PREPORUKA VIJEĆA

od 11. srpnja 2017.

o Nacionalnom programu reformi Cipra za 2017. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Cipra za 2017.

(2017/C 261/12)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ([1]), a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža ([2]), a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

(1) Komisija je 16. studenoga 2016. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak europskog semestra 2017. za koordinaciju ekonomske politike. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 9. i 10. ožujka 2017. Komisija je 16. studenoga 2016. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja u kojemu je Cipar utvrđen kao jedna od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Istog je dana Komisija donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Europsko vijeće potvrdilo 9. i 10. ožujka 2017. Vijeće je 21. ožujka 2017. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja („Preporuka za europodručje") ([3]).

(2) Kao država članica čija je valuta euro te s obzirom na blisku međusobnu povezanost ekonomija u ekonomskoj i monetarnoj uniji, Cipar bi trebao osigurati punu i pravodobnu provedbu Preporuke za europodručje, koja je navedena u preporukama od 1. do 5. u nastavku.

(3) Izvješće za Cipar za 2017. objavljeno je 22. veljače 2017. U njemu je ocijenjen napredak Cipra u rješavanju preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo 12. srpnja 2016., mjere poduzete kao odgovor na preporuke za pojedinu zemlju donesene prethodnih godina te napredak Cipra u pogledu ostvarivanja nacionalnih ciljeva u okviru strategije Europa 2020. Izvješće je sadržavalo i detaljno preispitivanje u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011, čiji su rezultati također objavljeni 22. veljače 2017. U svojoj analizi Komisija je zaključila da u Cipru postoje prekomjerne makroekonomske neravnoteže. Naime, od ključne je važnosti rješavanje visokih razina neravnoteža u obliku privatnog, javnog i vanjskog duga te visoke razine loših kredita.

([1]) SL L 209, 2.8.1997., str. 1.
([2]) SL L 306, 23.11.2011., str. 25.
([3]) SL C 92, 24.3.2017., str. 1.

(4) Cipar je 27. travnja 2017. dostavio svoj Program stabilnosti za 2017., a 28. travnja 2017. svoj Nacionalni program reformi za 2017. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa istodobno ocijenjena. U Nacionalni program reformi Cipra uključene su kratkoročne i srednjoročne obveze. Konkretno, u njega su uključene mjere za smanjivanje zaduženosti privatnog sektora, poboljšanje poslovnog okružja, olakšavanje pristupa financiranju i reformu sektora zdravstvene skrbi te se njime obvezuje na reforme javnog sektora i pravosudnog sustava. Nacionalnim programom reformi obuhvaćaju se i izazovi iz Izvješća za Cipar za 2017. i Preporuke za europodručje, uključujući potrebu za ponovnim pokretanjem ulaganja i osiguravanjem održivosti javnih financija. Ako se u potpunosti provedu u utvrđenom vremenskom okviru, tim bi se mjerama pomoglo Cipru u rješavanju makroekonomskih neravnoteža i provedbi preporuka za tu zemlju. Na temelju ocjene obveza Cipra u području politika Komisija potvrđuje svoju prethodnu ocjenu da u ovoj fazi nisu opravdani daljnji koraci u okviru postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže kako je predviđeno Uredbom (EU) br. 1176/2011 i Uredbom (EU) br. 1174/2011 Europskog parlamenta i Vijeća ([1]). Provedba plana reformi politika pomno će se nadzirati posebnim praćenjem.

(5) Pri programiranju europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondovi) za razdoblje 2014.–2020. u obzir su uzete relevantne preporuke za pojedine zemlje. Kako je predviđeno u članku 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća ([2]), ako je pri provedbi relevantnih preporuka Vijeća potrebna potpora, Komisija može zatražiti od države članice da preispita i predloži izmjene svojeg sporazuma o partnerstvu i relevantnih programa. Komisija je dostavila dodatne pojedinosti o tome kako bi iskoristila tu odredbu u smjernicama o primjeni mjera kojima se učinkovitost ESI fondova povezuje s dobrim gospodarskim upravljanjem.

