ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от 11 юли 2017 година

относно националната програма за реформи на Кипър за 2017 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Кипър за 2017 г.

(2017/C 261/12)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики ([1]), и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси ([2]), и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

(1) На 16 ноември 2016 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за 2017 г. за координация на икономическите политики. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 9—10 март 2017 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011, на 16 ноември 2016 г. Комисията прие Доклада за механизма за предупреждение, в който беше посочено, че Кипър ще бъде една от държавите членки, за които ще бъде извършен задълбочен преглед. На същата дата Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, която беше одобрена от Европейския съвет на 9—10 март 2017 г. На 21 март 2017 г. Съветът прие препоръката относно икономическата политика на еврозоната (наричана оттук нататък „препоръка за еврозоната“) ([3]).

(2) Като държава членка, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тясната взаимообвързаност между икономиките в икономическия и паричен съюз, Кипър следва да гарантира пълното и своевременното изпълнение на препоръката за еврозоната в съответствие с препоръки 1—5 по-долу.

(3) Докладът за Кипър за 2017 г. беше публикуван на 22 февруари 2017 г. В него бяха оценени напредъкът на Кипър в изпълнението на специфичните за страната препоръки, приети от Съвета на 12 юли 2016 г., последващите действия във връзка със специфичните за страната препоръки, приети през предходните години, както и напредъкът на Кипър по отношение на неговите национални цели по стратегията „Европа 2020“. Той включваше също така задълбочен преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011, резултатите от който бяха публикувани също на 22 февруари 2017 г. Анализът на Комисията ѝ дава основание да заключи, че в Кипър са налице прекомерни макроикономически дисбаланси. По-специално, от основно значение е Кипър да се справи със значителните финансови дисбаланси под формата на частен, публичен и външен дълг, както и с високото равнище на необслужваните кредити.

([1]) ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.
([2]) ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.
([3]) ОВ C 92, 24.3.2017 г., стр. 1.

(4) Кипър представи своята програма за стабилност за 2017 г. на 27 април 2017 г., а своята национална програма за реформи за 2017 г. — на 28 април 2017 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях. Националната програма за реформи на Кипър включва ангажименти в краткосрочен и средносрочен план. По-специално, тя съдържа мерки за намаляване на задлъжнялостта на частния сектор, подобряване на бизнес средата, улесняване на достъпа до финансиране и реформи в сектора на здравеопазването и в нея се поема ангажимент за реформи в публичния сектор и съдебната система. Националната програма за реформи обхваща също така предизвикателствата, посочени в доклада за 2017 г. и препоръката за еврозоната, включително необходимостта да се даде нов тласък на инвестициите и да се осигури устойчивост на публичните финанси. Ако бъдат осъществени в пълна степен в предвидените срокове, тези мерки биха спомогнали за разрешаване на макроикономическите дисбаланси на Кипър и за изпълнението на специфичните за страната препоръки. Въз основа на оценката на ангажиментите на политиката на Кипър Комисията потвърждава вече дадената от нея оценка, че на този етап не са необходими по-нататъшни мерки в рамките на процедурата при макроикономически дисбаланси, предвидена в Регламент (ЕС) № 1176/2011 и Регламент (ЕС) № 1174/2011 на Европейския парламент и на Съвета ([1]). Изпълнението на програмата за реформи на политиката ще бъдат следени отблизо в рамките на специално наблюдение.

(5) Съответните специфични за всяка държава препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета ([2]), когато това е необходимо за подпомагане на изпълнението на съответните препоръки на Съвета, Комисията може да поиска от дадена държава членка да преразгледа своето споразумение за партньорство и съответните програми и да предложи промени в тях. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоките относно прилагането на мерките, обвързващи ефективността на европейските структурни и инвестиционни фондове с доброто икономическо управление.

(6) За Кипър понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и правилото за дълга. В своята програма за стабилност за 2017 г. правителството планира балансирана бюджетна позиция в номинално изражение за периода 2016—2020 г. (номинално салдо от около 0,4 % от БВП през периода на програмата). Средносрочната бюджетна цел, определена като балансирано в структурно отношение състояние на бюджета, се очаква да бъде постигната през 2017 г. Преизчисленото ([3]) структурно салдо се очаква постепенно да се отдалечи от средносрочната цел през следващите години, което не е в съответствие с изискванията на предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж. Съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да достигне 107,8 % през 2016 г. и да намалее до 99,7 % през 2018 г. и до 88,8 % до 2020 г. Макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози е реалистичен. Съществуват рискове по отношение на макроикономическите допускания, представени в програмата за стабилност, главно поради високото равнище на необслужваните кредити и възможното влошаване на външната среда.

