ODPORÚČANIE RADY

z 11. júla 2017,

ktoré sa týka národného programu reforiem Cypru na rok 2017 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Cypru na rok 2017

(2017/C 261/12)

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 121 ods. 2 a článok 148 ods. 4,

so zreteľom na nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii ([1]), a najmä na jeho článok 5 ods. 2,

so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011 zo 16. novembra 2011 o prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh ([2]), a najmä na jeho článok 6 ods. 1,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie,

so zreteľom na uznesenia Európskeho parlamentu,

so zreteľom na závery Európskej rady,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre zamestnanosť,

so zreteľom na stanovisko Hospodárskeho a finančného výboru,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre sociálnu ochranu,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre hospodársku politiku,

keďže:

(1) Komisia začala európsky semester pre koordináciu hospodárskych politík na rok 2017 prijatím ročného prieskumu rastu 16. novembra 2016. Priority ročného prieskumu rastu schválila Európska rada na zasadnutí 9. až 10. marca 2017. Komisia 16. novembra 2016 prijala na základe nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 správu o mechanizme varovania, v ktorej určila Cyprus za jeden z členských štátov, vo vzťahu ku ktorým sa vykoná hĺbkové preskúmanie. V ten istý deň Komisia prijala aj odporúčanie na odporúčanie Rady týkajúce sa hospodárskej politiky eurozóny, ktoré schválila Európska rada na zasadnutí 9. až 10. marca 2017. Rada prijala 21. marca 2017 odporúčanie o hospodárskej politike eurozóny („odporúčanie pre eurozónu“) ([3]).

(2) Cyprus by ako členský štát, ktorého menou je euro, mal vzhľadom na úzke prepojenia medzi ekonomikami v hospodárskej a menovej únii zabezpečiť úplné a včasné vykonanie odporúčania pre eurozónu, ako sa zohľadňuje v odporúčaniach 1 až 5.

(3) Správa o Cypre na rok 2017 bola uverejnená 22. februára 2017. Posúdil sa v nej pokrok, ktorý Cyprus dosiahol pri plnení odporúčaní pre jednotlivé krajiny prijatých Radou 12. júla 2016, následné opatrenia v nadväznosti na odporúčania pre jednotlivé krajiny prijaté v predchádzajúcich rokoch a pokrok Cypru pri dosahovaní jeho národných cieľov stratégie Európa 2020. Správa obsahovala aj hĺbkové preskúmanie podľa článku 5 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011, ktorého výsledky boli uverejnené takisto 22. februára 2017. Komisia na základe svojej analýzy dospela k záveru, že na Cypre existujú nadmerné makroekonomické nerovnováhy. Dôležité je najmä to, aby sa Cyprus zaoberal veľkými nerovnováhami vo forme previsu súkromného, verejného a vonkajšieho dlhu a vysokou úrovňou nesplácaných úverov.

([1]) Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.
([2]) Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 25.
([3]) Ú. v. EÚ C 92, 24.3.2017, s. 1.

(4) Cyprus predložil 27. apríla 2017 svoj program stability na rok 2017 a 28. apríla 2017 svoj národný program reforiem na rok 2017. S cieľom zohľadniť prepojenia medzi nimi sa obidva tieto programy posudzovali súčasne. Národný program reforiem Cypru obsahuje záväzky krátkodobého aj strednodobého charakteru. Zahŕňa najmä opatrenia na zníženie zadlženosti súkromného sektora, zlepšenie podnikateľského prostredia, uľahčenie prístupu k financovaniu a reštrukturalizáciu sektora zdravotnej starostlivosti a zaväzuje krajinu k uskutočneniu reforiem verejného sektora a justičného systému. Národný program reforiem zahŕňa aj výzvy identifikované v správe o krajine na rok 2017 a v odporúčaní pre eurozónu vrátane potreby opätovne naštartovať investície a zabezpečiť udržateľnosť verejných financií. Ak by sa tieto opatrenia vykonali v plnej miere a v uvedených lehotách, pomohli by Cypru riešiť makroekonomické nerovnováhy a splniť odporúčania pre jednotlivé krajiny. Komisia na základe posúdenia politických záväzkov Cypru potvrdzuje svoje predchádzajúce posúdenie, že v tejto fáze nie sú v rámci postupu pri makroekonomickej nerovnováhe stanoveného v nariadení Európskeho parlamentu a Rady(EÚ) č. 1176/2011 a nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1174/2011 ([1]) potrebné žiadne ďalšie kroky. Vykonávanie politického reformného programu sa bude dôsledne sledovať prostredníctvom osobitného monitorovania.

