

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Cypru na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Cypr programu stabilności na 2016 r.**

(2016/C 299/07)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania ⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Cypr był objęty programem dostosowań makroekonomicznych do dnia 31 marca 2016 r. zgodnie z art. 1 ust. 2 decyzji wykonawczej Rady 2013/463/UE ⁽³⁾. Zgodnie z art. 12 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 ⁽⁴⁾ Cypr był zatem na czas trwania tego programu wyłączony z monitorowania i oceny w ramach europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej. Po zakończeniu wspomnianego programu Cypr zostaje obecnie ponownie włączony w pełni w europejski semestr.
- (2) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym stwierdziła, że sytuacja Cypru zostanie oceniona w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej po zakończeniu programu dostosowań makroekonomicznych. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ Decyzja wykonawcza Rady 2013/463/UE z dnia 13 września 2013 r. w sprawie zatwierdzenia programu dostosowań makroekonomicznych dla Cypru oraz uchylająca decyzję 2013/236/UE (Dz.U. L 250 z 20.9.2013, s. 40).⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej (Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 1).

w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Zalecenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską podczas posiedzenia w dniach 18–19 lutego 2016 r. i przyjęte przez Radę w dniu 8 marca 2016 r. ⁽¹⁾ Jako kraj, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Cypr powinien zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia.

- (3) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Cypru opublikowano w dniu 7 kwietnia 2016 r. Oceniono w nim sytuację gospodarczą i społeczną Cypru, wyzwania stojące przed tym krajem po zakończeniu w dniu 31 marca 2016 r. programu dostosowań makroekonomicznych oraz postępy Cypru na drodze do osiągnięcia jego krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie krajowe zawiera również wyniki szczegółowej oceny sytuacji przeprowadzonej na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 7 kwietnia 2016 r. Komisja przedstawiła wyniki szczegółowej oceny sytuacji. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że na Cyprze występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Cypr musi w szczególności rozwiązać problem znacznych narosłych zakłóceń równowagi takich jak nawis długu prywatnego, publicznego i zagranicznego oraz wysoki poziom kredytów zagrożonych.
- (4) W dniu 28 kwietnia 2016 r. Cypr przedłożył swój krajowy program reform na 2016 r., a w dniu 13 maja 2016 r., po upływie terminu, swój program stabilności na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽²⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegóły dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Po uchynieniu procedury nadmiernego deficytu Cypr jest objęty funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu i podlega przejściowym ustaleniom odnoszącym się do zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. Szacuje się, że saldo strukturalne w 2015 r. osiągnie nadwyżkę w wysokości 1,7 % PKB, przekraczając średniookresowy cel budżetowy o taką samą kwotę. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2016 r. wciąż przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy zostanie osiągnięty również w 2016 r. Jednak przy założeniu niezmiennego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia pewnego odchylenia od średniookresowego celu budżetowego w 2017 r. Prognozuje się, że saldo strukturalne Cypru pogorszy się w stopniu przekraczającym poziom dozwolony na mocy przejściowych ustaleń dotyczących zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. Opierając się na ocenie programu stabilności i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko, iż Cypr nie spełni warunków paktu stabilności i wzrostu. W związku z tym konieczne będą dalsze działania w celu zapewnienia spełnienia tych warunków w 2017 r.
- (7) W ramach programu dostosowań makroekonomicznych Cypr wdrożył ważne reformy budżetowe o charakterze strukturalnym. Nie przyjęto jeszcze kilku aktów prawa wtórnego w sprawie procedur przygotowywania budżetu, wymogów dotyczących śródrocznych korekt budżetowych oraz obowiązków urzędników odpowiedzialnych za kontrolę zobowiązań. Wciąż można zaobserwować brak efektywności sektora publicznego. W szczególności administracja publiczna ponosi jedne z najwyższych w strefie euro kosztów wynagrodzeń (wyrażonych jako odsetek PKB); jednocześnie wskaźniki wydajności utrzymują się na średnim poziomie, co można powiązać z brakiem mobilności i zachęt do osiągania lepszych wyników. Państwowe służby użyteczności publicznej (telekomunikacja, energetyka) charakteryzują się wysokimi cenami i są wciąż w stosunkowo wysokim stopniu chronione przed konkurencją. W ramach programu dostosowań makroekonomicznych Cypr zobowiązał się do przyjęcia wiążącego mechanizmu ograniczającego wzrost wynagrodzeń pracowników sektora publicznego w celu zagwarantowania długoterminowej stabilności finansów publicznych. Projekt ustawy przygotowano i przedłożono w Izbie Reprezentantów, ale wciąż oczekuje on na przyjęcie. Aby zwiększyć wydajność sektora publicznego, w ramach programu dostosowań makroekonomicznych zaproponowano również horyzontalną reformę administracji publicznej, plan reformy instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym oraz nowe prawo w sprawie zarządzania podmiotami stanowiącymi własność państwa; inicjatywy te nie zostały jednak jeszcze przyjęte.

