

ZALECENIE RADY

z dnia 12 lipca 2011 r.

w sprawie krajowego programu reform Cypru z 2011 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Cypr zaktualizowanego programu stabilności na lata 2011–2014

(2011/C 210/04)

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⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 3,

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 skupiać się będzie 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⁽²⁾, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.
- (3) Dnia 12 stycznia 2011 r. Komisja przyjęła pierwszą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób nowy cykl zarządzania gospodarczego w UE i pierwszy europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020”.
- (4) Dnia 25 marca 2011 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące konsolidacji budżetowej i reform

strukturalnych (zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 15 lutego i 7 marca 2011 r. i w związku z przedstawioną przez Komisję roczną analizą wzrostu gospodarczego). Podkreśliła ona również priorytetowe znaczenie przywrócenia dobrej sytuacji budżetowej i stabilności finansów publicznych, zmniejszenia bezrobocia w drodze reform rynku pracy oraz podjęcia nowych działań służących zwiększeniu tempa wzrostu. Rada Europejska zwróciła się do państw członkowskich, aby przekształciły te priorytety w konkretne środki, które zostaną włączone do ich programów stabilności lub programów konwergencji oraz do ich krajowych programów reform.

- (5) W dniu 25 marca 2011 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania w ramach tego paktu odpowiednio wcześniej, tak by mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.
- (6) Dnia 6 maja 2011 r. Cypr przedstawił krajowy program reform, a w dniu 7 maja 2011 r. – zaktualizowany program stabilności obejmujący lata 2010–2014. W celu uwzględnienia powiązań między oboma tymi programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (7) Gospodarka Cypru wykazuje nieznaczne ożywienie po pierwszym od 35 lat pogorszeniu koniunktury gospodarczej w 2009 r., kiedy to realny PKB obniżył się o 1,7 %. Rynek pracy został dotknięty recesją, a stopa bezrobocia wzrosła do 6,5 % w 2010 r. Stan finansów publicznych również uległ pogorszeniu. Z nadwyżki, jaką wykazywał, budżet sektora instytucji rządowych i samorządowych spadł do deficytu wynoszącego 6 % PKB w 2009 r., głównie w wyniku automatycznych stabilizatorów, uznaniowych budżetowych środków stymulacyjnych mających na celu przeciwdziałanie kryzysowi i raczej poważnych skutków modelu wzrostu gospodarczego przynoszącego mniejsze dochody podatkowe. W 2010 r. nastąpiło nieznaczne ożywienie działalności gospodarczej prowadzące do wzrostu o 1 %, głównie w wyniku gromadzenia zapasów po okresie ich bardzo silnego zmniejszenia w 2009 r., a także do umiarkowanego wzrostu spożycia prywatnego. Przewiduje się, że polepszenie perspektywy gospodarczej korzystnie wpłynie na rynek pracy, zatrudnienie nieznacznie wzrośnie i stopniowo spadać będzie stopa bezrobocia z jej najwyższego poziomu odnotowanego pod koniec 2010 r.
- (8) Na podstawie oceny zaktualizowanego programu stabilności zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych jest realistyczny do

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Utrzymane w mocy na 2011 r. decyzją Rady 2011/308/UE z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 138 z 26.5.2011, s. 56).