(5) Príslušné odporúčania pre jednotlivé krajiny sa zohľadnili pri programovaní európskych štrukturálnych a investičných fondov („EŠIF“) na roky 2014 až 2020. Ako je stanovené v článku 23 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 ([2]), platí, že ak je to nevyhnutné na podporu vykonávania príslušných odporúčaní Rady, Komisia môže požiadať členský štát, aby preskúmal svoju partnerskú dohodu a príslušné programy a navrhol ich zmeny. Komisia poskytla ďalšie informácie o tom, ako bude využívať uvedené ustanovenie, v usmerneniach o uplatňovaní opatrení spájajúcich účinnosť EŠIF a riadnu správu hospodárskych záležitostí.

(6) Na Cyprus sa v súčasnosti vzťahuje preventívna časť Paktu stability a rastu a dlhové pravidlo. Vo svojom programe stability na rok 2017 vláda plánuje na roky 2016 – 2020 v celkovom vyjadrení rozpočtový prebytok (celkové saldo počas daného programového obdobia približne 0,4 % HDP). Strednodobý rozpočtový cieľ, ktorým je vyrovnaná rozpočtová pozícia v štrukturálnom vyjadrení, sa má dosiahnuť v roku 2017. Prepočítané ([3]) štrukturálne saldo sa bude podľa predpokladov v nadchádzajúcich rokoch stabilným tempom vzďaľovať od strednodobého cieľa, čo nie je v súlade s požiadavkami preventívnej časti Paktu stability a rastu. Odhaduje sa, že pomer dlhu verejnej správy k HDP dosiahol v roku 2016 úroveň 107,8 %, a očakáva sa, že postupne klesne na 99,7 % v roku 2018 a ďalej na 88,8 % do roku 2020. Makroekonomický scenár, na ktorom sa zakladajú tieto rozpočtové prognózy, je realistický. Riziká spojené s makroekonomickými predpokladmi prezentovanými v programe stability súvisia skôr s menej priaznivým vývojom, čo sa spája hlavne s vysokým objemom nesplácaných úverov a možným zhoršovaním vonkajšieho prostredia.

(7) Po náprave nadmerného deficitu odporučila Rada 12. júla 2016 Cypru, aby v rokoch 2016 a 2017 dodržiaval strednodobý rozpočtový cieľ. Z prognózy Komisie z jari 2017 a z celkového posúdenia vyplýva, že Cyprus v roku 2017 uvedenú požiadavku dodrží. Na rok 2018 sa Cypru odporúča, aby zotrval na úrovni strednodobého rozpočtového cieľa. Z prognózy Komisie z jari 2017 vyplýva, že to zodpovedá maximálnej nominálnej miere rastu čistých primárnych verejných výdavkov ([4]) na úrovni 0,3 %, čo zodpovedá štrukturálnej úprave 0,2 % HDP. Za predpokladu nezmenenej politiky by Cypru na základe celkového posúdenia hrozilo v roku 2018 riziko určitej odchýlky od uvedenej požiadavky. Predpokladá sa, že Cyprus v rokoch 2017 a 2018 dodrží dlhové pravidlo. Rada celkovo zastáva názor, že Cyprus musí byť pripravený prijať ďalšie opatrenia na zabezpečenie dodržania požiadaviek v roku 2018.

([1]) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1174/2011 zo 16. novembra 2011 o opatreniach na presadzovanie vykonávania nápravy nadmernej makroekonomickej nerovnováhy v rámci eurozóny (Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 8).

([2]) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 320).

([3]) Saldo očistené od cyklických vplyvov bez jednorazových a dočasných opatrení, prepočítané útvarmi Komisie podľa spoločne dohodnutej metodiky.

([4]) Čisté verejné výdavky pozostávajú z celkových verejných výdavkov bez úrokových výdavkov, výdavkov na programy Únie plne hradených z fondov Únie a nediskrečných zmien vo výdavkoch na dávky v nezamestnanosti. Tvorba hrubého fixného kapitálu financovaná z vnútroštátnych zdrojov je rozložená na obdobie štyroch rokov. Diskrečné opatrenia na strane príjmov alebo zvýšenia príjmov vyplývajúce z právnych predpisov sú započítané. Jednorazové opatrenia na strane príjmov aj výdavkov sú vzájomne započítané.

