PRIPOROČILO SVETA

z dne 11. julija 2017

v zvezi z nacionalnim programom reform Cipra za leto 2017 in mnenje Sveta o programu Cipra za stabilnost za leto 2017

(2017/C 261/12)

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik ([1]) in zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij ([2]) in zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Komisija je 16. novembra 2016 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2017. Evropski svet je na zasedanju 9. in 10. marca 2017 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 16. novembra 2016 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem je Ciper opredelila kot eno od držav članic, za katere bo opravljen poglobljeni pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta glede ekonomske politike euroobmočja, ki ga je Evropski svet potrdil na zasedanju 9. in 10. marca 2017. Svet je Priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja (v nadaljnjem besedilu: priporočilo za euroobmočje) sprejel 21. marca 2017 ([3]).

(2) Ciper bi moral kot država članica, katere valuta je euro, in zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev v ekonomski in monetarni uniji zagotoviti, da v celoti in pravočasno izvede priporočilo za euroobmočje, kot je izraženo v priporočilih 1 do 5.

(3) Poročilo o državi za Ciper za leto 2017 je bilo objavljeno 22. februarja 2017. V njem so bili ocenjeni napredek Cipra pri izvajanju priporočil za posamezne države, ki jih je Svet sprejel 12. julija 2016, nadaljnje ukrepanje po priporočilih za posamezne države, sprejetih v prejšnjih letih, in napredek pri doseganju njegovih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020. Poročilo o državi vsebuje tudi poglobljen pregled v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011, katerega rezultati so bili prav tako objavljeni 22. februarja 2017. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da na Cipru obstajajo čezmerna makroekonomska neravnotežja. Zlasti je bistveno, da Ciper obravnava velika neravnotežja na strani „stanj“ v obliki presežka zasebnega, javnega in zunanjega dolga ter visoko raven slabih posojil.

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

(4) Ciper je 27. aprila 2017 predložil program stabilnosti za leto 2017, 28. aprila 2017 pa nacionalni program reform za leto 2017. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost. Nacionalni program reform Cipra vsebuje zaveze za kratkoročno in srednjeročno obdobje. Zlasti vsebuje ukrepe za zmanjšanje zadolženosti zasebnega sektorja, izboljšanje poslovnega okolja, olajšanje dostopa do financiranja in prenovo zdravstvenega sektorja ter zavezanost reformam v javnem sektorju in pravosodju. Nacionalni program reform obravnava tudi izzive, opredeljene v poročilu o državi za leto 2017 in priporočilu za euroobmočje, vključno s potrebo po ponovnem zagonu naložb in zagotavljanju vzdržnosti javnih financ. Če bodo ti ukrepi v celoti izvedeni v navedenih rokih, bodo pripomogli k obravnavanju makroekonomskih neravnotežij na Cipru in priporočil, ki jih je prejela ta država. Komisija na podlagi ocene zavez Cipra glede politik potrjuje svojo prejšnjo oceno, da na tej stopnji niso upravičeni nobeni dodatni ukrepi v okviru postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji iz Uredbe (EU) št. 1176/2011 in Uredbe (EU) št. 1174/2011 Evropskega parlamenta in Sveta ([1]). Izvajanje načrta reform politik bo predmet skrbnega posebnega spremljanja.

(5) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov (skladi ESI) za obdobje 2014–2020. Člen 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta ([2]) določa, da lahko Komisija od države članice zahteva, da pregleda svoj partnerski sporazum in ustrezne programe ter predlaga njihove spremembe, kadar je to potrebno za podporo izvajanju ustreznih priporočil Sveta. Komisija je dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila to določbo, zagotovila v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti skladov ESI z dobrim gospodarskim upravljanjem.

(6) Za Ciper trenutno veljata preventivni del Pakta za stabilnost in rast ter pravilo glede dolga. Vlada v programu stabilnosti za leto 2017 načrtuje proračunski presežek v nominalnem smislu v obdobju 2016–2020 (nominalni saldo v višini okoli 0,4 % BDP v celotnem obdobju programa). Srednjeročni proračunski cilj, določen kot strukturno uravnotežen proračunski položaj, naj bi bil dosežen leta 2017. Preračunan ([3]) strukturni saldo naj bi se v naslednjih letih postopno odmikal od srednjeročnega cilja, kar ni v skladu z zahtevami preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast. Dolg sektorja država kot odstotek BDP naj bi v letu 2016 dosegel 107,8 %, nato pa naj bi leta 2018 padel na 99,7 % in do leta 2020 na 88,8 %. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je verjeten. Tveganja, povezana z makroekonomskimi predpostavkami, predstavljenimi v programu stabilnosti, so negativna ter predvsem povezana z velikim obsegom slabih posojil in možnim poslabšanjem zunanjega okolja.