(7) На 12 юли 2016 г., след коригирането на прекомерния дефицит, Съветът препоръча на Кипър да поддържа средносрочната бюджетна цел през 2016 г. и 2017 г. На основата на цялостна оценка, според прогнозата на Комисията от пролетта на 2017 г. Кипър е изпълнил това изискване. За 2018 г. на Кипър се препоръчва да поддържа своята средносрочна бюджетна цел. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2017 г. това е съвместимо с максимален номинален темп на растеж на нетните първични държавни разходи ([4]) в размер на 0,3 %, което съответства на структурна корекция от 0,2 % от БВП. При допускане за липса на промяна в политиките, на основата на цялостна оценка, има риск през 2018 г. Кипър да се отклони в известна степен от това изискване. Според прогнозите Кипър ще спази правилото за дълга през 2017 г. и 2018 г. Като цяло Съветът е на мнение, че Кипър трябва да е готов да предприеме допълнителни мерки за гарантиране на спазването на това изискване през 2018 г.

([1]) Регламент (ЕС) № 1174/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно принудителните мерки за коригиране на прекомерните макроикономически дисбаланси в еврозоната (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 8).

([2]) Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

([3]) Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл и без отчитане на еднократните и другите временни мерки, преизчислено от службите на Комисията с помощта на общоприетата методология.

([4]) Нетните разходи на държавното управление се състоят от общите държавни разходи с изключение на разходите за лихви, разходите по програми на Съюза, които изцяло се покриват от приходи от фондове на Съюза, и недискреционните промени в разходите за обезщетения при безработица. Национално финансираното бруто образуване на основен капитал се изглажда в рамките на период от 4 години. Дискреционните мерки по отношение на приходите или предвидено от закона увеличаване на приходите са взети под внимание. Еднократните мерки по отношение както на приходите, така и на разходите, се нетират.

(8) Държавният дълг е с низходяща тенденция, но продължават да са налице известни рискове за неговата устойчивост. Очаква се някои от неотдавна приетите фискални мерки и забавянията в изпълнението на ключови структурни реформи да доведат до влошаване на структурното салдо и до риск от намаляване на възможностите за стимулиращи растежа публични инвестиции.

(9) Публичният сектор на Кипър поддържа разходи за заплати (като процент от БВП), които са сред най-високите в еврозоната, и продължава да се характеризира с някои слабости. В рамките на програмата за макроикономически корекции бяха разработени редица реформи, насочени към разрешаването на този проблем, които бяха договорени и със социалните партньори. Те включваха въвеждането на обвързващ постоянен механизъм за ограничаване на растежа на заплатите на служителите от публичната администрация и всеобхватна реформа в публичната администрация. Независимо от това, като изключим приетия наскоро закон за реформа във връзка с мобилността на служителите от публичната администрация, приемането на тези законодателни реформи среща затруднения, по-специално след отрицателният вот в Камарата на представителите през декември 2016 г. Докато бъде приет като обвързващ инструмент, механизмът за ограничаване на растежа на заплатите в публичния сектор се изпълнява в рамките на колективни трудови договори и се прилага до 2018 г.

(10) Бяха проведени някои реформи за борба с корупцията. Неотдавнашните развития в тази област включват реформи с цел по-професионално провеждане на обществени поръчки на местно равнище и закон за финансирането на политическите партии, който влезе в сила през декември 2015 г. През 2016 г. беше прието изменение на конституцията, позволяващо разкриване на информация за имущественото състояние на длъжностните лица в обществения сектор. Въпреки това координиращият орган за борба с корупцията не разполага с достатъчно персонал и слабостите в дисциплинарния режим за държавните служители все още не са отстранени.

