

ZALECENIE RADY**z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Cypru na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Cypr programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/12)

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 Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła także sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Cypr jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).
- (2) Jako państwo członkowskie, 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 dla strefy euro, jak odzwierciedlono w zaleceniach nr 1, 3 i 5 poniżej.
- (3) W dniu 7 marca 2018 r. opublikowano sprawozdanie krajowe na 2018 r. dotyczące Cypru. Zawiera ono ocenę postępów Cypru w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. ⁽⁴⁾, działań

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ Dz.U. C 179 z 25.5.2018, s. 1.⁽⁴⁾ Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Cypru w realizacji jego krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie to objęło również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki opublikowano w dniu 7 marca 2018 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że na Cyprze występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Państwo to 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 19 kwietnia 2018 r. Cypr przedłożył swój krajowy program reform na 2018 r., a w dniu 30 kwietnia 2018 r. – swój program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (6) Cypr jest obecnie objęty funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega regule dotyczącej zadłużenia. W programie stabilności na 2018 r. rząd planuje nadwyżkę budżetową w ujęciu nominalnym w wysokości około 1,7 % PKB w 2018 r. i nieco poniżej 2,0 % PKB w okresie objętym programem. Planuje się, że w latach 2018–2021 zostanie osiągnięty średniookresowy cel budżetowy, którym jest osiągnięcie równowagi budżetowej w ujęciu strukturalnym. W programie stabilności na 2018 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB – po spadku do poziomu około 97,5 % PKB w 2017 r. – wzrośnie do 105,6 % w 2018 r., a następnie będzie stale maleć, osiągając poziom 88 % do 2021 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Założenia makroekonomiczne przedstawione w programie stabilności podlegają ryzyku negatywnemu, które wynika głównie z dużej liczby kredytów zagrożonych w sektorze finansowym.
- (7) W dniu 11 lipca 2017 r. Rada zaleciła, aby w 2018 r. Cypr przestrzegał w dalszym ciągu średniookresowego celu budżetowego. Odpowiada to maksymalnej nominalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto ⁽²⁾ wynoszącej 1,9 % w 2018 r., co oznaczałoby dopuszczalne pogorszenie salda strukturalnego o 0,4 % PKB. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2018 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże nadwyżkę wynoszącą 0,8 % PKB w 2018 r. i 0,5 % PKB w 2019 r., a więc osiągnie poziomy przewyższający średniookresowy cel budżetowy. Prognozuję się, że w 2018 r. Cypr spełni warunki przejściowych ustaleń w zakresie zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia, zaś w 2019 r. – warunki reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Cypr spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2018 i 2019. Jednocześnie należy uważnie monitorować zmiany wydatków w krótkim i średnim okresie, zwłaszcza w świetle zagrożeń dla stabilności dochodów, które mogą pojawić się w przyszłości.
- (8) Pomimo niedawnych wysiłków w obszarze usług administracji elektronicznej, jakości przepisów oraz mobilności pracowników braki wydajności w administracji publicznej nadal stanowią wyzwanie i mają wpływ na otoczenie działalności gospodarczej. Kluczowe wnioski ustawodawcze służące rozwiązaniu tego problemu są nadal przedmiotem prac. Obejmują one projekty ustaw w sprawie reformy administracji publicznej oraz instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym. Niedociągnięcia w zakresie ram zarządzania podmiotami państwowymi mogą sprzyjać narastaniu publicznych zobowiązań warunkowych oraz ograniczać zdolności inwestycyjne w zakresie kluczowej infrastruktury publicznej w sektorach takich jak telekomunikacja i energetyka. Dotychczasowe ograniczenie kosztów wynagrodzeń w sektorze publicznym stanowi istotny czynnik konsolidacji budżetowej na Cyprze. Brakuje jednak nadal bardziej trwałego rozwiązania w tym zakresie, a obowiązujące obecnie porozumienie zbiorowe ograniczające wzrost wynagrodzeń w sektorze publicznym wygasa w 2018 r.
- (9) W grudniu 2017 r. przyjęto krajową strategię antykorupcyjną i odnośny plan działania. Zasoby istniejącego organu antykorupcyjnego są nadal niewystarczające, rząd rozważa jednak ustanowienie nowej niezależnej agencji. Szereg inicjatyw ustawodawczych, takich jak projekty ustaw o ochronie sygnalistów, działalności lobbingsowej i ujawnianiu informacji majątkowych, jest obecnie przedmiotem kontroli parlamentarnej. Jeśli inicjatywy te zostaną przyjęte, pomogą wzmocnić krajowe ramy antykorupcyjne.