(6) Cipar je trenutačno obuhvaćen preventivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu te podliježe pravilu o dugu. Vlada u svojem Programu stabilnosti za 2017. planira proračunski suficit u nominalnom smislu u razdoblju od 2016. do 2020. (ukupni saldo tijekom programskog razdoblja otprilike 0,4 % BDP-a). Planira se da će se srednjoročni proračunski cilj, odnosno uravnoteženo stanje proračuna u strukturnom smislu, ostvariti u 2017. Predviđa se da će se tijekom sljedećih godina ponovno izračunani ([3]) strukturni saldo kontinuirano udaljavati od srednjoročnog cilja, što nije u skladu sa zahtjevima preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu. Očekuje se da će u 2016. udio duga opće države u BDP-u dosegnuti 107,8 %, dok će se u 2018. smanjiti na 99,7 %, a do 2020. još do 88,8 %. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije uvjerljiv je. Rizici u pogledu makroekonomskih pretpostavki navedenih u Programu stabilnosti niski su i uglavnom povezani s velikim brojem loših kredita te mogućim pogoršanjem vanjskog okružja.

(7) Nakon ispravljanja prekomjernog deficita Vijeće je 12. srpnja 2016. preporučilo Cipru da 2016. i 2017. poštuje srednjoročni proračunski cilj. Prema proljetnoj prognozi Komisije za 2017. Cipar prema ukupnoj ocjeni ispunjava taj zahtjev u 2017. Cipru se preporučuje da se u 2018. zadrži na svojem srednjoročnom proračunskom cilju. Na temelju proljetne prognoze Komisije za 2017. to je u skladu s maksimalnom nominalnom stopom rasta neto primarnih državnih rashoda ([4]) od 0,3 %, što odgovara strukturnoj prilagodbi od 0,2 % BDP-a. Ne bude li promjene u politikama, za Cipar bi prema ukupnoj ocjeni postojao rizik od određenog odstupanja od tog zahtjeva u 2018. Predviđa se da će Cipar u 2017. i 2018. poštovati pravilo o dugu. Općenito, Vijeće smatra da Cipar treba biti spreman poduzeti dodatne mjere kako bi se osigurala usklađenost u 2018.

([1]) Uredba (EU) br. 1174/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o provedbenim mjerama za ispravljanje prekomjernih makroekonomskih neravnoteža u europodručju (SL L 306, 23.11.2011., str. 8.).

([2]) Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

([3]) Ciklički prilagođen saldo bez jednokratnih i privremenih mjera koji je Komisija ponovno izračunala koristeći se zajednički dogovorenom metodologijom.

([4]) Neto državni rashodi sastoje se od ukupnih državnih rashoda bez rashoda za kamate, rashoda za programe Unije koji su u cijelosti usklađeni s prihodima iz fondova Unije i nediskrecijskih promjena u rashodima za naknade za nezaposlenost. Nacionalno financirane bruto investicije u fiksni kapital izglađuju se za četverogodišnje razdoblje. Uračunane su diskrecijske mjere na prihodovnoj strani ili povećanja prihoda propisana zakonom, dok su jednokratne mjere na prihodovnoj i rashodovnoj strani netirane.

(8) Javni se dug smanjuje, ali njegova održivost i dalje je izložena rizicima. Očekuje se da će niz novih fiskalnih mjera i kašnjenja u provedbi ključnih strukturnih reformi izazvati pogoršanje strukturnog salda i rizik od smanjivanja opsega javnih ulaganja kojima se potiče rast.