2012 r., ale raczej optymistyczny dla późniejszego okresu w porównaniu z prognozą służb Komisji z wiosny 2011 r. Program stabilności ma na celu zmniejszenie deficytu budżetowego do 4 % PKB w 2011 r. i 2,6 % w 2012 r., zgodnie z zaleceniem Rady z 13 lipca 2010 r., a także kontynuowanie konsolidacji w kolejnych latach. Program przewiduje, że wskaźnik zadłużenia osiągnie wartość szczytową w 2012 r., a następnie obniży się. Zakłada się średnią roczną poprawę salda strukturalnego w latach 2011–2012 na poziomie 1,5 % PKB, co jest zgodne z zaleceniem Rady z 13 lipca 2010 r. Przewiduje się jednak, że w latach 2013 i 2014 poprawa sytuacji strukturalnej będzie mniejsza od wymaganej w pakcie na rzecz stabilności i wzrostu. Średniookresowy cel budżetowy, który został potwierdzony jako osiągnięcie zrównoważonego budżetu w kategoriach strukturalnych, nie zostanie osiągnięty w okresie objętym programem. Podczas gdy planowana ogólna korekta oparta jest na ograniczaniu wydatków, większość środków z 2011 r. znajduje się po stronie dochodów. Istnieją ryzyka związane z przedstawioną w programie ścieżką konsolidacji: dotyczą one trwałego stosowania modelu wzrostu gospodarczego przynoszącego mniejsze dochody podatkowe, praktyką przyjmowania budżetów uzupełniających w ciągu roku budżetowego i terminowym wdrażaniem środków, które muszą jeszcze zostać uzgodnione z partnerami społecznym, oraz innych środków, które muszą zostać doprecyzowane (np. ograniczenie wydatków bieżących). W świetle powyższych zagrożeń konieczne jest przyjęcie dodatkowych środków, aby uniknąć wystąpienia gorszych niż przewidywano wyników makroekonomicznych lub budżetowych.

(9) Deficyt na rachunku obrotów bieżących, pomimo spadku do około 8 % PKB w 2010 r., jest nadal wysoki i może ograniczać wzrost gospodarczy w perspektywie średnio-terminowej. Wysokie wydatki sektora publicznego muszą być finansowane z długu zagranicznego lub wyższych krajowych prywatnych oszczędności, które oznaczałyby niższy wzrost produkcji poprzez ograniczenie spożycia prywatnego lub inwestycji. W perspektywie średniookresowej deficyt uległby dalszej poprawie, ale tylko w umiarkowanym tempie. Dnia 13 lipca 2010 r., w kontekście procedury nadmiernego deficytu, Rada zaleciła, by władze Cypru wzmocniły wiążący charakter średniookresowych ram budżetowych. Dotychczas nie odnotowano żadnych postępów. Zgodnie z programem stabilności średniookresowe ramy budżetowe mają zostać w pełni wdrożone od roku budżetowego 2014, a nie od 2012 r., jak do niedawna zakładano. Dlatego też ich skutki byłyby odczuwalne dopiero w perspektywie średniookresowej. Terminowe wdrożenie nowych ram miałyby znaczenie dla efektywnej i trwałej konsolidacji finansów publicznych.

(10) Sektor bankowy przetrwał światowy kryzys finansowy oraz kryzys związany z długiem publicznym w strefie euro bez konieczności interwencji ze strony rządu. Jednakże z aktywami przekraczającymi ponad sześciokrotnie wartość PKB, nieuwzględniając aktywów jednostek zależnych i oddziałów banków zagranicznych, oraz

przekraczającymi dziesięciokrotnie wartość PKB, z ich uwzględnieniem, sektor bankowy jest ogromny w porównaniu z wielkością gospodarki. Ponadto w ramach tego sektora występuje stosunkowo duża koncentracja – rynek jest zdominowany przez trzy krajowe grupy, które posiadają około 55 % łącznych skonsolidowanych aktywów bankowych, z wyłączeniem banków spółdzielczych. Zagrożenia występujące obecnie na międzynarodowych rynkach finansowych sprawiają, że konieczne jest kontynuowanie ostrożnego zarządzania bilansem i rozważny nadzór. Istnieją dwa różne organy nadzoru: Bank Centralny Cypru dla banków komercyjnych oraz urząd nadzoru i rozwoju spółdzielni (ASDCS) dla spółdzielczych instytucji kredytowych. Rząd wspiera praktyki harmonizacyjne w tych dwóch organach nadzoru. Przejrzystość nadzoru nad spółdzielczymi instytucjami kredytowymi wymaga poprawy w drodze kroków w kierunku unifikacji nadzoru.