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ Publiczne wydatki pierwotne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się dyskrejonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

- (10) Jak zaznaczono w zaleceniu dla strefy euro z 2018 r., walka z agresywnym planowaniem podatkowym ma kluczowe znaczenie dla zapobiegania zakłóceniom konkurencji między przedsiębiorstwami, zapewnienia sprawiedliwego traktowania podatników i ochrony finansów publicznych. Odczuwane przez inne państwa członkowskie skutki uboczne strategii agresywnego planowania podatkowego stosowanych przez podatników wymagają skoordynowanych działań w ramach polityk krajowych w celu uzupełnienia prawodawstwa Unii. Wysoki poziom płatności dywidend i odsetek (w stosunku do PKB) wskazuje, że z cyprijskich przepisów podatkowych korzystają przedsiębiorstwa stosujące agresywne planowanie podatkowe. Brak podatków u źródła od dywidend, odsetek i, w wielu przypadkach, tantiem wypłacanych poza UE (tzn. przez rezydentów unijnych na rzecz rezydentów państw trzecich) przez przedsiębiorstwa z siedzibą na Cyprze rezydentom państw trzecich może prowadzić do zupełnego nieopodatkowania takich płatności w przypadku, gdy nie podlegają one podatkowi również w kraju odbiorcy. Brak takich podatków oraz zasady dotyczące rezydencji podatkowej przedsiębiorstw mogą ułatwiać agresywne planowanie podatkowe. Systemy odliczania odsetek nominalnych mogą wprawdzie ograniczać tendencję sprzyjającą finansowaniu dłużnemu, ale w przypadku braku skutecznych przepisów przeciwdziałających nadużyciom mogą też być wykorzystywane do unikania opodatkowania. Komisja przyjmuje do wiadomości pozytywne działania, które zostały niedawno zapowiedziane lub podjęte (tzn. ogłoszony przegląd zasad dotyczących rezydencji podatkowej przedsiębiorstw, planowaną nowelizację przepisów dotyczących cen transferowych). W oparciu o niedawną wymianę informacji Komisja będzie kontynuować konstruktywny dialog w celu zwalczania agresywnego planowania podatkowego.
- (11) Braki w wydajności wymiaru sprawiedliwości nadal wpływają niekorzystnie na egzekwowanie umów i szybkie rozwiązywanie spraw cywilnych i handlowych. Uciążliwe procedury cywilne oraz niedostateczne egzekwowanie orzeczeń sądowych zniechęca banki do korzystania z ram w zakresie niewypłacalności oraz egzekucji z nieruchomości w celu zmniejszenia liczby kredytów zagrożonych. Szereg realizowanych reform zaczyna ograniczać najbardziej krytyczne problemy systemu wymiaru sprawiedliwości, takie jak niski poziom cyfryzacji sądów oraz brak programów kształcenia ustawicznego sędziów.
- (12) Wykorzystanie nowych ram w zakresie niewypłacalności oraz egzekucji z nieruchomości jest nadal ograniczone, co osłabia wysiłki na rzecz zmniejszenia puli kredytów zagrożonych. Powołano grupę roboczą z udziałem zainteresowanych stron, która ma się zająć przeglądem wdrażania tych ram oraz ich wyników. Przyjęto też pewne środki administracyjne w celu zmniejszenia opóźnień w wydawaniu tytułów własności. Zaległości w tym zakresie są jednak nadal duże i brakuje strukturalnego rozwiązania problemu nieprawidłowości w systemie transakcji dotyczących nieruchomości (tj. systemie wydawania tytułów własności i przenoszenia prawa własności).