(8) Verejný dlh má klesajúcu tendenciu, no jeho udržateľnosť je naďalej ohrozená. Očakáva sa, že niekoľko nedávnych fiškálnych opatrení, ako aj oneskorené vykonávanie kľúčových štrukturálnych reforiem povedie k zhoršeniu štrukturálneho salda a k riziku zmenšenia priestoru na verejné investície stimulujúce rast.

(9) Mzdové náklady cyperského verejného sektora patria k najvyšším v eurozóne (ako percentuálny podiel z HDP), pričom sa stále vyznačuje neefektívnosťou. V rámci programu makroekonomických úprav bol navrhnutý a so sociálnymi partnermi odsúhlasený rad reforiem zameraných na riešenie práve tejto problematiky. Patrilo medzi ne zavedenie záväzného trvalého mechanizmu na obmedzenie rastu miezd zamestnancov verejného sektora a komplexná reforma verejnej správy. Prijatie týchto legislatívnych reforiem však s výnimkou nedávno prijatého reformného zákona o mobilite zamestnancov verejného sektora čelí problémom najmä po tom, ako v snemovni reprezentantov v decembri 2016 došlo k ich neodhlasovaniu. Až do prijatia záväznej formy mechanizmu na obmedzenie rastu miezd vo verejnom sektore sa tento mechanizmus vykonáva v rámci dohôd o kolektívnom vyjednávaní a je uplatniteľný do roku 2018.

(10) Určité reformy sa prijali na riešenie korupcie. Spomedzi nedávnych udalostí možno spomenúť reformy na profesionalizáciu verejného obstarávania na miestnej úrovni a zákon o financovaní politických strán, ktorý bol prijatý v decembri 2015. V roku 2016 bola prijatá zmena ústavy, ktorou sa umožňuje zverejňovať majetkové priznania štátnych zamestnancov. Koordinačný orgán pre boj proti korupcii však nemá dostatok personálu a neriešené ostávajú aj nedostatky v disciplinárnom režime verejných úradníkov.

(11) Cyprus prijíma opatrenia na posilnenie svojho systému súdnictva, ale naďalej čelí vážnym výzvam, pokiaľ ide o jeho účinnosť. Neefektívne súdne konania a obmedzené kapacity vedú k značným prieťahom vo vybavovaní súdnych prípadov. To zas ohrozuje podnikateľské prostredie, a predovšetkým fungovanie nových rámcov pre zabavenie majetku a pre platobnú neschopnosť. Rámec pre platobnú neschopnosť bol zavedený s cieľom znížiť neživotaschopné súkromné dlhy a poskytnúť bankám a dlžníkom stimuly na to, aby sa dohodli na reštrukturalizačných riešeniach. Účinnosť týchto nástrojov však sťažuje niekoľko faktorov vrátane už spomínanej neefektívnosti súdnictva, slabých administratívnych kapacít a nízkej úrovne informovanosti dlžníkov o príslušných postupoch. Výrazné nedostatky pretrvávajú aj v oblasti nedoriešených prípadov a omeškaní pri vydávaní a prevode listov vlastníctva. Táto situácia oslabuje úsilie o znižovanie dlhu a zároveň má negatívny vplyv na oživovanie trhu s bývaním.

(12) Úroveň nesplácaných dlhov sa znižuje, no stále je veľmi vysoká, čo sťažuje správne fungovanie bankového sektora a má vplyv na ponuku úverov pre reálnu ekonomiku. Banky v oblasti reštrukturalizácie úverov nedosahujú ciele, ktoré boli dohodnuté s cyperskou centrálnou bankou, čo poukazuje na potrebu rozšíriť systém stanovovania cieľov, zefektívniť ho a urobiť ho záväzným, a to konkrétne stanovením ambicióznych cieľov na znižovanie objemu nesplácaných úverov, v súlade so stratégiami bánk na znižovanie objemu nesplácaných úverov. Miery opakovanej platobnej neschopnosti zostávajú vysoké, čím odhaľujú potenciálne nedostatky reštrukturalizačných úverových riešení. Miera tvorby rezerv na riziká sa zvýšila, no stále je pod priemerom eurozóny, čo zvýrazňuje potrebu zabezpečiť, aby oceňovanie kolaterálu bolo spoľahlivé a predstavovalo základ vhodnej tvorby rezerv na riziká. Neexistencia sekundárneho trhu s úvermi a sekuritizačného rámca pre úvery obmedzuje priestor pre urýchlenie oddlžovania a presúvanie nesplácaných úverov preč z bankových súvah, z čoho vyplýva potreba dodatočných regulačných a legislatívnych opatrení, aby sa vytvorili potrebné nástroje na uľahčenie správy bankových súvah. Navyše riadiace a administratívne kapacity dohľadu nad poistnými a dôchodkovými fondmi sú naďalej slabé, čo predstavuje riziká pre finančnú stabilitu.

