Wiąże się to z pewnymi zagrożeniami dla długofalowej kontroli i równowagi finansów publicznych oraz dla jakości świadczonej opieki zdrowotnej.
- (15) Rząd podjął pewne kroki w ramach odpowiedzi na zalecenie z 2011 r. dotyczące indeksacji płac (dodatek z tytułu kosztów utrzymania), przede wszystkim w postaci zamrożenia płac w szeroko rozumianym sektorze publicznym na dwa lata. Rząd i jego partnerzy społeczni uzgodnili także, że rozpoczną dialog w celu dokonania przeglądu systemu wyżej wspomnianych dodatków do końca czerwca 2012 r. Należałoby przeprowadzić kompleksową reformę tego systemu w porozumieniu z partnerami społecznymi oraz zgodnie z praktykami krajowymi, tak aby wzmocnić związek między realnym wynagrodzeniem a zmianami poziomu wydajności, a także sprawić, by system ten był bardziej sprawiedliwy. Pozwoliłoby to nie tylko zwiększyć konkurencyjność Cypru, ale doprowadziłoby także do wydajniejszego przydzielania pracy. Mimo że zmiany te są pierwszym krokiem we właściwym kierunku, ich znaczenie i wiarygodność zależą przede wszystkim od poziomu ambicji i egzekwowania ostatecznego wyniku trwającego obecnie dialogu społecznego dotyczącego reformy systemu indeksacji wynagrodzeń.
- (16) Pogorszenie perspektyw makroekonomicznych niekorzystnie wpłynęło na cypryjski rynek pracy, podnosząc stopę bezrobocia i powodując znaczący wzrost bezrobocia wśród młodzieży. Cypr podjął szereg pozytywnych działań w celu rozwiązania tego problemu. Działania te są znaczące, ale niedostatecznie ambitne, zwłaszcza w zakresie edukacji i szkolenia zawodowego, w przypadku których należy przyspieszyć wdrażanie. Konieczne są dalsze wysiłki na rzecz rozwiązania problemu bezrobocia wśród młodzieży, a także na rzecz przekwalifikowania i podniesienia kwalifikacji siły roboczej, co ma ułatwić konieczną transformację rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem grup o niskim wskaźniku uczestnictwa w uczeniu się przez całe życie, takich jak pracownicy nisko wykwalifikowani i osoby starsze.
- (17) Jeśli chodzi o sektor usługowy, Cypr dokonał transpozycji dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym<sup>(1)</sup> („dyrektywa usługowa”) za pomocą ustawy horyzontalnej, której towarzyszył szereg nowelizacji ustaw i rozporządzeń dotyczących poszczególnych sektorów. W przypadku niektórych sektorów (np. handlu detalicznego, turystyki i budownictwa) przyjęcie przepisów sektorowych jest jednak nadal w toku. Mimo że Cypr zajmuje dobrą pozycję względem średniej unijnej w odniesieniu do regulowania usług w ramach wolnych zawodów i z 90 zawodów regulowanych w Cyprze tylko cztery obejmują usługi dla biznesu, to wciąż istnieje kilka zawodów, w których obowiązują ustalone lub minimalne stawki za usługi, takie jak prawnik czy architekt.
- (18) Na podstawie analizy i oceny szczegółowej można stwierdzić, że Cypr doświadcza zakłócenia równowagi. W szczególności zmiany makroekonomiczne w zakresie rachunku obrotów bieżących, finanse publiczne i sektor finansowy wymagają uważnego monitorowania i natychmiastowego uwzględnienia w polityce gospodarczej, tak aby zapobiec niekorzystnym skutkom dla funkcjonowania gospodarki oraz unii gospodarczej i walutowej. Ścisłej rzecz biorąc, gospodarka cypryjska boryka się z uporczywym i znaczącym deficytem obrotów bieżących, spowodowanym deficytem obrotów handlowych, który z kolei wynika ze stopniowego obniżania się konkurencyjności cenowej i kosztowej, zakłóceń równowagi finansów publicznych, które przekształciły się w roczny deficyt, a następnie pogłębiły, nawet wtedy, gdy gospodarka zaczęła wychodzić z recesji, a także z rosnącego zadłużenia gospodarstw domowych. Przedsiębiorstwa niefinansowe są szczególnie narażone ze względu na wysokie zadłużenie połączone z niską wydajnością, co prowadzi do znacznego wzrostu liczby zagrożonych kredytów w tym sektorze. Również wysokie zaangażowanie sektora bankowego w zakresie greckich obligacji państwowych i w ramach greckiej gospodarki jest niezwykle ryzykowne. Perspektywy wzrostu również są nie najlepsze, co dodatkowo utrudnia stosunkowo powolne przywracanie równowagi.
- (19) Cypr podjął szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. Zobowiązania te oraz ich realizacja przedstawiona w 2011 r. dotyczą zwiększania poziomu konkurencyjności, wzrostu zatrudnienia oraz zrównoważenia finansów publicznych, jak również wzmocnienia stabilności finansowej. Komisja dokonała oceny realizacji zobowiązań paktu euro plus. Wyniki tej oceny zostały wzięte pod uwagę w zaleceniach.
- (20) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę cypryjskiej polityki gospodarczej. Dokonała oceny programu stabilności i krajowego programu reform oraz przedstawiła szczegółową analizę. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki fiskalnej i polityki społeczno-gospodarczej na Cyprze, ale także stopień poszanowania przepisów oraz wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w zaleceniach 1 do 7.
- (21) W świetle powyższej oceny Rada zbadała program stabilności i jej opinia<sup>(2)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w poniższym zaleceniu 1.