⁽¹⁾ Dz.U. C 96 z 11.3.2016, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

- (8) Zadłużenie sektora prywatnego na Cyprze nadal jest zbyt wysokie. Reforma ram prawnych w zakresie egzekucji z nieruchomości oraz niewypłacalności stanowi ważny krok na drodze do zrównoważenia praw kredytobiorców i kredytodawców, ale można jeszcze poprawić ich skuteczność i zwiększyć zakres ich stosowania. Szereg słabych punktów cechujących funkcjonowanie tych ram utrudnia sprowadzenie zadłużenia prywatnego na trwałą ścieżkę spadkową oraz przyspieszenie likwidacji kredytów zagrożonych. Ograniczają one też możliwość dawania przedsiębiorcom drugiej szansy. Utrzymują się też pewne niedociągnięcia w stosowaniu mechanizmów restrukturyzacji zadłużenia sektora prywatnego. Dla skutecznego wdrożenia prawa o niewypłacalności ważne jest ponadto przyjęcie wszelkich niezbędnych przepisów o postępowaniu cywilnym. Aby urzędy ds. niewypłacalności mogły sprawnie działać, potrzebują odpowiedniego personelu, infrastruktury IT i wystarczającej liczby odpowiednio przeszkolonych licencjonowanych zarządców. Ponadto niezbędny jest rzetelny i szybki system wydawania i przenoszenia tytułów własności, aby uniknąć powstawania zaległości, dawać nabywcom odpowiednie rękojmie, zapewniać prawidłowe ustalanie praw własności oraz przyczynić się do odbudowy zaufania do rynku mieszkaniowego.
- (9) Cypr stoi też przed niezwykle ważnymi wyzwaniami dotyczącymi funkcjonowania systemu sądownictwa. Nieefektywne procedury i ograniczone zdolności sądów do rozpatrywania spraw powodują znaczne opóźnienia, co ma niekorzystny wpływ na funkcjonowanie ram w zakresie egzekucji z nieruchomości oraz niewypłacalności i na całe otoczenie biznesu. Bez reformy przepisów o postępowaniu cywilnym wydawanie i egzekwowanie orzeczeń sądowych oraz redukcja zaległości postępują powoli.
- (10) W ramach programu dostosowań makroekonomicznych odnotowano znaczne postępy w zakresie restrukturyzacji cypryjskiego systemu finansowego i odbudowy zaufania do tego systemu. Jednak Cypr nadal stoi przed wyzwaniem przywrócenia normalnej akcji kredytowej zasilającej gospodarkę oraz zmniejszenia liczby kredytów zagrożonych, które stanowią około 55 % wszystkich kredytów udzielonych gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom niefinansowym. Wysokie zadłużenie przedsiębiorstw zmniejsza ich konkurencyjność i ogranicza możliwości inwestowania i wzrostu. Choć czynione są postępy, działania banków na rzecz restrukturyzacji zadłużenia rentownych kredytobiorców nie przyniosły jeszcze widocznych rezultatów, a poziom rezerw na ekspozycje zagrożone jest raczej umiarkowany. Niedostateczna skuteczność egzekwowania umów oraz słaba dyscyplina spłat utrudniają rozwiązanie problemu „strategicznego” niewywiązywania się z zobowiązań i zahamowanie dalszej akumulacji kredytów zagrożonych. Ponadto pomimo utworzenia rejestru kredytów banki mają ograniczony dostęp do informacji o dochodach i aktywach kredytobiorców.
- (11) Cypr dołożył wielu starań, aby wyprowadzić kraj z recesji, ale poziom inwestycji jest nadal niski, a potencjał wzrostu gospodarczego – ograniczony. W ramach programu Cypr przyjął plan działania na rzecz wzrostu gospodarczego, mający na celu zwiększenie konkurencji, wzmocnienie zachęt do innowacyjności i ułatwienie inwestycji dzięki stworzeniu bardziej przejrzystego i wydajnego otoczenia biznesu oraz uproszczeniu procedur wydawania licencji i pozwoleń. Wdrożenie planu prywatyzacji i wzmocnienie krajowych organów regulacyjnych ma na celu przyciągnięcie inwestycji zagranicznych zwiększających produktywność. Przedsiębiorstwa rozpoczynające działalność oraz małe i średnie przedsiębiorstwa mają obecnie bardzo ograniczony dostęp do finansowania: warunki udzielania kredytów w bankach są rygorystyczne, brakuje też alternatywnych źródeł finansowania. Dostęp do finansowania mógłby zostać ułatwiony przez zwiększenie koordynacji instrumentów unijnych, takich jak europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych i programy konkurencyjne UE.
- (12) W 2015 r. rynek pracy zaczął się ożywiać, ale stopa bezrobocia, choć spada, utrzymuje się na wysokim poziomie. Niepokój budzą w szczególności bezrobocie młodzieży i bezrobocie długotrwałe. Podjęto pewne działania w obszarze aktywnej polityki rynku pracy i publicznych służb zatrudnienia. Jednak służby te nadal nie są w stanie sprostać popytowi na swoje usługi, udzielać wysokiej jakości wsparcia i porad w poszukiwaniu pracy ani dotrzeć do bezrobotnych niezarejestrowanych w urzędach. Opóźniły się plany dotyczące wzmocnienia zdolności administracyjnej publicznych służb zatrudnienia, w tym specjalizacji i zwiększenia liczby doradców bezpośrednio obsługujących klientów. Skuteczność aktywnej polityki rynku pracy jest ograniczona ze względu na brak skutecznego monitorowania jakości bieżących programów.
- (13) Udział młodzieży w kształceniu i szkoleniu zawodowym jest niski; pracodawcy nie angażują się w kształcenie młodzieży. Obecnie wdrażane są jednak odpowiednie środki w ramach strategii kształcenia i szkolenia zawodowego.

