A TANÁCS AJÁNLÁSA

(2017. július 11.)

Ciprus 2017. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Ciprus 2017. évi stabilitási programját

(2017/C 261/12)

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 121. cikke (2) bekezdésére és 148. cikke (4) bekezdésére,

tekintettel a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló, 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendeletre ([1]) és különösen annak 5. cikke (2) bekezdésére,

tekintettel a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló, 2011. november 16-i 1176/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletre ([2]) és különösen annak 6. cikke (1) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság ajánlására,

tekintettel az Európai Parlament állásfoglalásaira,

tekintettel az Európai Tanács következtetéseire,

tekintettel a Foglalkoztatási Bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság véleményére,

tekintettel a szociális védelemmel foglalkozó bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdaságpolitikai Bizottság véleményére,

mivel:

(1) A Bizottság 2016. november 16-án elfogadta az éves növekedési jelentést, amely elindította a gazdaságpolitikai koordináció 2017. évi európai szemeszterét. Az Európai Tanács 2017. március 9–10-én jóváhagyta az éves növekedési jelentés prioritásait. A Bizottság az 1176/2011/EU rendelet alapján 2016. november 16-án elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést, amelyben Ciprust azon tagállamok közé sorolta, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerül sor. A Bizottság ugyanezen a napon az euroövezet gazdaságpolitikájáról szóló tanácsi ajánlásra vonatkozó ajánlást is elfogadott, amelyet az Európai Tanács 2017. március 9–10-én jóváhagyott. A Tanács 2017. március 21-én elfogadta az euroövezet gazdaságpolitikájáról szóló ajánlást (a továbbiakban: az euroövezetre vonatkozó ajánlás) ([3]).

(2) Mivel Ciprus pénzneme az euro, továbbá tekintettel a gazdasági és monetáris unió gazdaságainak szoros összefonódására, Ciprusnak gondoskodnia kell arról, hogy teljeskörűen és megfelelő időben végrehajtsa az euroövezetre vonatkozó ajánlást, melyet az alábbi 1–5. ajánlás tükröz.

(3) A Ciprusra vonatkozó 2017. évi országjelentést 2017. február 22-én tették közzé. Az országjelentés értékelte a Tanács által 2016. július 12-én elfogadott országspecifikus ajánlások és az előző években elfogadott országspecifikus ajánlások végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket, valamint az Európa 2020 stratégia nemzeti szintre lebontott célkitűzései kapcsán Ciprus által elért eredményeket. Az országjelentés emellett magában foglalta az 1176/2011/EU rendelet 5. cikke szerinti részletes vizsgálatot is, amelynek eredményeit szintén 2017. február 22-én tették közzé. Vizsgálata alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy Cipruson túlzott makrogazdasági egyensúlyhiány áll fenn. Különösen az elengedhetetlen, hogy kezelje a magán- és a közszektor nagyfokú eladósodottsága és a magas külső adósságállomány formájában jelentkező nagymértékű egyensúlyhiányt, valamint a nemteljesítő hitelek magas szintjét.

([1]) HL L 209., 1997.8.2., 1. o.
([2]) HL L 306., 2011.11.23., 25. o.
([3]) HL C 92., 2017.3.24., 1. o.

(4) Ciprus 2017. április 27-én benyújtotta 2017. évi stabilitási programját, majd 2017. április 28-án 2017. évi nemzeti reformprogramját. A kapcsolódási pontok figyelembevétele érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor. Ciprus nemzeti reformprogramja rövid- és középtávú kötelezettségvállalásokat is tartalmaz. A program mindenekelőtt a magánszektor adósságállományának csökkentését, az üzleti környezet javítását, a finanszírozáshoz való hozzáférés elősegítését, valamint az egészségügyi ágazat megújítását szolgáló intézkedéseket tartalmaz, továbbá az állami szektor és az igazságszolgáltatási rendszer reformjaira tesz vállalást. A nemzeti reformprogram kiterjed a 2017. évi országjelentésben foglalt kihívásokra és az euroövezetre vonatkozó ajánlásra is, ideértve a beruházások újraindításának szükségességét és az államháztartás fenntarthatóságának biztosítását. Amennyiben ezen intézkedéseket a jelzett határidőn belül teljes mértékben végrehajtják, az elősegítené Ciprus makrogazdasági egyensúlyhiányának és az országspecifikus ajánlásoknak a kezelését. Ciprus szakpolitikai kötelezettségvállalásainak értékelése alapján a Bizottság megerősíti a korábbi értékelését, miszerint ebben a szakaszban nincs szükség további lépésekre a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló, az 1176/2011/EU és az 1174/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletben ([1]) meghatározott eljárás keretében. A szakpolitikai reformmenetrend végrehajtását egyedi nyomon követés útján szorosan figyelemmel kísérik.