(9) Unatoč tome što su izdaci za plaće među najvišima u europodručju (kao postotak BDP-a), ciparski javni sektor i dalje obilježava neučinkovitost. U okviru programa makroekonomske prilagodbe sa socijalnim je partnerima osmišljen i dogovoren niz reformi kojima je cilj riješiti to pitanje. One uključuju uvođenje obvezujućeg trajnog mehanizma kojim se ograničava rast plaća zaposlenika u javnom sektoru i sveobuhvatnu reformu javne uprave. Međutim, uz iznimku nedavno donesenog zakona o reformi mobilnosti zaposlenika u javnom sektoru, pri donošenju tih zakonodavnih reformi nailazi se na prepreke, posebno nakon što je u prosincu 2016. zastupnički dom glasovao protiv njega. Iako se čeka njegovo donošenje u obvezujućem obliku, mehanizam kojim se ograničava rast plaća u javnom sektoru provodi se u okviru kolektivnih ugovora o radu i primjenjuje do 2018.

(10) Provedene su neke reforme za suzbijanje korupcije. Među ostalim, nedavno su se početi provoditi reforme za profesionalizaciju javne nabave na lokalnoj razini te zakon o financiranju političkih stranaka donesen u prosincu 2015. Ustavna izmjena kojom se omogućuje prijava imovine državnih dužnosnika donesena je 2016. Međutim tijelo za koordinaciju borbe protiv korupcije nema na raspolaganju odgovarajuće osoblje, a slabosti povezane sa sustavom sankcija za državne službenike i dalje se ne rješavaju.

(11) Cipar poduzima mjere za jačanje svojeg pravosuđa, ali i dalje je suočen s ozbiljnim izazovima u pogledu njegove učinkovitosti. Neučinkoviti sudski postupci i ograničen kapacitet uzrok su znatnih kašnjenja u obradi sudskih predmeta. Time se narušava poslovno okružje, a posebno funkcioniranje novog stečajnog okvira i okvira za prisilnu naplatu. Oni su uvedeni radi pomoći pri smanjivanju neodrživog privatnog duga i pružanja poticaja bankama i dužnicima za dogovor o rješenjima za restrukturiranje. Međutim, na učinkovitost tih alata negativno utječe niz čimbenika, uključujući prethodno navedenu neučinkovitost pravosudnog sustava, slab administrativni kapacitet i nisku razinu osviještenosti dužnika o postupcima. Mnogi su predmeti i dalje neriješeni i znatno se kasni pri izdavanju i prijenosu vlasničkih listova. Time se dodatno koče nastojanja da se smanji dug i negativno utječe na oporavak tržišta stambenih nekretnina.

(12) Razina loših kredita smanjuje se, ali je i dalje vrlo visoka, što otežava ispravno funkcioniranje bankarskog sektora i utječe na ponudu kredita realnom gospodarstvu. Banke ostvaruju slabe rezultate u ispunjavanju ciljeva restrukturiranja kredita dogovorenih sa Ciparskom središnjom bankom, što upućuje na potrebu da se poveća usmjerenost sustava i poduzmu mjere kako bi postao učinkovitiji i u većoj mjeri obvezujući, posebno postavljanjem ambicioznih ciljeva za smanjenje loših kredita, u skladu sa strategijama banaka za smanjenje loših kredita. Stopa ponovnog neispunjavanja obveza i dalje je visoka, što upućuje na potencijalne nedostatke u rješenjima za restrukturiranje kredita. Razine izdvajanja rezervacija za rizike povećale su se, ali su i dalje ispod prosjeka europodručja, što upućuje na potrebu da se osigura pouzdanost vrednovanja kolaterala i da se podupre primjereno osiguravanje rizika. Zbog nepostojanja sekundarnog tržišta kredita i okvira za sekuritizaciju kredita ograničeno je ubrzavanje smanjivanja financijske poluge i uklanjanja loših kredita iz bilanci banaka, što upućuje na potrebu za dodatnim regulatornim i zakonodavnim mjerama za dovršavanje alata potrebnih za lakše upravljanje bilancom banaka. Nadalje, upravljanje nadzorom osiguravajućih i mirovinskih fondova i njegov administrativni kapacitet i dalje su loši, što predstavlja rizik za financijsku stabilnost.