(13) Hospodárske oživenie Cypru pokračuje. Potenciálny rast je však naďalej slabý a obmedzuje ho nedostatočné vykonávanie štrukturálnych reforiem, problémy v oblasti investícií a nedostatky v podnikateľskom prostredí. Iniciatívy na podporu rastu prezentované v akčnom pláne pre rast sa nachádzajú vo fáze vykonávania, no napredujú dosť pomaly. Legislatívny návrh na prilákanie a uľahčenie strategických investícií je stále vo fáze koncipovania. Vláda pracuje na zlepšovaní prístupu k financovaniu pre stredne veľké a malé podniky. V snahe vyriešiť túto naliehavú otázku boli spustené určité nové cielené iniciatívy, ako bolo oznámené v národnom programe reforiem. Väčšina týchto nových iniciatív o prístupe k financovaniu je však stále len v počiatočnej fáze. Privatizačné úsilie zamerané na prilákanie zahraničných investícií, ktoré by zvýšili produktivitu, čelí politickej opozícii a napreduje pomaly. Aj reforma sektora energetiky môže byť dôležitým hnacím faktorom konkurencieschopnosti, no v jej vykonávaní dochádza k prieťahom. Oneskoruje sa predovšetkým oddelenie vlastníctva Cyperského úradu pre elektrickú energiu (Electricity Authority of Cyprus) a zriadenie nového trhu s elektrinou, ktoré stále závisí od zabezpečenia skutočnej nezávislosti prevádzkovateľa prenosovej sústavy.

(14) Nezamestnanosť klesá, ale naďalej je vysoká, a to najmä medzi mladými ľuďmi a dlhodobo nezamestnanými. Plány na zvýšenie počtu poradcov v rámci verejných služieb zamestnanosti a na zlepšenie ich špecializácie ešte neboli realizované. Ich pracovné zmluvy navyše pravdepodobne budú len na dobu určitú, a táto problematika sa teda nebude riešiť štrukturálnym spôsobom. V dôsledku toho stále chýbajú kapacity na pokrytie potrieb uchádzačov o prácu, a to najmä uchádzačov s väčšími ťažkosťami začleniť sa do trhu práce, a kapacity na zavedenie opatrení na ich aktiváciu. Účinok aktívnych programov trhu práce a systémov na podporu príjmu naďalej oslabujú obmedzené posúdenia kvality a nadväzné opatrenia.

(15) Cyprus udržiava výdavky na vzdelávanie na úrovni, ktorá je nad priemerom Únie. Vzdelávacie výsledky sú však slabé a oproti minulým rokom sa dokonca zhoršili. Podľa výsledkov Programu pre medzinárodné hodnotenie žiakov (PISA) z roku 2015 sa Cyprus nachádzal medzi najhoršími krajinami v Únii, pokiaľ ide o úroveň základných zručností v matematike, prírodných vedách a čítaní. Nedávno zavedené nápravné opatrenia, ako napríklad lepší systém menovania učiteľov a modernizácia školských osnov, sú síce prvými krokmi správnym smerom, no ďalšie opatrenia na dokončenie plánovaných reforiem vrátane hodnotenia učiteľov by mohli výrazne pomôcť zlepšiť situáciu.

(16) Nesúlad medzi ponúkanými a požadovanými zručnosťami na trhu práce sa stále viac-menej nerieši, čo má vplyv na vyhliadky dlhodobo udržateľného rastu. Miera účasti na vyššom stredoškolskom odbornom vzdelávaní a príprave je nízka a relevantnosť vysokoškolského vzdelávania pre trh práce je slabá, čo vedie k vysokému počtu absolventov vysokých škôl, ktorí pracujú na miestach, ktoré si nevyhnutne nevyžadujú vysokoškolský diplom.