(5) A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó európai strukturális és beruházási alapok programozását a vonatkozó országspecifikus ajánlások figyelembevételével alakították ki. Az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet ([2]) 23. cikke szerint, amennyiben az a vonatkozó tanácsi ajánlások végrehajtásának elősegítése érdekében szükséges, a Bizottság kérheti egy tagállamtól partnerségi megállapodása és releváns programjai felülvizsgálatát és azokhoz módosítások javaslatát. A Bizottság az európai strukturális és beruházási alapok hatékonyságát és a gondos gazdasági irányítást összekapcsoló intézkedések alkalmazására vonatkozó iránymutatásokban további részletekkel szolgált arról, hogyan alkalmazná az említett rendelkezést.

(6) Ciprus jelenleg a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ágához és az adósságszabály hatálya alá tartozik. A 2017. évi stabilitási programjában a kormány az államháztartás tekintetében költségvetési többletet tervez a 2016–2020 közötti időszakra (0,4 % körüli GDP-arányos államháztartási egyenleg a programidőszak egésze során). A középtávú költségvetési célt, azaz a strukturális értelemben kiegyensúlyozott költségvetési pozíciót 2017-re tervezik elérni. Az újraszámított ([3]) strukturális egyenleg a következő években várhatóan folyamatosan el fog térni a középtávú költségvetési céltól, ami nincs összhangban a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ágának követelményeivel. Az államadósság-ráta a várakozások szerint 2016-ban elérte a GDP 107,8 %-át és 2018-ban 99,7 %-ra csökken majd, ezt követően pedig 2020-ra a GDP 88,8 %-ára esik vissza. A költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv megalapozott. A stabilitási programban bemutatott makrogazdasági feltételezésekkel összefüggő kockázatok lefelé mutatnak, elsősorban a nemteljesítő hitelek felhalmozott állományához és a külső környezet esetleges romlásához kapcsolódóan.

(7) A Tanács 2016. július 12-i ajánlása szerint Ciprusnak – a túlzott hiány kiigazítását követően – 2016-ban és 2017-ben tiszteletben kell tartania a középtávú költségvetési célt. A Bizottság 2017. tavaszi előrejelzése alapján Ciprus egy átfogó értékelést követően 2017-ben megfelel e követelménynek. Az ajánlásoknak megfelelően 2018-ban Ciprusnak a középtávú költségvetési célkitűzésnél kell maradnia. A Bizottság 2017. tavaszi előrejelzése alapján ez összhangban van a nettó elsődleges államháztartási kiadások ([4]) legfeljebb 0,3 %-os nominális növekedésével, ami GDP-arányosan 0,2 %-os strukturális kiigazításnak felel meg. Változatlan politikát feltételezve fennáll annak a veszélye, hogy Ciprus 2018-ban némileg el fog térni ettől a követelménytől egy átfogó értékelést követően. Ciprus az előrejelzés szerint mind 2017-ben, mind pedig 2018-ban megfelel az adósságszabálynak. A Tanács összességében úgy véli, hogy Ciprusnak a 2018-as megfelelés biztosítása érdekében készen kell állnia további intézkedések meghozatalára.

([1]) Az Európai Parlament és a Tanács 2011. november 16-i 1174/2011/EU rendelete a túlzott makrogazdasági egyensúlytalanságoknak az euroövezeten belüli kiigazítására vonatkozó végrehajtási intézkedésekről (HL L 306., 2011.11.23., 8. o.).

([2]) Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 347., 2013.12.20., 320. o.).

([3]) A Bizottság által a közös módszertannak megfelelően újraszámított, egyszeri és ideiglenes intézkedésektől mentes, ciklikusan kiigazított egyenleg.

([4]) A nettó államháztartási kiadás a teljes államháztartási kiadás, a következők kivételével: kamatkiadások, az uniós programokra fordított azon kiadások, amelyeket teljes mértékben ellentételeznek az uniós alapokból származó bevételek, valamint az álláskeresési ellátásokra fordított kiadások nem diszkrecionális változásai. A hazai finanszírozású bruttó állóeszköz-felhalmozás négyéves időszakra van szétterítve. A törvényben előírt diszkrecionális bevételi intézkedéseket, illetve bevételnövelést figyelembe veszik. A bevételi és a kiadási oldalon végrehajtott egyszeri intézkedéseket nettósítják.