(13) Nastavlja se gospodarski oporavak Cipra. Međutim, potencijalan rast i dalje je slab, a koče ga ograničena provedba strukturnih reformi, prepreke ulaganjima i nedostaci u poslovnom okružju. Inicijative kojima se povećava rast, a koje su predstavljene u akcijskom planu za rast, provode se, ali vrlo sporo. Zakonodavni prijedlog kojim se žele privući i olakšati strateška ulaganja još je u fazi nacrta. Vlada radi na poboljšanju pristupa financiranju za srednja i mala poduzeća. Kako se navodi u Nacionalnom programu reformi, radi rješavanja tog gorućeg pitanja pokrenute su neke nove ciljane inicijative. Međutim većina tih novih inicijativa o pristupu financiranju i dalje je u početnoj fazi. Napori u području privatizacije kojima je cilj privući strana ulaganja za jačanje produktivnosti nailaze na političko neodobravanje i sporo napreduju. Reforma energetskog sektora može biti i važan pokretač za konkurentnost, ali su u njezinoj provedbi zabilježena kašnjenja. To se posebno odnosi na razdvajanje ciparskog nacionalnog poduzeća za proizvodnju i distribuciju električne energije i uspostavljanje novog tržišta električne energije, što i dalje ovisi o djelotvornom osiguravanju neovisnosti operatora prijenosnog sustava.

(14) Nezaposlenost se smanjuje, ali je i dalje visoka, posebno među mladima i dugotrajno nezaposlenim osobama. Planovi za povećanje broja savjetnika u javnim službama za zapošljavanje i unapređivanje njihove specijalizacije još nisu provedeni. Nadalje, njihovo se zapošljavanje u velikom broju slučajeva provodi na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme, što znači da se to pitanje ne rješava u strukturnom smislu. Posljedica je toga da kapaciteti još nisu dostatni da bi se odgovorilo na potrebe tražitelja posla, posebno onih koji imaju više poteškoća pri uključivanju na tržište rada, niti da bi se uspostavile mjere za osvješćivanje. Učinak aktivnog programa tržišta rada i programa dohodovne potpore i dalje nije potpun zbog ograničene ocjene kvalitete i popratnih mjera.

(15) Na Cipru je razina potrošnje u obrazovanju i dalje iznad prosjeka Unije. Međutim, obrazovni su rezultati loši, a u odnosu na prethodne godine čak su se pogoršali. Prema rezultatima Programa međunarodnog ispitivanja znanja i vještina petnaestogodišnjih učenika iz 2015. Cipar je s obzirom na razinu osnovnih vještina u matematici, znanosti i čitanju među najniže rangiranim zemljama u Uniji. Nedavno uvedene korektivne mjere kao što su bolji sustav zapošljavanja nastavnika i modernizacija školskog kurikuluma prvi su koraci u pravom smjeru, a daljnje bi mjere za dovršavanje planiranih reformi, uključujući reformu evaluacije nastavnika, mogle znatno doprinijeti poboljšanju stanja.

(16) Problem neusklađenosti ponude i potražnje vještina na tržištu rada i dalje se većinom ne rješava, što utječe na izglede dugoročnog održivog rasta. Razina sudjelovanja srednjoškolskog strukovnog obrazovanja i osposobljavanja niska je, a relevantnost visokog obrazovanja na tržištu rada slaba, zbog čega se velik udio osoba koje su završile tercijarno obrazovanje bavi djelatnostima za koje nužno nije potrebno završeno tercijarno obrazovanje.