(1) Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 36.

(2) Przewidziana w art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

(22) W świetle wyników dokonanej przez Komisję szczegółowej analizy i powyższej oceny Rada zbadała krajowy program reform oraz program stabilności. Jej zalecenia na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie szczególnie w zaleceniach 1, 2 i 7 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Cyprowi podjęcie w latach 2012–2013 następujących działań:

1. Podjęcie dodatkowych środków w celu osiągnięcia trwałej korekty nadmiernego deficytu w 2012 r. Ścisłe wykonanie strategii budżetowej wspartej dostatecznie sprecyzowanymi środkami, na rok 2013 r. i na kolejne lata w celu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego do 2014 r. oraz zgodności z wartością referencyjną dotyczącą wydatków, a także zapewnienia wystarczających postępów w dążeniu do osiągnięcia wartości referencyjnej dotyczącej redukcji długu. Przyspieszenie wdrożenia wykonalnych wieloletnich ram budżetowych opartych na wiążącej podstawie prawnej i obejmujących mechanizm naprawczy. Podjęcie środków zapewniających ścisłą kontrolę nad wydatkami i jak najszybsze wdrożenie budżetowania zadaniowego. Poprawa przestrzegania przepisów podatkowych i zwalczanie uchylania się od opodatkowania.
2. Dalsze zharmonizowanie ram nadzorczych i regulacyjnych w odniesieniu do spółdzielczych instytucji kredytowych zgodnie z normami stosowanymi do banków komercyjnych. Wzmocnienie przepisów regulacyjnych przyjętych na potrzeby skutecznego dokapitalizowania instytucji finansowych, tak aby zmniejszyć narażenie sektora finansowego na zewnętrzne wstrząsy.
3. Dalsza poprawa długoterminowej stabilności i adekwatności systemu emerytalnego oraz zmniejszenie wysokiego wskaźnika zagrożenia ubóstwem wśród osób starszych. Zapewnienie podniesienia rzeczywistego wieku przejścia na emery-

turę, w tym przez dostosowanie ustawowego wieku przejścia na emeryturę do wydłużenia średniego trwania życia.

4. Bezwłoczne ukończenie tworzenia i wdrożenie krajowego systemu opieki zdrowotnej na podstawie planu, który powinien zagwarantować jego stabilność finansową przy zapewnieniu powszechnej ochrony.
5. Poprawa umiejętności siły roboczej w celu zwiększenia jej mobilności zawodowej w kierunku rodzajów działalności zapewniających wysoki wzrost i dużą wartość dodaną. Podjęcie dalszych działań przeciwdziałających bezrobociu wśród młodzieży, z naciskiem na pośrednictwo w poszukiwaniu zatrudnienia w przedsiębiorstwach oraz wspieranie samozatrudnienia. Podjęcie odpowiednich działań politycznych po stronie popytu w celu pobudzenia innowacyjności przedsiębiorstw.
6. Usunięcie nieuzasadnionych przeszkód na rynkach usług, w szczególności przez poprawę wdrożenia dyrektywy usługowej w tych sektorach usług, które mają największy potencjał wzrostu (w tym w turystyce), i przez otwarcie możliwości świadczenia usług w ramach wolnych zawodów.
7. Poprawa konkurencyjności, między innymi poprzez reformę systemu indeksacji płac, w porozumieniu z partnerami społecznymi i zgodnie z praktyką krajową, tak aby dać lepszy wyraz zmianom wydajności. Podjęcie kroków w kierunku zróżnicowania struktury gospodarki. Przywrócenie równowagi fiskalnej przez ograniczenie wydatków.

Sporządzono w Brukseli dnia 10 lipca 2012 r.

W imieniu Rady  
V. SHIARLY  
Przewodniczący