(8) Az államadósság csökkenő tendenciát mutat, fenntarthatósága azonban továbbra is kockázatoknak van kitéve. Számos közelmúltbeli költségvetési intézkedés és a kulcsfontosságú strukturális reformok végrehajtása terén bekövetkezett késedelem várhatóan a strukturális egyenleg romlásához vezet, és azzal a veszéllyel fenyeget, hogy csökkennek a növekedésfokozó állami beruházások lehetőségei.

(9) A ciprusi állami szektor (GDP-arányos) bérköltségei az euroövezetben a legmagasabbak között szerepelnek, mégis hatékonysági problémákkal küzd. Ciprus a makrogazdasági kiigazítási programjának keretében e kérdés kezelése érdekében számos reformot dolgozott ki és fogadott el a szociális partnerekkel. Ezek között szerepelt a közalkalmazottak béremeléseit korlátozó, kötelező állandó mechanizmus bevezetése és a közigazgatás átfogó reformja. E jogszabályi reformok elfogadása azonban – a közalkalmazottak mobilitásának reformjáról szóló törvény közelmúltbeli elfogadásának kivételével – akadályokba ütközik, különösen azt követően, hogy a Képviselőház 2016 decemberében leszavazta azokat. Amíg nem kerül sor a kötelező formájában történő elfogadásra, a közszférában a béremeléseket korlátozó mechanizmust kollektív szerződések keretében hajtják végre, és 2018-ig alkalmazandó.

(10) Az ország reformokat hajtott végre a korrupció kezelése érdekében. A legújabb fejlemények közé tartozik a helyi szintű közbeszerzések professzionálissá tétele és a 2015 decemberében elfogadott, a politikai pártok finanszírozásáról szóló törvény. A köztisztviselők vagyonnyilatkozatának nyilvánosságra hozatalát lehetővé tevő alkotmánymódosítást 2016-ban fogadták el. A korrupció elleni küzdelmet koordináló testület azonban létszámhiánnyal küzd, és még mindig nem sikerült orvosolni a közalkalmazottakra vonatkozó fegyelmi eljárásokban mutatkozó hiányosságokat.

(11) Ciprus intézkedéseket hozott az igazságszolgáltatási rendszer megerősítése érdekében, de a rendszer hatékonysága tekintetében továbbra is komoly kihívásokkal küzd. A bíróságokon jelentős ügyhátralék halmozódott fel a nem kellően hatékony bírósági eljárások és a kapacitásbeli korlátok miatt. Ez pedig kedvezőtlenül hat az üzleti környezetre és különösen a jelzálog érvényesítésére és a fizetésképtelenségre vonatkozó új keretek működésére. Az utóbbit a magánszektor fenntarthatatlan adósságának csökkentése érdekében vezették be, hitelátalakítási megoldásokra ösztönözve a bankokat és az adósokat. Ezen eszközök hatékonyságát azonban számos tényező kedvezőtlenül befolyásolja, ideértve a bírósági rendszerben tapasztalható, fent említett hatékonysági problémákat, a gyenge adminisztratív kapacitást, valamint azt, hogy az adósok közül csak kevesen ismerik az eljárásokat. Továbbra sem sikerült számottevően csökkenteni a tulajdoni lapok kiadásával és a tulajdonjog átruházásával kapcsolatos ügyhátralékot és késedelmet. Mindez kedvezőtlenül befolyásolja az adósságcsökkentésre irányuló erőfeszítéseket, és visszafogja az ingatlanpiac fellendülését is.

(12) A nemteljesítő hitelek aránya csökkenő tendenciát mutat, de továbbra is igen magas, ami akadályozza a bankszektor megfelelő működését és kedvezőtlen hatást gyakorol a reálgazdaságnak nyújtott hitelkínálatra. A bankoknak nem sikerült teljesíteniük a Ciprusi Központi Bankkal együtt elfogadott hitelátalakítási célkitűzéseket, amiből az következik, hogy bővíteni kell a megcélzottak körét és a rendszert hatékonyabbá és kötelező erejűvé kell tenni különösen annak révén, hogy a bankok nemteljesítő hitelek csökkentésére irányuló stratégiájával összhangban a nemteljesítő hitelek állományának nagymérvű csökkentését irányozzák elő. Továbbra is magas az újbóli fizetésképtelenség aránya, ami a hitelátalakítási intézkedések potenciális hiányosságaira hívja fel a figyelmet. A kockázatitartalék-szintek emelkedtek, de az euróövezet átlaga alatt maradnak, rávilágítva annak fontosságára, hogy biztosítani kell a biztosítékok megbízható értékelését és elő kell segíteni a megfelelő kockázati tartalék képzését. A hitelek másodlagos piacának és a hitelek értékpapírosítási keretének hiánya korlátozza a hitelállomány-leépítés gyorsításának lehetőségét és a nemteljesítő hiteleknek a bankok mérlegéről történő eltávolítását, ami a bankok mérlegkezelését elősegítő szükséges eszközök kiegészítése érdekében további szabályozási és jogalkotási intézkedéseket tesz szükségessé. Ezenfelül továbbra is gyenge a biztosítási- és nyugdíjalapok felülvizsgálatának irányítási és igazgatási kapacitása, ami kockázatot jelent a pénzügyi stabilitásra.