- (13) Wysoki poziom kredytów zagrożonych pozostaje największą słabością sektora bankowego i wpływa na podaż kredytów. Banki wciąż napotykać na trudności podczas egzekwowania roszczeń wobec kredytobiorców niewywiązujących się ze spłat. Problemem jest w dalszym ciągu słaba dyscyplina spłat kredytów. W 2017 r. w wyniku restrukturyzacji zadłużenia za pomocą odpisów i zamiany długu na aktywa zmniejszył się wolumen kredytów zagrożonych. Jego ograniczenie nie rozkładało się jednak równomiernie wśród wszystkich banków. Utrzymuje się niepewność co do zrównoważonego charakteru przygotowanych przez banki planów redukcji takich kredytów, jako że liczba przypadków ponownego niewykonania zobowiązania oraz restrukturyzacji długu jest wysoka, a bezpośrednia ekspozycja banków na rynek nieruchomości rośnie. Opisane czynniki wskazują na konieczność sprawnego wdrożenia bardziej kompleksowej strategii umożliwiającej szybsze oczyszczenie bilansów banków, z uwzględnieniem skutków społecznych dla grup szczególnie wrażliwych i dobrze przemyślanych zachęt do większej dyscypliny spłat. W ramach tej strategii konieczne wydaje się dokonanie zmian prawnych, które umożliwią skuteczne egzekwowanie wierzytelności i ułatwią sprzedaż kredytów, w tym przepisów dotyczących ochrony kredytobiorców i wprowadzenie aukcji elektronicznych. System zarządzania nadzorem ubezpieczeń i funduszy inwestycyjnych oraz zdolności administracyjne tych organów nadzoru są w dalszym ciągu słabe. Rząd planuje przedstawić w 2018 r. wnioski ustawodawcze w celu poprawy tej sytuacji.
- (14) Wprowadzenie w życie planu działania na rzecz wzrostu gospodarczego umożliwiło poczynienie pewnych postępów w obszarze inwestycji strategicznych, przedsiębiorczości oraz lepszych uregulowań prawnych. Niektóre ważne reformy utknęły jednak w martwym punkcie, m.in. w odniesieniu do udzielania pozwoleń na projekty inwestycyjne. Dzięki pewnym ulepszeniom w zakresie wymogów dotyczących zabezpieczenia poprawił się dostęp do finansowania, który pozostaje jednak jednym z kluczowych problemów, w szczególności w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw. Środki wsparcia finansowego opierają się głównie na dotacjach. Cyprijskie przedsiębiorstwa w marginalnym stopniu korzystają z alternatywnych źródeł finansowania, takich jak kapitał wysokiego ryzyka, finansowanie kapitałowe czy finansowanie społecznościowe. W wielu przypadkach wstrzymano działania prywatyzacyjne mające na celu przyciągnięcie inwestycji zagranicznych, które poprawiłyby wydajność. Stopniowe postępy czynione są w przypadku zaledwie kilku projektów prywatyzacyjnych (np. port w Larnace).
- (15) Rośnie poziom zatrudnienia, a bezrobocie spada w szybkim tempie, choć pozostaje wysokie wśród osób młodych i długotrwale bezrobotnych. Kontynuowane są wysiłki na rzecz zwiększenia zdolności administracyjnych publicznych służb zatrudnienia. Wyzwaniem nadal pozostaje jednak świadczenie usług pracodawcom,