(7) Svet je 12. julija 2016 Cipru po odpravi čezmernega primanjkljaja priporočil, naj v letih 2016 in 2017 spoštuje srednjeročni proračunski cilj. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2017 naj bi Ciper po celoviti oceni v letu 2017 izpolnil to zahtevo. Za leto 2018 se državi priporoča, naj ohrani svoj srednjeročni proračunski cilj. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2017 je to skladno z najvišjo nominalno stopnjo rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov ([4]) v višini 0,3 %, kar ustreza strukturni prilagoditvi v višini 0,2 % BDP. Ob nespremenjenih politikah bi Ciper glede na splošno oceno tvegal, da pride do določenega odklona od te zahteve v letu 2018. Hkrati naj bi država v letih 2017 in 2018 izpolnjevala pravilo glede dolga. Svet na splošno meni, da bi moral biti Ciper pripravljen na sprejetje dodatnih ukrepov za zagotovitev skladnosti v letu 2018.

([1]) Uredba (EU) št. 1174/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o izvršilnih ukrepih za odpravljanje čezmernih makroekonomskih neravnotežij v euroobmočju (UL L 306, 23.11.2011, str. 8).

([2]) Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

([3]) Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov, ki ga je Komisija preračunala z uporabo skupno dogovorjene metodologije.

([4]) Neto javnofinančne odhodke sestavljajo vsi javnofinančni odhodki brez odhodkov za obresti, odhodkov za programe Unije, v celoti izravnanih s prihodki iz skladov Unije, in nediskrecijskih sprememb pri odhodkih za nadomestila za brezposelnost. Nacionalno financirane bruto investicije v osnovna sredstva so zglajene na obdobje 4 let. Diskrecijski ukrepi na strani prihodkov ali zakonsko določena povečanja prihodkov so vračunani. Enkratni ukrepi na strani prihodkov in na strani odhodkov so pobotani.

(8) Javni dolg se zmanjšuje, vendar so še vedno tveganja za njegovo vzdržnost. Več nedavnih fiskalnih ukrepov in zamude pri izvajanju ključnih strukturnih reform bodo po pričakovanjih povzročili poslabšanje strukturnega salda in bi lahko zmanjšali možnosti za javne naložbe, ki povečujejo rast.

(9) Ciprski javni sektor ima eno najvišjih plačnih mas (kot odstotek BDP) v euroobmočju in zanj je še vedno značilna neučinkovitost. Med izvajanjem programa za makroekonomsko prilagoditev je bilo s socialnimi partnerji pripravljenih in dogovorjenih več reform za rešitev tega vprašanja. Te reforme so zajemale uvedbo zavezujočega stalnega mehanizma za omejevanje rasti plač javnih uslužbencev in celostno reformo javne uprave. Vendar se pri sprejemanju teh zakonodajnih reform – z izjemo nedavno sprejetega reformnega zakona o mobilnosti javnih uslužbencev – pojavljajo ovire, zlasti po negativnem glasovanju v predstavniškem domu decembra 2016. Mehanizem za omejevanje rasti plač v javnem sektorju se do sprejetja v zavezujoči obliki izvaja v okviru kolektivnih pogodb in se uporablja do leta 2018.

(10) Uvedene so bile nekatere reforme za odpravo korupcije. Nedavni ukrepi vključujejo reforme za profesionalizacijo javnih naročil na lokalni ravni in zakon o financiranju političnih strank, ki je začel veljati decembra 2015. V letu 2016 je bila sprejeta ustavna sprememba, ki omogoča razkritje premoženja javnih uslužbencev. Vendar organ za koordinacijo boja proti korupciji še nima zadostnega osebja in slabosti v disciplinskem postopku za javne uslužbence niso bile obravnavane.

(11) Ciper sprejema ukrepe za okrepitev pravosodnega sistema, vendar se v zvezi z njegovo učinkovitostjo še naprej sooča z resnimi izzivi. Neučinkoviti sodni postopki in omejene zmogljivosti povzročajo znatne zamude pri obravnavi zadev pred sodiščem. To posledično slabša poslovno okolje ter zlasti delovanje novih okvirov za prisilno izvršbo in insolventnost. Navedena okvira sta bila uvedena, da bi pripomogla k zmanjšanju nevzdržno visokega zasebnega dolga s spodbujanjem bank in dolžnikov k dogovorom o rešitvah s prestrukturiranjem. Vendar učinkovitost teh orodij ovirajo številni dejavniki, vključno z že omenjeno neučinkovitostjo pravosodnega sistema, šibko upravno zmogljivostjo in nizko stopnjo poznavanja postopkov med dolžniki. Tudi zaostanki in zamude pri izdajanju in prenašanju listin o lastništvu so še vedno precejšnji. To prispeva k spodkopavanju naporov za zmanjšanje dolga in pritiska na okrevanje stanovanjskega trga.