(13) Folytatódik Ciprus gazdasági fellendülése. A strukturális reformok korlátozott végrehajtási aránya, a beruházások szűk keresztmetszetei és az üzleti környezetben tapasztalt hiányosságok miatt azonban a potenciális növekedés továbbra is gyenge. A növekedésre vonatkozó cselekvési tervben foglalt növekedésfokozó kezdeményezések végrehajtása folyamatban van, igaz a végrehajtás üteme meglehetősen lassú. A stratégiai beruházások vonzására és elősegítésére irányuló jogalkotási javaslat még mindig tervezeti szakaszban van. A kormány dolgozik azon, hogy javítsa a kis- és középvállalkozások forráshoz jutását. E sürgető probléma megoldása érdekében új célzott kezdeményezéseket indítottak el, amint az a nemzeti reformprogramban szerepel. Ezeknek a forráshoz jutást elősegítő új kezdeményezéseknek a többsége azonban még mindig kezdeti stádiumban van. A termelékenységet fokozó külföldi beruházások odavonzását célzó privatizációs törekvések politikai ellenállásba ütköznek és végrehajtásuk üteme lassú. Az energiaágazat reformja is nagy mértékben elősegítheti a versenyképesség javulását, ám a reform végrehajtása nem halad az eredetileg tervezett sebességgel. Többek között nem valósult meg a kitűzött határidőre a Ciprusi Villamosenergia-hatóság tulajdonjogi szétválasztása és az új villamosenergia-piac létrehozása, aminek előfeltétele az átvitelirendszer-irányító tényleges függetlenségének biztosítása.

(14) A munkanélküliség csökkenő tendenciát mutat, de a munkanélküliek aránya továbbra is magas, különösen a fiatalok és a tartósan munkanélküli személyek körében. Az állami foglalkoztatási szolgálatoknál dolgozó tanácsadók számának növelését és szakosodásuk javítását célzó terveket még nem hajtották végre. Ezen túlmenően a tanácsadókat jellemzően határozott idejű szerződéssel foglalkoztatják, ami nem jelent strukturális megoldást a problémára. Következésképpen még mindig nem áll rendelkezésre elegendő kapacitás az álláskeresők – és különösen a munkaerőpiacba nehezebben integrálódók – igényeinek a kielégítésére, valamint az álláskeresők aktivizálása érdekében figyelemfelkeltő tevékenységek végzésére. Az aktív munkaerőpiaci programok és a jövedelemtámogatási rendszerek hatása a korlátozott minőségértékelés és nyomon követő intézkedések miatt továbbra is visszafogott.

(15) Ciprus továbbra is az uniós átlagon felüli mértékben finanszírozza az oktatást. Az oktatási eredmények azonban gyengék, és a korábbi évekhez képest még romlottak is. A nemzetközi tanulói teljesítménymérési program 2015. évi eredményei szerint az Unión belül Ciprus teljesítménye a legalacsonyabbak között van az alapvető matematikai, természettudományos és olvasási szövegértési készségek terén. Jóllehet a közelmúltban bevezetett olyan korrekciós intézkedések alapján, mint a tanárok kinevezésének eredményesebb rendszere és az oktatási tantervek modernizálása, kedvező irányú elmozdulás volt tapasztalható, további intézkedésekre van szükség a tervezett reformok maradéktalan végrehajtása érdekében, ideértve a pedagógusok értékelését is, ami számottevő mértékben hozzájárulhatna a helyzet javításához.

(16) A munkaerőpiacon tapasztalható strukturális munkaerőhiányra még nem sikerült megoldást találni, ami kedvezőtlenül befolyásolja a hosszú távú fenntartható növekedés kilátásait. A felső középfokú szakképzésben való részvételi arány alacsony, a felsőoktatás munkaerőpiaci relevanciája pedig korlátozott, aminek következtében a felsőfokú oktatásban végzettek nagy aránya dolgozik olyan munkakörben, amely nem feltétlenül igényel felsőfokú végzettséget.