(11) Кипър предприема мерки за укрепване на съдебната система, но продължава да се сблъсква със сериозни предизвикателства по отношение на нейната ефективност. Неефективните съдебни процедури и ограниченият капацитет водят до съществени закъснения при разглеждането на съдебните дела. Това от своя страна отслабва бизнес средата, и по-специално функционирането на новите законодателни рамки на принудителното изпълнение и несъстоятелността. Те бяха въведени, за да се спомогне за намаляване на потенциално несъбираемия частен дълг, като се предоставят стимули, които да насърчават банките и длъжниците да се споразумеят за решения за преструктуриране. Въпреки това редица фактори намаляват ефективността на тези инструменти, сред които са гореспоменатите слабости в съдебната система, слабият административен капацитет и ниската степен на осведоменост на длъжниците относно процедурите. Висящите съдебни дела и забавянията при издаването и прехвърлянето на актове за собственост също продължават да бъдат значителни. Те допринасят за подкопаване на усилията за намаляване на дълга и оказват натиск върху възстановяването на пазара на жилища.

(12) Равнището на необслужваните кредити намалява, но остава на много високи равнища, което възпрепятства ефективното функциониране на банковия сектор и оказва влияние върху предлагането на кредити за реалната икономика. Банките не са постигнали целите за преструктуриране на кредитите, договорени с Централната банка на Кипър, което е показателно за необходимостта от разширяване на системата с количествени цели и от повишаване на нейната ефективност и засилване на задължителния ѝ характер, по-специално чрез формулирането на амбициозни цели за намаляване на размера на необслужваните кредити, които са в съответствие със стратегиите за намаляване на необслужваните кредити на банките. Равнищата на ново неизплащане продължават да бъдат високи, което е признак за потенциални слабости в решенията за преструктуриране на кредитите. Нивата на обезпечаване на риска са се увеличили, но остават под средните за еврозоната, което подчертава необходимостта да се гарантира, че оценките на обезпеченията са надеждни и служат за основа на подходящо обезпечаване на риска. Липсата на вторичен пазар и рамка за секюритизация на кредитите ограничава възможностите за ускоряване на намаляването на задлъжнялостта и отписването на необслужваните кредити от счетоводните баланси на банките, което изисква допълнителни регулаторни и законодателни действия за допълване на необходимите инструменти за улесняване на управлението на баланса на банките. В допълнение, управленският и административният капацитет на надзора на застрахователните и пенсионните фондове е все още слаб, което поражда рискове за финансовата стабилност.

(13) Икономическото възстановяване на Кипър продължава. Потенциалният растеж обаче продължава да бъде слаб, задържан от ограниченото провеждане на структурни реформи, пречките пред инвестициите и слабостите в бизнес средата. В ход е изпълнението на инициативи за насърчаване на растежа, представени в плана за действие за растеж, макар то да напредва с бавни темпове. Все още е в ход изработването на законодателно предложение за привличане и улесняване на стратегически инвестиции. Правителството работи за подобряване на достъпа до финансиране за малките и средните предприятия. С цел да се разреши този належащ проблем бяха стартирани някои нови целенасочени инициативи, докладвани в националната програма за реформи. При все това, повечето от тези нови инициативи, свързани с достъп до финансиране, все още са на предварителен етап. Приватизационните усилия, насочени към привличането на чуждестранни инвестиции за повишаване на производителността, срещат политическа опозиция и напредват бавно. Реформите в енергийния сектор също могат да бъдат важна движеща сила за конкурентоспособността, но тяхното изпълнение закъснява. Те засягат по-конкретно децентрализирането на органа за електроенергия на Кипър и създаването на новия пазар на електроенергия, което ще бъде възможно само с гарантирането на ефективната независимост на оператора на преносна система.

(14) Безработицата намалява, но се запазва на високо равнище, особено сред младите хора и дълготрайно безработните лица. При все това все още не са се реализирали плановете за увеличаване на броя на консултантите в публичните служби по заетостта и за подобряване на тяхната специализация. Освен това е вероятно те да бъдат наети на срочни трудови договори, с което това предизвикателство няма да бъде разрешено в структурно отношение. Вследствие на това все още няма достатъчен капацитет да се отговори на нуждите на търсещите работа лица, особено на онези от тях, които срещат по-големи трудности да се интегрират на пазара на труда, и да се въведат мерки за популяризиране, с които се цели тяхното активизиране. Въздействието на активните програми на пазара на труда и схемите за подпомагане на доходите продължава да се подкопава от ограничените мерки за оценка на качеството и последващи мерки.