(12) Delež slabih posojil se zmanjšuje, vendar je še vedno zelo visok, kar ovira pravilno delovanje bančnega sektorja in vpliva na zagotavljanje posojil realnemu sektorju. Banke ne dosegajo ciljev glede prestrukturiranja dolga, dogovorjenih s Centralno banko Cipra, kar kaže na potrebo po razširitvi sistema določanja ciljev, da bo učinkovitejši in bolj zavezujoč, zlasti z določanjem ambicioznih ciljev za zmanjšanje obsega slabih posojil v skladu s strategijami bank za zmanjšanje obsega slabih posojil. Stopnje ponovnega neplačevanja so še vedno visoke, kar razkriva potencialne pomanjkljivosti v načinih prestrukturiranja dolga. Stopnje rezervacij za tveganja so se zvišale, vendar ostajajo pod povprečjem euroobmočja, kar poudarja potrebo po zanesljivih vrednotenjih zavarovanj, ki podpirajo ustrezne rezervacije za tveganja. Pomanjkanje sekundarnega trga za posojila in okvira za listinjenje posojil omejuje možnosti za pospešitev razdolževanja in umikanje slabih posojil z bančnih bilanc stanja, kar poziva k dodatnim regulativnim in zakonodajnim ukrepom za dokončanje orodij, ki jih banke potrebujejo za lažje upravljanje bilanc stanja. Poleg tega je nadzor nad upravljavsko in upravno zmogljivostjo zavarovalnih in pokojninskih skladov še vedno šibek, kar pomeni tveganja za finančno stabilnost.

(13) Okrevanje ciprskega gospodarstva se nadaljuje. Vendar ostaja potencialna rast šibka in ovirajo jo omejeno izvajanje strukturnih reform, ozka grla pri naložbah ter pomanjkljivosti v poslovnem okolju. Pobude za povečanje rasti, predstavljene v akcijskem načrtu za rast, se izvajajo, čeprav dokaj počasi. Zakonodajni predlog za privabljanje in lajšanje strateških naložb je še vedno v fazi osnutka. Vlada si prizadeva za izboljšanje dostopa do financiranja za srednja in mala podjetja. Za rešitev tega perečega vprašanja je uvedla nekaj novih ciljno usmerjenih pobud, o katerih poroča tudi v nacionalnem programu reform. Vendar je večina teh novih pobud o dostopu do financiranja še vedno v predhodni fazi. Privatizacijski napori, namenjeni privabljanju tujih naložb, ki bi povečale produktivnost, se soočajo s političnim nasprotovanjem in le počasi napredujejo. Tudi reforma energetskega sektorja je lahko pomemben dejavnik pri konkurenčnosti, vendar se izvaja z zamudo. Ta je povezana zlasti z ločitvijo dejavnosti ciprskega organa za električno energijo in ustanovitvijo novega trga z električno energijo, ki je še vedno odvisna od zagotavljanja dejanske neodvisnosti operaterja prenosnega sistema.

(14) Brezposelnost se zmanjšuje, vendar je še vedno visoka, zlasti med mladimi in dolgotrajno brezposelnimi. Načrti za povečanje števila svetovalcev v zavodih za zaposlovanje in izboljšanje njihove specializacije se še ne izvajajo. Poleg tega se jih bo verjetno zaposlovalo po začasnih pogodbah, zato izziv ne bo obravnavan v strukturnem smislu. Posledično je še vedno premalo zmogljivosti za odgovarjanje na potrebe iskalcev zaposlitve, zlasti tistih, ki imajo več težav pri vključevanju na trg dela, in za uvedbo ukrepov za spodbujanje njihove aktivacije. Učinek aktivnih programov trga dela in shem dohodkovne podpore je še naprej omejen zaradi omejene kakovostne ocene in nadaljnjih ukrepov.

(15) Ciper na področju izobraževanja ohranja raven porabe, ki je višja od povprečja Unije. Vendar so rezultati izobraževanja slabi in so se v primerjavi s prejšnjimi leti še poslabšali. Po rezultatih Programa mednarodne primerjave dosežkov učencev iz leta 2015 je Ciper med najslabšimi v Uniji na področju osnovnih znanj pri matematiki, naravoslovju in pismenosti. Medtem ko so nedavno uvedeni popravni ukrepi, kot sta izboljšani sistem za zaposlovanje učiteljev in posodobitev šolskih učnih načrtov, prvi koraki v pravi smeri, bi lahko dodatno ukrepanje za dokončanje načrtovanih reform, tudi na področju ocenjevanja učiteljev, veliko prispevalo k izboljšanju razmer.