(11) Przewidywany długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest znacznie powyżej średniej UE, co wynika głównie ze stosunkowo wysokiego wzrostu wydatków na emerytury w relacji do PKB w nadchodzących dekadach. Według najnowszej oceny Komisji ryzyko związane z długoterminową stabilnością finansów publicznych wydaje się być wysokie. W kwietniu 2009 r. przeprowadzono reformę systemu emerytalnego. Dotyczyła ona głównie dochodów i tylko nieznacznie zmniejszyła wzrost wydatków na emerytury. Postęp w zakresie reformy systemu opieki zdrowotnej w celu ograniczenia prognozowanego wzrostu wydatków poprzez ustanowienie publicznego systemu opieki zdrowotnej oraz przekształcenie szpitali publicznych w niezależne jednostki był bardzo ograniczony.

(12) Przeprowadzane dwa razy w roku automatyczne dostosowanie dodatku wyrównującego koszty utrzymania (ang. *Cost of Living Adjustment*, COLA) jest powiązane bezpośrednio ze średnią procentową zmianą wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) w ciągu ostatnich sześciu miesięcy w porównaniu z poprzednimi sześcioma miesiącami. Cieszy się ono silnym poparciem ze strony partnerów społecznych i nie podlegało dyskusji podczas procesu negocjacji układów zbiorowych. Jednakże jego jednolite stosowanie uniemożliwia odzwierciedlanie w płacach różnic wydajności w poszczególnych sektorach. Negatywnymi aspektami COLA jest po pierwsze to, że płace zależą wyłącznie od cen produktów, a nie od wzrostu wydajności. Po drugie, system ten jest najbardziej korzystny dla osób posiadających wyższe dochody. Po trzecie, COLA ma również znaczące skutki dla finansów publicznych, ponieważ stanowi integralną część nie tylko płac i wynagrodzeń, ale także emerytur, świadczeń i innych dodatków.

(13) Mimo że współczynnik aktywności zawodowej na Cyprze jest wyższy od średniej w UE, cypryjski rynek pracy wykazuje silne dysproporcje w zakresie zatrudnienia mężczyzn i kobiet. W krajowym programie reform za główne przeszkody utrudniające wzrost gospodarczy i zatrudnienie uznano właśnie dysproporcje

w zakresie zatrudnienia mężczyzn i kobiet, koszty i dostępność placówek opieki nad dziećmi, niedobór elastycznych form zatrudnienia i utrzymujące się na wysokim poziomie zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć. W krajowym programie reform przedstawiono działania dotyczące tych kwestii. Podczas gdy odsetek osób posiadających na Cyprze wykształcenie średnie i wyższe jest wysoki, wydaje się, że kształcenie i szkolenie zawodowe nie stanowią atrakcyjnej alternatywy. Wysokie bezrobocie wśród młodzieży w połączeniu z dużym odsetkiem osób z wyższym wykształceniem wśród bezrobotnych jest oznaką znacznego niedopasowania umiejętności do wymagań w gospodarce cypryjskiej. Ponadto udział w uczeniu się przez całe życie jest niski jak na kraj, który posiada ogółem dobry poziom wykształcenia, zwłaszcza w przypadku niektórych specjalnych grup (osób o niskich kwalifikacjach, osób starszych i bezrobotnych). Aby rozwiązać te problemy w krajowym programie reform przewidziano liczne środki w tym powstanie szeregu nowych instytucji wyższego szkolenia i kształcenia zawodowego jak i nowy system praktyk zawodowych począwszy od lat 2012–2013. Ogólnie rzecz biorąc, reorientacja systemu edukacji i szkoleń w celu znalezienia lepszej struktury umiejętności dostosowanych do potrzeb rynku pracy w znacznej mierze przyczyniłaby się do realizacji strategicznego celu krajowego dotyczącego przejścia od zatrudnienia niskowydajnego do wysokowydajnego.

