



Bruxelles, 23.5.2018.
COM(2018) 412 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Cipra za 2018.

i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Cipra za 2018.

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Cipra za 2018.

i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Cipra za 2018.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika¹, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža², a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije³,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta⁴,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

- (1) Komisija je 22. studenoga 2017. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak Europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika za 2018. Posebna je pozornost posvećena europskom stupu socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 22. ožujka 2018. Komisija je 22. studenoga 2017. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu se navodi da je Cipar jedna od država članica za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Istog je dana Komisija donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Europsko vijeće potvrdilo 22. ožujka 2018. Vijeće je 14. svibnja 2018. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja („Preporuka za europodručje”).

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

³ COM(2018) 412 final.

⁴ P8_TA(2018)0077 and P8_TA(2018)0078.

- (2) Kao država članica čija je valuta euro te s obzirom na blisku međusobnu povezanost gospodarstava u ekonomskoj i monetarnoj uniji, Cipar bi trebao osigurati punu i pravodobnu provedbu preporuke za gospodarsku politiku europodručje, koja je navedena u preporukama 1., 3. i 5. u nastavku.
- (3) Izvješće za Cipar za 2018.⁵ objavljeno je 7. ožujka 2018. U njemu je ocijenjen napredak Cipra u odnosu na provedbu preporuka za Cipar koje je Vijeće donijelo 11. srpnja 2017., mjere poduzete kao odgovor na preporuke donesene prethodnih godina te napredak Cipra u ostvarenju svojih nacionalnih ciljeva strategije Europa 2020. Izvješće sadržava i rezultate detaljnog preispitivanja u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011, koji su također objavljeni 7. ožujka 2018.⁶ Komisija u svojoj analizi zaključuje da u Cipru unatoč još uvijek postoje prekomjerne makroekonomske neravnoteže. Naime, od ključne je važnosti da država riješi visoke razine neravnoteža u obliku privatnog, javnog i vanjskog duga te visoke razine loših kredita.
- (4) Cipar je 19. travnja 2018. dostavio svoj Nacionalni program reformi za 2018., a 30. travnja 2018. svoj Program stabilnosti za 2018. Uzimajući u obzir njihovu povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.
- (5) Kad je riječ o programima država članica u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014.–2020., u obzir su uzete relevantne preporuke po državama članicama. Kako je propisano člankom 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća⁷, ako je potrebno poduprijeti provedbu relevantnih preporuka Vijeća, Komisija od države članice može zatražiti da preispita i izmijeni svoje sporazume o partnerstvu i relevantne programe. Komisija je primjenu te odredbe detaljno objasnila u smjernicama o primjeni mjera kojima se učinkovitost europskih strukturnih i investicijskih fondova povezuje s dobrim ekonomskim upravljanjem⁸.
- (6) Na Cipar se trenutačno primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu te pravilo o dugu. Vlada u svojem Programu stabilnosti za 2018. planira proračunski suficit u nominalnom smislu od 1,7 % BDP-a u 2018. i nešto manje od 2,0 % BDP-a tijekom programskog razdoblja. Planira se da će se srednjoročni proračunski cilj, odnosno uravnoteženo stanje proračuna u strukturnom smislu, ostvariti od 2018. do 2021.. Nakon što se u 2017. smanjio na otprilike 97,5 % BDP-a, prema Programu stabilnosti za 2018 predviđa se da će udio duga opće države u BDP-u u 2018. porasti na 105,6 % i da će se nakon toga kontinuirano smanjivati te u 2021. dosegnuti 88 %. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije vjerodostojan je. Rizici u pogledu makroekonomskih pretpostavki navedenih u Programu stabilnosti niski su i uglavnom povezani s velikom razinom loših kredita u financijskom sektoru.
- (7) Vijeće je 11. srpnja 2017. Cipru preporučilo da u 2018. i dalje bude u skladu sa svojim srednjoročnim proračunskim ciljem. To je u skladu s najvećom stopom nominalnog

⁵ SWD(2018) 211 final.

⁶ COM(2018) 120 final.

⁷ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

⁸ COM(2014) 494 final.

rasta neto primarnih državnih rashoda⁹ od 1,9 % u 2018., što odgovara dopuštenom pogoršanju strukturnog salda od 0,4 % BDP-a. Na temelju proljetne prognoze Komisije 2018. predviđa se da će strukturni saldo zabilježiti suficit od 0,8 % BDP-a u 2018. i 0,5 % BDP-a u 2019., što je iznad srednjoročnog proračunskog cilja. Predviđa se da će Cipar u 2018. poštovati prijelazno pravilo o dugu, a u 2019. pravilo o dugu. Općenito, Vijeće smatra da će 2018. i 2019. Cipar poštovati odredbe Pakta o stabilnosti i rastu. Istovremeno je potrebno pažljivo nadzirati kretanje rashoda u kratkoročnom i srednjoročnom razdoblju, posebno s obzirom na moguće buduće rizike za stabilnost prihoda.