(16) Neskladja med ponudbo znanj in spretnosti na trgu dela ter povpraševanjem po njih se še vedno večinoma ne obravnavajo, kar vpliva na obete za dolgoročno trajnostno rast. Stopnje udeležbe v nižjem in višjem sekundarnem poklicnem izobraževanju in usposabljanju so nizke, ustreznost višjega izobraževanja za potrebe trga dela pa slaba, zato velik delež diplomantov s terciarno izobrazbo dela v poklicih, ki ne zahtevajo nujno zaključenega terciarnega izobraževanja.

(17) Za ciprski zdravstveni sektor je še vedno značilno, da nima univerzalnega zdravstvenega zavarovanja ter da je na določenih ravneh neučinkovit. To omejuje dostop do ustreznega in učinkovitega zdravstvenega varstva. Zakonodaja, namenjena uvedbi nacionalnega zdravstvenega sistema in zagotavljanju večje avtonomije javnim bolnišnicam, je ključna za izboljšanje zmogljivosti in stroškovne učinkovitosti zdravstvenega sektorja, vendar je parlament še ni sprejel.

(18) V okviru evropskega semestra 2017 je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Cipra in jo objavila v poročilu o državi za leto 2017. Prav tako je ocenila program stabilnosti za leto 2017 in nacionalni program reform za leto 2017 ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Ciper prejel v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Unije z vključitvijo prispevka na ravni Unije v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialnoekonomsko politiko na Cipru, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami Unije.

(19) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program stabilnosti za leto 2017, njegovo mnenje [1] pa je izraženo zlasti v priporočilu 1.

(20) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda Komisije in te ocene preučil nacionalni program reform za leto 2017 in program stabilnosti za leto 2017. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih 1 do 4 –

PRIPOROČA, da Ciper v letih 2017 in 2018 ukrepa tako, da:

(1) Izvaja svojo fiskalno politiko v skladu z zahtevami preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast, kar vključuje ohranitev srednjeročnega proračunskega cilja v letu 2018. Uporabi nepričakovane prihodke za hitrejše zmanjševanje deleža dolga sektorja država. Do konca leta 2017 sprejme ključne zakonodajne reforme za izboljšanje učinkovitosti javnega sektorja, zlasti glede delovanja javne uprave, upravljanja subjektov v državni lasti in lokalnih upravnih organov.

[1] V skladu s členom 5(2) Uredbe (ES) št. 1466/97.

(2) Poveča učinkovitost pravosodnega sistema s posodobitvijo civilnih postopkov, uvedbo primernih informacijskih sistemov in povečanjem specializacije sodišč. Sprejme dodatne ukrepe za odpravo ovir za celostno izvajanje okvirov za prisilno izvršbo in insolventnost ter zagotovi zanesljive in hitre sisteme za izdajo listin o lastništvu in prenos nepremičninskih pravic.

(3) Pospeši zmanjševanje slabih posojil z določitvijo s tem povezanih kvantitativnih in časovno določenih ciljev za banke ter zagotavljanjem točnega vrednotenja zavarovanja s premoženjem za namene oblikovanja rezervacij. Vzpostavi pogoje za delujoč sekundarni trg za slaba posojila. Integrira in okrepi nadzor nad zavarovalnicami in pokojninskimi skladi.

(4) Pospeši izvajanje akcijskega načrta za rast, pri čemer naj se zlasti osredotoči na pospešitev strateških naložb in izboljša dostop do financiranja ter do konca leta 2017 začne ponovno izvajati privatizacijski načrt. Sprejme odločne ukrepe v smeri lastniške ločitve ciprskega organa za električno energijo ter zlasti do konca leta 2017 nadaljuje funkcionalno ločevanje in ločevanje računovodskih izkazov.

(5) Pospeši reforme za povečanje zmogljivosti javnih zavodov za zaposlovanje in izboljšanje kakovosti rezultatov izvajanja aktivnih politik zaposlovanja. Dokonča reformo izobraževalnega sistema, da se izboljšata njegova ustreznost za trg dela in uspešnost, vključno z ocenjevanjem učiteljev. Do konca leta 2017 sprejme zakonodajo za reformo bolnišnic in univerzalno zdravstveno zavarovanje.

V Bruslju, 11. julija 2017

Za Svet

Predsednik

T. TÕNISTE