zapewnienie kategoryzacji klientów, zindywidualizowane doradztwo oraz aktywizacja zawodowa, w tym na rzecz osób otrzymujących minimalny dochód gwarantowany. Odsetek młodzieży (w wieku 15–24 lat) niekształcącej się, niepracującej ani nieuczącej się jest wciąż jednym z najwyższych w Unii. Zakres działań środowiskowych oraz terminowego dostosowanego do indywidualnych potrzeb wsparcia ludzi młodych jest ograniczony, co potwierdza niska liczba odpowiednich programów aktywizujących.

- (16) Poczyniono wprawdzie postępy w zakresie modernizacji sektora edukacji, nie zaradzono jednak wszystkim istotnym wyzwaniom. Wśród najnowszych pozytywnych zmian należy wymienić szczegółowy przegląd programów nauczania oraz wprowadzenie nowego systemu mianowania nauczycieli. Wydatki Cypru na edukację są powyżej średniej unijnej, co pokazuje silne zaangażowanie w działania na rzecz kształcenia, szkolenia i uczenia się przez całe życie. Osiągane wyniki w nauce są jednak niewystarczające, nasiliło się również zjawisko wczesnego kończenia nauki, mimo że pozostaje znacznie poniżej średniej unijnej. Poziom uczestnictwa w kształceniu i szkoleniu zawodowym jest niski, nadal nie przeprowadzono reformy systemu oceny nauczycieli i duży odsetek osób z wykształceniem wyższym w dalszym ciągu pracuje w zawodach, które nie wymagają wyższego wykształcenia.
- (17) Cypr poczynił znaczne postępy w zakresie opieki zdrowotnej – przyjął przepisy ustanawiające nowy narodowy system opieki zdrowotnej. System ten ma poprawić dostęp do usług opieki zdrowotnej, wprowadzić powszechne zabezpieczenia zdrowotne, ograniczyć wysoki poziom opłat własnych oraz zwiększyć wydajność opieki medycznej w sektorze publicznym. Zanim jednak stanie się on w pełni operacyjny, co ma nastąpić w 2020 r., konieczne będą inwestycje oraz uporanie się z najważniejszymi wyzwaniami związanymi z jego wdrażaniem. Należy kontynuować starania w zakresie wprowadzania zabezpieczeń przed ewentualnymi przekroczeniami kosztów, wprowadzania modernizacji i poprawy wydajności świadczeniodawców opieki zdrowotnej, w tym podstawowej opieki zdrowotnej, wprowadzenia usług e-zdrowia oraz ustanowienia krajowej organizacji ds. leków. Poziom opieki długoterminowej jest niski i pozostaje wyzwaniem ze względu na starzenie się społeczeństwa.
- (18) W ramach europejskiego semestru 2018 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Cypru, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r. i krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Cypru w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej na Cyprze, ale także stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (19) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r. i jest zdania⁽¹⁾, że – zgodnie z przewidywaniami – Cypr spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu.
- (20) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2018 r. i program stabilności na 2018 r. Zalecenia Rady przygotowane na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–5 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Cyprowi podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Przyjęcie kluczowych reform legislacyjnych mających na celu poprawę wydajności w sektorze publicznym, w szczególności w zakresie funkcjonowania administracji publicznej oraz zarządzania podmiotami państwowymi i instytucjami samorządowymi na szczeblu lokalnym.
2. Zwiększenie wysiłków na rzecz poprawienia wydajności systemu sądownictwa przez przeprowadzenie przeglądu procedur cywilnych, zwiększenie poziomu specjalizacji sądów i utworzenie w pełni funkcjonalnego systemu e-sprawiedliwości. Wdrożenie środków w celu stosowania w pełnym zakresie ram w zakresie niewypłacalności oraz egzekucji z nieruchomości, a także zapewnienia rzetelnego i sprawnego systemu wydawania tytułów własności i przenoszenia praw do własności nieruchomości.
3. Przyspieszenie redukcji puli kredytów zagrożonych dzięki wdrożeniu kompleksowej strategii, w tym zmian ustawodawczych umożliwiających skuteczne egzekwowanie wierzytelności i ułatwiających sprzedaż kredytów. Połączenie i wzmocnienie nadzoru nad zakładami ubezpieczeń i funduszami emerytalnymi.
4. Priorytetowe potraktowanie kwestii wprowadzenia w życie najważniejszych elementów planu działania na rzecz wzrostu gospodarczego, w szczególności przyspieszenia inwestycji strategicznych, jak również przyjęcie dodatkowych środków w celu poprawy dostępu do finansowania dla małych i średnich przedsiębiorstw. Poprawę wyników przedsiębiorstw państwowych, w tym przez wznowienie realizacji projektów prywatyzacyjnych.

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

5. Dokończenie reform mających na celu zwiększenie wydajności i skuteczności publicznych służb zatrudnienia oraz nasilenie działań środowiskowych i wsparcia w zakresie aktywizacji zawodowej skierowanych do młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się. Dokończenie reformy systemu kształcenia i szkolenia, m.in. w odniesieniu do oceny nauczycieli oraz działań zwiększających możliwości kształcenia i szkolenia zawodowego. Wprowadzenie środków mających zagwarantować, że – zgodnie z planami – narodowy system opieki zdrowotnej stanie się w pełni operacyjny w 2020 r.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady

H. LÖGER

Przewodniczący