- (14) Na Cyprze brakuje powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, a cypryjski system opieki zdrowotnej nie zapewnia odpowiedniego i skutecznego dostępu do opieki zdrowotnej. W związku z niskim wkładem budżetu państwa w finansowanie opieki zdrowotnej niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki zdrowotnej (gdzie barierą jest koszt świadczenia lub wysokość płatności pokrywanej z własnej kieszeni przez pacjenta) są znacznie większe niż w innych państwach członkowskich UE. Istnieje możliwość poprawy efektywności wykorzystania zasobów. Uznano się, że pomocne mogłoby być m.in. zwiększenie autonomii publicznych szpitali oraz utworzenie krajowego systemu opieki zdrowotnej, ale środki te nie zostały jeszcze przyjęte.
- (15) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Cypru i opublikowała ją w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program stabilności i krajowy program reform Cypru. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej na Cyprze, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–5 poniżej.
- (16) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (17) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program stabilności. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–5 poniżej,

NINIEJSZY ZALECA Cyprowi podjęcie w latach 2016 i 2017 działań mających na celu:

1. Osiągnięcie, po korekcie nadmiernego deficytu, średniookresowego celu budżetowego w latach 2016 i 2017. Przyjęcie do końca 2016 r. wiążącego mechanizmu ograniczającego stopę wzrostu wynagrodzeń pracowników sektora publicznego. Przyjęcie do końca 2016 r. horyzontalnej reformy administracji publicznej i przepisów prawa dotyczących zarządzania podmiotami stanowiącymi własność państwa oraz wdrożenie reformy instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym. Przyjęcie do końca 2016 r. przepisów prawa wtórnego w celu dokończenia prac nad nowymi ramami budżetowymi.
2. Usunięcie do czerwca 2017 r. przeszkód utrudniających pełne wdrożenie ram w zakresie niewypłacalności oraz egzekucji z nieruchomości oraz zapewnienie urzędom ds. niewypłacalności odpowiednich zasobów. Zapewnienie rzetelnego i szybkiego systemu wydawania tytułów własności i przenoszenia praw do własności nieruchomości. Zwiększenie wydajności i zdolności systemu sądownictwa. Zreformowanie przepisów o postępowaniu cywilnym.
3. Przyjęcie do końca 2016 r. dodatkowych środków w celu ograniczenia liczby kredytów zagrożonych i zapewnienia dokładnej wyceny zabezpieczeń kredytów do celów tworzenia rezerw. Zwiększenie zakresu informacji dostępnych dla kredytodawców i podwyższenie jakości obecnie dostarczanych informacji w celu zapewnienia pełnej skuteczności rejestru kredytów.
4. Usunięcie przeszkód dla inwestycji, w szczególności poprzez wdrożenie planu działania na rzecz wzrostu gospodarczego, kontynuację planu prywatyzacji i wzmocnienie krajowych organów regulacyjnych. Podjęcie działań w celu zwiększenia dostępu małych i średnich przedsiębiorstw do finansowania.

(¹) Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

5. Zwiększenie zdolności publicznych służb zatrudnienia oraz podniesienie jakości ich usług dla długotrwale bezrobotnych; zwiększenie możliwości dotarcia do bezrobotnych niezarejestrowanych w urzędach. Przyjęcie przepisów w sprawie reformy szpitali oraz przyspieszenie planowanego wdrożenia powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady

P. KAŽIMÍR

Przewodniczący