- (14) Cypr przyjął ogólne przepisy w zakresie transpozycji dyrektywy usługowej w lipcu 2010 r. Przyjęto również niektóre przepisy sektorowe i na początku czerwca 2011 r. poinformowano o nich Komisję Europejską poprzez powiadomienie o krajowym środku wykonawczym. Niemniej jednak istnieją obawy co do kompletności transpozycji, ponieważ w przepisach sektorowych, w których nie wprowadzono jeszcze zmian, nadal istnieją pewne przeszkody dla przedsiębiorczości i swobodnego świadczenia usług. Do przeszkód tych należą utrudnienia natury ogólnej, takie jak zezwolenia wymagane przez władze lokalne na wszystkie rodzaje działalności gospodarczej lub ograniczony okres ważności zezwoleń, niezależnie od dziedziny działalności i związanego z nią ryzyka, a także bardzo specyficzne utrudnienia, takie jak stałe opłaty stosowane w sektorze usług turystycznych, test potrzeb gospodarczych w udzielaniu zezwoleń na wynajem samochodów, dyskryminacyjne traktowanie przedsiębiorstw budowlanych z innych państw członkowskich oraz zakaz dla architektów i inżynierów w zakresie wykonywania ich zawodu jako osoby prawne.
- (15) Ogólnie rzecz biorąc, ograniczenia związane z ochroną środowiska i kwestie związane z wykorzystaniem zasobów i energii mogą przyczynić się do powstania przeszkód dla wzrostu gospodarczego. Ograniczenia te wynikają ze specyficznego położenia geograficznego Cypru i skutków zmian klimatu w postaci przeciągających się susz. Wykonane i upublicznione zostało ostatnio studium opłacalności systemów wsparcia dla energii odnawialnej, w oparciu o które dokonano przeglądu systemu wsparcia. Możliwa jest znaczna poprawa funk-
- cjonowania sektora poprzez wprowadzenie gazu ziemnego oraz ułatwienie inwestycji infrastrukturalnych w zakresie energii ze źródeł odnawialnych.
- (16) Cypr podjął szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. W odniesieniu do budżetu pakt zobowiązuje Cypr do wzmocnienia stabilności finansów publicznych poprzez przygotowanie ustaw ramowych w zakresie kryzysów finansowych oraz ustanowienie w pełni niezależnego funduszu stabilności finansowej. Ponadto obecnie przeprowadzana jest debata na temat restrukturyzacji systemu emerytalnego sektora publicznego, która powinna zostać zakończona do końca 2011 r. Środki dotyczące zatrudnienia koncentrują się na zwalczaniu nielegalnego i niezgłoszonego zatrudnienia, zwalczaniu niedopasowania umiejętności do wymagań rynku pracy oraz zwiększaniu konkurencyjności przedsiębiorstw. Środki w zakresie konkurencyjności obejmują ograniczenie wynagrodzeń sektora publicznego (zmiana mechanizmu indeksacji płac), wzmocnienie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sfinalizowanie krajowej strategii digitalizacji do 2011 r. i promowanie efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii. Zobowiązania te odzwierciedlają cztery dziedziny paktu. Zapewniają one ciągłość szerszego programu reform nakreślonego w programie stabilności i krajowym programie reform oraz potwierdzają ogłoszone już plany w zakresie reform odpowiadających na słabości strukturalne, bez ustalania na tym etapie ram czasowych dla kwestii takich jak płace w sektorze publicznym i system emerytalny. Zobowiązania te zostały ocenione i uwzględnione w zaleceniach.
- (17) Komisja dokonała oceny programu stabilności oraz krajowego programu reform, w tym zobowiązań w ramach paktu euro plus. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej na Cyprze, ale także stopień zgodności z przepisami oraz wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w UE poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. W związku z tym, Komisja uważa, że potrzebne jest podjęcie większych wysiłków, by osiągnąć docelowy deficyt budżetowy w 2011 r., oraz że należy określić dodatkowe działania konsolidacyjne na 2012 r. i kolejne lata. Aby poprawić długoterminową stabilność finansów publicznych niezbędne są dalsze działania w zakresie systemu emerytalnego i systemu opieki zdrowotnej. Należy również podjąć kroki w celu wzmocnienia ram ostrożnościowego nadzoru bankowego, dostosowania systemu indeksacji płac, a także poprawy kształcenia zawodowego, szkolenia i umiejętności, otoczenia biznesu i efektywności energetycznej.
- (18) W świetle powyższej oceny, a także biorąc pod uwagę zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2010 r. na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rada zbadała aktualizację z 2011 r. do programu stabilności Cypru i jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie

(1) Przewidziana w art. 5 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

w szczególności w pkt 1) i 3) poniższego zalecenia. Uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r., Rada zbadała krajowy program reform przedłożony przez Cypr,

NINIEJSZYM ZALECA Cyprowi podjęcie następujących działań w okresie 2011–2012:

1. Przyjęcie koniecznych środków budżetowych o trwałym charakterze w celu osiągnięcia celu budżetowego w 2011 r. oraz skorygowania nadmiernego deficytu do końca 2012 r. zgodnie z zaleceniem Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Podjęcie działań na rzecz utrzymania ścisłej kontroli wydatków i wykorzystania wszelkich lepszych od spodziewanych wyników budżetowych w celu szybszej redukcji deficytu i zadłużenia. Zapewnienie postępów na drodze do realizacji średniookresowego celu budżetowego przez obniżanie deficytu o co najmniej 0,5 % PKB rocznie oraz stopniowe obniżanie wskaźnika długu publicznego. Przyspieszenie wprowadzania egzekwowalnych wieloletnich ram budżetowych opartych na wiążącej podstawie prawnej i posiadających mechanizmy korygujące, poczynając od przygotowania budżetu na 2012 r. Wprowadzone powinno zostać możliwie jak najszybciej budżetowanie programowe i zadaniowe.
2. Dalsze wzmocnienie ram ostrożnościowego nadzoru banków i spółdzielczych instytucji kredytowych, tak by zapewnić wczesne wykrywanie zagrożeń.
3. Poprawę stabilności finansów publicznych w długim okresie poprzez wdrożenie środków reformy mających na celu kontrolę wydatków systemu emerytalnego i systemu opieki zdrowotnej, aby ograniczyć przewidywany wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa. W odniesieniu do emerytur – wydłużenie okresu odprowadzania składek, powiązanie wieku emerytalnego ze średnim dalszym trwaniem życia lub przyjęcie innych środków o równorzędnym skutku budżetowym, przy jednoczesnym uwzględnieniu wysokiego wskaźnika zagrożenia ubóstwem wśród osób starszych. W odniesieniu do opieki zdrowotnej – podjęcie dalszych kroków w celu przyspieszenia wdrażania krajowego systemu ubezpieczeń zdrowotnych.
4. Podjęcie działań w celu przeprowadzenia – w porozumieniu z partnerami społecznymi i zgodnie z krajowymi praktykami – reformy systemu negocjacji płacowych i systemu indeksacji płac, aby zapewnić ściślejszy związek między wzrostem płac a zmianami wydajności pracy i poziomem konkurencyjności.
5. Podjęcie kolejnych działań, w ramach reform planowanych dla systemu kształcenia i szkolenia zawodowego, w celu lepszego dostosowania wyników kształcenia do potrzeb rynku pracy, w tym poprzez ustanowienie instytutu wyższego kształcenia i szkolenia zawodowego. Podjęcie środków zmierzających do podniesienia skuteczności systemu szkoleń zawodowych poprzez zwiększenie zachęt i poprawę dostępu do kształcenia i szkolenia zawodowego, w szczególności w odniesieniu do pracowników o niskich kwalifikacjach, kobiet i starszych pracowników.
6. Zniesienie do grudnia 2011 r. istniejących w prawodawstwie sektorowym przeszkód dla przedsiębiorczości i swobodnego świadczenia usług, aby zapewnić większe możliwości wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w sektorze usług.
7. Wprowadzenie środków mających na celu zwiększenie różnicowania nośników energii i zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Opracowanie do 2012 r. planu gospodarki wodnej oraz systemu ustalania cen odzwierciedlającego opłacalność i równy dostęp w celu zapewnienia bardziej zrównoważonego zarządzania zasobami wodnymi.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2011 r.

W imieniu Rady
J. VINCENT-ROSTOWSKI
Przewodniczący