(17) Ciparski sektor zdravstvene skrbi i dalje obilježava nepostojanje univerzalnog osiguranja i neučinkovitost na različitim razinama. Time se ograničava pristup odgovarajućoj i djelotvornoj skrbi. Iako je zakonodavstvo kojem je cilj izgraditi nacionalni zdravstveni sustav i osigurati veću autonomiju javnim bolnicama ključno za poboljšanje kapaciteta i povećanje troškovne učinkovitosti sektora zdravstvene skrbi, postupak donošenja tog zakonodavstva u parlamentu još je u tijeku.

(18) Komisija je u okviru europskog semestra 2017. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Cipra i objavila je u izvješću za Cipar za 2017. Ocijenila je i Program stabilnosti za 2017. i Nacionalni program reformi za 2017. te mjere poduzete kao odgovor na preporuke upućene Cipru u proteklim godinama. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socijalno-ekonomsku politiku u Cipru, nego i njihovo poštovanje pravila i smjernica Unije, a s obzirom na potrebu jačanja ukupnoga gospodarskog upravljanja Unijom pružanjem doprinosa budućim nacionalnim odlukama s razine Unije.

(19) Uzimajući u obzir tu ocjenu Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2017., a njegovo je mišljenje [1] posebno navedeno u preporuci 1. u nastavku.

(20) Uzimajući u obzir detaljno preispitivanje koje je provela Komisija i tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Nacionalni program reformi za 2017. i Program stabilnosti za 2017. Preporuke Vijeća u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama od 1. do 4. u nastavku,

PREPORUČUJE da Cipar 2017. i 2018. poduzme djelovanja kojima je cilj:

(1) Nastaviti s provedbom fiskalne politike u skladu sa zahtjevima preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu, što podrazumijeva da bi 2018. trebao i dalje biti u skladu sa svojim srednjoročnim proračunskim ciljem. Iskoristiti neočekivane prihode kako bi ubrzao smanjivanje udjela duga opće države. Donijeti do kraja 2017. ključne zakonodavne reforme kojima bi se povećala učinkovitost javnog sektora, posebno u pogledu funkcioniranja javne uprave te upravljanja subjektima u državnom vlasništvu i tijelima lokalne vlasti.

[1] U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.

(2) Povećati učinkovitost pravosudnog sustava s pomoću modernizacije građanskih postupaka, primjene primjerenih informacijskih sustava i veće specijalizacije sudova. Poduzeti dodatne mjere kako bi se uklonile prepreke potpunoj provedbi stečajnog okvira i okvira za prisilnu naplatu te osigurali pouzdani i brzi sustavi za izdavanje vlasničkih listova i prijenos prava povezanih s nekretninama.

(3) Ubrzati smanjivanje loših kredita utvrđivanjem povezanih kvantitativnih i vremenski ograničenih ciljeva za banke i osiguravanjem točnog vrednovanja kolaterala u svrhu izdvajanja rezervacija. Stvoriti uvjete za funkcionalno sekundarno tržište loših kredita. Integrirati i pojačati nadzor osiguravajućih društava i mirovinskih fondova.

(4) Ubrzati provedbu akcijskog plana za rast, s posebnim naglaskom na ubrzavanju strateških ulaganja i poboljšanju pristupa financiranju te nastaviti do kraja 2017. provedbu plana privatizacije. Poduzeti odlučne korake prema vlasničkom razdvajanju ciparskog nacionalnog poduzeća za proizvodnju i distribuciju električne energije i posebno nastaviti s računovodstvenim razdvajanjem do kraja 2017.

(5) Ubrzati reforme usmjerene na povećanje kapaciteta javnih službi za zapošljavanje i na poboljšanje kvalitete provedbe aktivnih politika tržišta rada. Dovršiti reformu obrazovnog sustava, uključujući evaluaciju nastavnika, kako bi se poboljšala njegova relevantnost i uspješnost u odnosu na tržište rada. Donijeti zakonodavstvo za reformu bolnica i univerzalno zdravstveno osiguranje do kraja 2017.

Sastavljeno u Bruxellesu 11. srpnja 2017.

Za Vijeće

Predsjednik

T. TÕNISTE