(17) A ciprusi egészségügyi ágazatot változatlanul az egyetemes egészségügyi ellátás hiánya és a különböző szintű hatékonysági problémák jellemzik, ami korlátozza a megfelelő és hatékony egészségügyi ellátáshoz való hozzáférést. A nemzeti egészségügyi rendszer kialakítására és az állami kórházak számára nagyobb autonómia biztosítására irányuló jogszabályok kulcsfontosságúak az egészségügyi ágazat kapacitásának és költséghatékonyságának javításához, parlamenti elfogadásuk viszont még függőben van.

(18) A 2017. évi európai szemeszter keretében a Bizottság átfogóan elemezte a ciprusi gazdaságpolitikát, és az elemzést közzétette a 2017. évi országjelentésben. A Bizottság értékelte továbbá a 2017. évi stabilitási programot és a 2017. évi nemzeti reformprogramot, valamint az előző években Ciprusnak címzett ajánlások végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket. A Bizottság figyelembe vette nemcsak azoknak Ciprus fenntartható költségvetési, valamint társadalom- és gazdaságpolitikája szempontjából mutatott jelentőségét, hanem azt is, hogy megfelelnek-e az uniós szabályoknak és iránymutatásoknak, tekintve, hogy az Unió átfogó gazdasági kormányzását az uniós szempontoknak a leendő tagállami döntésekbe való beépítésével kell megerősíteni.

(19) Ezen értékelés fényében a Tanács megvizsgálta a 2017. évi stabilitási programot, és véleményét ([1]) különösen az alábbi 1. ajánlás tükrözi.

(20) A Bizottság által elvégzett részletes vizsgálat és ezen értékelés fényében a Tanács megvizsgálta a 2017. évi nemzeti reformprogramot és a 2017. évi stabilitási programot. A Tanácsnak az 1176/2011/EU rendelet 6. cikke szerinti ajánlásait az alábbi 1–4. ajánlás tükrözi,

AJÁNLJA, hogy Ciprus 2017-ben és 2018-ban tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

(1) Folytasson olyan költségvetési politikát, amely összhangban van a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ágának követelményeivel; ami azt jelenti, hogy 2018-ban tartania kell középtávú költségvetési célját. A rendkívüli bevételeket használja fel az államháztartás adósságának csökkentésére. 2017 végéig a közszektor hatékonyságának javítása érdekében fogadja el a kulcsfontosságú jogszabályi reformokat, nevezetesen a közigazgatás működése, a közigazgatási intézmények irányítása és az önkormányzatok tekintetében.

([1]) Az 1466/97/EK rendelet 5. cikkének (2) bekezdése szerint.

(2) Fokozza az igazságszolgáltatási rendszer hatékonyságát a polgári eljárások modernizálása, a megfelelő információs rendszerek bevezetése és a bíróságok szakosodásának fokozása révén. Tegyen további intézkedéseket a jelzálog érvényesítésére és a fizetésképtelenségre vonatkozó keretek teljes körű végrehajtását hátráltató tényezők felszámolása érdekében, továbbá alakítson ki megbízható és gyors rendszereket a tulajdoni lapok kiadásához és az ingatlanok tulajdonjogának átruházásához.

(3) Gyorsítsa fel a nemteljesítő hitelek számának csökkentését a bankokra vonatkozó mennyiségi és határidőhöz kötött célok meghatározása és a tartalékképzési célú biztosítékok pontos értékelésének biztosítása révén. Teremtse meg a nemteljesítő hitelek működő másodlagos piacának feltételeit. Integrálja és erősítse meg a biztosítótársaságok és nyugdíjalapok felügyeletét.

(4) Gyorsítsa fel a növekedésre vonatkozó cselekvési terv végrehajtását, mindenekelőtt a stratégiai beruházások felgyorsítására és a forráshoz jutás javítására összpontosítva, valamint 2017 végéig kezdje újra a privatizációs terv végrehajtását. Tegyen határozott lépéseket a Ciprusi Villamosenergia-hatóság tulajdonjogi szétválasztása érdekében és különösen hajtsa végre a funkcionális és számviteli szétválasztást 2017 végéig.

(5) Gyorsítsa fel az állami foglalkoztatási szolgálatok kapacitásának fokozását és az aktív munkaerő-piaci intézkedések minőségének javítását célzó reformokat. Fejezze be az oktatási rendszer reformját, hogy javítsa az oktatás munkaerő-piaci relevanciáját és teljesítményét, ideértve a tanárok értékelését is. 2017 végéig fogadjon el jogszabályokat a kórházi reform és az egyetemes egészségügyi ellátás érdekében.

Kelt Brüsszelben, 2017. július 11-én.

a Tanács részéről

az elnök

T. TÕNISTE