(17) Cyperský sektor zdravotnej starostlivosti stále charakterizuje nedostatok všeobecnej starostlivosti a rôzne úrovne neefektívnosti. Obmedzuje sa tým prístup k primeranej a účinnej starostlivosti. Právne predpisy na vytvorenie národného zdravotného systému a na odovzdanie väčšej autonómie verejným nemocniciam majú kľúčový význam pri zlepšovaní kapacít a nákladovej účinnosti sektora zdravotnej starostlivosti, no stále sa čaká na ich prijatie v parlamente.

(18) Komisia vykonala v kontexte európskeho semestra na rok 2017 komplexnú analýzu hospodárskej politiky Cypru, ktorú uverejnila v správe o tejto krajine na rok 2017. Zároveň posúdila program stability na rok 2017, národný program reforiem na rok 2017 a následné opatrenia v nadväznosti na odporúčania adresované Cypru v predchádzajúcich rokoch. Zohľadnila nielen ich význam pre udržateľnú fiškálnu a sociálno-ekonomickú politiku na Cypre, ale aj ich súlad s pravidlami a usmerneniami Únie vzhľadom na potrebu posilniť celkovú správu hospodárskych záležitostí Únie zabezpečením vstupov na úrovni Únie do budúceho vnútroštátneho rozhodovania.

(19) Rada na základe tohto posúdenia preskúmala program stability na rok 2017 a jej stanovisko ([1]) je zohľadnené najmä v odporúčaní 1.

(20) Rada na základe hĺbkového preskúmania vykonaného Komisiou a na základe tohto posúdenia preskúmala národný program reforiem na rok 2017 a program stability na rok 2017. Jej odporúčania podľa článku 6 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 sú premietnuté do odporúčaní 1 až 4,

TÝMTO ODPORÚČA, aby Cyprus v rokoch 2017 a 2018 prijal opatrenia s cieľom:

1. Realizovať svoju fiškálnu politiku v súlade s požiadavkami preventívnej časti Paktu stability a rastu, čo znamená zostať v roku 2018 na úrovni strednodobého rozpočtového cieľa. Využiť neočakávané zisky na rýchlejšie zníženie pomeru dlhu verejnej správy. Do konca roka 2017 prijať kľúčové legislatívne reformy zamerané na zefektívnenie verejného sektora, konkrétne v oblasti fungovania verejnej správy, riadenia štátnych podnikov a miestnej samosprávy.

([1]) Podľa článku 5 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 1466/97.

2. Zefektívniť súdny systém modernizáciou občianskych konaní, implementovaním vhodných informačných systémov a zvýšením špecializácie súdov. Prijať dodatočné opatrenia na odstránenie prekážok brániacich plnému vykonávaniu rámcov pre platobnú nesolventnosť a zhabanie majetku a zabezpečiť spoľahlivé a rýchle systémy na vydávanie listov vlastníctva a prevod práv k nehnuteľnému majetku.

3. Urýchliť znižovanie objemu nesplácaných úverov stanovením súvisiacich kvantitatívnych a časových cieľov pre banky a zabezpečením presného oceňovania kolaterálu na účely tvorby rezerv. Vytvoriť podmienky pre funkčný sekundárny trh s nesplácanými úvermi. Integrovať a posilniť dohľad nad poisťovňami a dôchodkovými fondmi.

4. Zrýchliť vykonávanie akčného plánu pre rast a zamerať sa pri tom najmä na urýchlenie strategických investícií a zlepšenie prístupu k financovaniu a do konca roku 2017 začať opäť vykonávať privatizačný plán. Podniknúť rozhodné kroky smerom k oddeleniu vlastníctva Cyperského úradu pre elektrickú energiu, a predovšetkým pokračovať vo funkčnom a účtovnom oddelení do konca roku 2017.

5. Zrýchliť reformy zamerané na zvyšovanie kapacít verejných služieb zamestnanosti a skvalitnenie realizácie aktívnych politík trhu práce. Dokončiť reformu systému vzdelávania, a zlepšiť tak jeho relevantnosť a výsledky pre trh práce, vrátane hodnotenia učiteľov. Do konca roku 2017 prijať právne predpisy pre reformu nemocníc a všeobecnú zdravotnú starostlivosť.

V Bruseli 11. júla 2017

Za Radu

predseda

T. TÕNISTE