(15) Разходите за образование в Кипър продължават да са на нива над средните за Съюза. Въпреки това образователните резултати са ниски и дори са се влошили в сравнение с предходните години. Съгласно резултатите за 2015 г. на Програмата за международно оценяване на учениците Кипър заема едно от най-ниските места в Съюза по отношение на равнището на основни умения по математика, естествени науки и четене. Макар наскоро въведените коригиращи мерки, като например по-добрата система за назначаване на учителите и модернизирането на учебните програми, да са първите стъпки в правилната посока, по-нататъшните действия за завършване на планираните реформи, включително оценката на учителите, могат значително да допринесат за подобряване на положението.

(16) Все още като цяло не са налице мерки за преодоляване на несъответствията между търсените и предлаганите умения на пазара на труда, което влошава перспективите за дългосрочен устойчив растеж. Нивата на участие в средното професионално образование и обучение са ниски и притежаването на диплома за завършено висше образование е от малко значение на пазара на труда, което води до висок дял на завършилите висше образование лица, работещи в професии, които не изискват непременно диплома за висше образование.

(17) Секторът на здравеопазването в Кипър продължава да се отличава с липсата на всеобхватно покритие и с различни равнища на неефективност. Това ограничава достъпа до адекватни и ефективни грижи. Законодателството за подобряване на капацитета и ефективността на разходите в сектора на здравеопазването е от ключово значение за създаването на национална здравна система и за предоставяне на по-голяма автономия на обществените болници. Това законодателство обаче все още предстои да бъде прието от парламента.

(18) В контекста на европейския семестър за 2017 г. Комисията изготви подробен анализ на икономическата политика на Кипър, който беше публикуван в доклада за страната за 2017 г. Тя оцени също така програмата за стабилност за 2017 г., националната програма за реформи за 2017 г. и предприетите последващи действия във връзка с препоръките към Кипър от предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Кипър, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на Съюза предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнището на Съюза към бъдещите решения на държавите членки.

(19) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност за 2017 г., като становището ([1]) му е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.

(20) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и на тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи за 2017 г. и програмата за стабилност за 2017 г. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени в препоръки 1—4 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на Кипър да предприеме следните действия през 2017 г. и 2018 г.:

(1) Да продължи да провежда своята фискална политика в съответствие с изискванията на предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж, което означава да поддържа средносрочната бюджетна цел през 2018 г. Да използва извънредните приходи, за да ускори намаляването на съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП. До края на 2017 г. да приеме ключови законодателни реформи за подобряване на ефикасността в публичния сектор, по-специално по отношение на функционирането на публичната администрация, управлението на държавните предприятия и местните органи на управление.

([1]) Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

(2) Да подобри ефективността на съдебната система чрез модернизиране на гражданските процедури, въвеждане на подходящи информационни системи и засилване на специализацията на съдилищата. Да предприеме допълнителни мерки за отстраняване на пречките за пълното прилагане на законодателните рамки за несъстоятелността и принудителното изпълнение, както и да осигури надеждни и бързи системи за издаване на актове за собственост и за прехвърляне на права върху недвижимо имущество.

(3) Да ускори процеса на намаляване на необслужваните кредити чрез определяне на съответни количествени и обвързани със срокове цели за банките и да осигури точна оценка на обезпеченията за целите на провизиите. Да създаде условия за функционален вторичен пазар на необслужвани кредити. Да интегрира и засили надзора на застрахователните дружества и пенсионните фондове.

(4) Да ускори прилагането на плана за действие за растеж, съсредоточавайки се по-специално върху бързото изпълнение на стратегически инвестиции и подобряването на достъпа до финансиране, и до края на 2017 г. да възобнови изпълнението на приватизационния план. Да вземе решителни мерки по отношение на отделянето на собствеността на органа по електроенергия на Кипър, по-специално да пристъпи към функционалното и счетоводно отделяне до края на 2017 г.

(5) Да ускори реформите, насочени към увеличаване на капацитета на публичните служби по заетостта и подобряване на качеството на осигуряване на активни политики по заетостта. Да завърши реформата на образователната система с цел подобряване на нейното значение на пазара на труда и на нейните резултати, включително по отношение на оценяването на учителите. До края на 2017 г. да приеме законодателство за реформа на болниците и всеобщо здравно осигуряване.

Съставено в Брюксел на 11 юли 2017 година.

За Съвета

Председател

T. TÕNISTE