- (8) Neučinkovitost javne uprave i dalje je problem koji utječe na poslovno okruženje, unatoč nedavnim nastojanjima za poboljšanja usluga e-uprave, regulatorne kvalitete i mobilnosti osoblja. Ključni zakonodavni prijedlozi kojima bi se taj problem riješio još nisu izneseni. Oni uključuju nacrt zakona o reformi javne uprave i tijela lokalne vlasti. Manjkavosti okvira upravljanja poduzećima u državnom vlasništvu mogle bi uzrokovati povećanje nepredviđenih javnih obveza i smanjiti kapacitet za ulaganje u ključne komunalne usluge poput telekomunikacija i električne energije. Ograničavanje rashoda za plaće u javnom sektoru važan je čimbenik u fiskalnoj konsolidaciji u Cipru. Međutim postojeći kolektivni ugovor kojim se ograničava rast plaća u javnom sektoru ističe 2018., a trajnije rješenje još nije dogovoreno.
- (9) Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije i akcijski plan doneseni su u prosincu 2017. Postojeće tijelo za borbu protiv korupcije i dalje je nedovoljno financirano, ali vlada razmatra osnivanje nove nezavisne agencije. Nekoliko zakonodavnih inicijativa, kao što su nacrti zakona o zaštiti zviždača, lobiranju i imovinskim karticama, koje su trenutačno u postupku parlamentarnog nadzora mogle bi, ako se donesu, ojačati nacionalni okvir za borbu protiv korupcije.
- (10) Kako je navedeno u preporuci za europodručje iz 2018., borba protiv strategija agresivnog poreznog planiranja ključna je za sprečavanje narušavanja tržišnog natjecanja među poduzećima, pravedan tretman poreznih obveznika te zaštitu javnih financija. Budući da strategije agresivnog poreznog planiranja poreznih obveznika mogu imati učinak prelijevanja među državama članicama, potrebno je usklađeno djelovanje nacionalnih politika kao dopuna zakonodavstvu EU-a. Visoka razina plaćanja dividendi i kamata (u odnosu na BDP) i dalje upućuje na to da se poduzeća koriste poreznim pravilima Cipra kako bi provodila agresivno porezno planiranje. Zbog nepostojanja poreza po odbitku na „izlazna” (tj. od državljanina EU-a državljanima trećih zemalja) plaćanja dividendi, kamata i u brojnim slučajevima tantijema koja izvršavaju poduzeća sa sjedištem u Cipru državljanima trećih zemalja, može se dogoditi da se za ta izlazna plaćanja izbjegne plaćanje poreza ako ne podliježu porezu u državi primatelja plaćanja. Nepostojanje takvih poreza i propisi o rezidentnosti za plaćanje poreza na dobit trgovačkih društava mogli bi dalje pridonositi provedbi agresivnog poreznog planiranja. Iako sustavi odbitaka na temelju udjela u vlasničkom kapitalu pridonose smanjenju poticanja zaduživanja u odnosu na financiranje vlasničkim kapitalom, u slučaju nepostojanja učinkovitih pravila o sprječavanju zlouporabe može ih se koristiti i za izbjegavanje plaćanja poreza. Komisija prima na

⁹ Neto primarni državni rashodi sastoje se od ukupnih državnih rashoda bez rashoda za kamate, rashoda za programe Unije koji su u cijelosti usklađeni s prihodima iz fondova Unije i nediskrecijskih promjena u rashodima za naknade za nezaposlenost. Nacionalno financirane bruto investicije u fiksni kapital izgladuju se za četverogodišnje razdoblje. Uračunane su diskrecijske mjere na prihodovnoj strani ili povećanja prihoda propisana zakonom, dok se jednokratne mjere na prihodovnoj i rashodovnoj strani poništavaju.

znanje nedavne najavljene ili donesene pozitivne mjere (npr. najavljeno preispitivanje propisa o rezidentnosti za plaćanje poreza na dobit trgovačkih društava, planirane promjene odredbi o transfernim cijenama). Komisija će na temelju nedavnih promjena nastaviti svoj konstruktivni dijalog u cilju borbe protiv strategija agresivnog planiranja poreznih obveznika.

- (11) Neučinkovitost pravosudnog sustava i dalje utječe na izvršavanje ugovora i brzo rješavanje građanskih i trgovačkih predmeta. Složeni građanski postupci i slabo izvršenje sudskih odluka demotiviraju banke da primjenjuju okvir za nesolventnost i okvir za prisilnu naplatu kako bi smanjile razinu svojih loših kredita. U pravosudnom sustavu najvažniji problemi počinju se rješavati nizom reformi, posebno problemi kao što su nedovoljna digitalizacija sudova i nedostatak cjeloživotnog osposobljavanja za suce.
- (12) Primjena novog okvira za nesolventnost i okvira za prisilnu naplatu i dalje je ograničena, čime se ugrožavaju naponi za smanjenje razine loših kredita. Osnovana je radna skupina dionika za pregled provedbe i rezultata okvirâ. Poduzete su neke administrativne mjere za smanjenje broja zaostataka u izdavanje vlasničkih listova. Međutim zaostaci su još uvijek veliki, a strukturno rješenje za ispravljanje nedostataka sustava za promet nekretninama (tj. izdavanje i prijenos vlasničkih listova) još nije dostatno razrađeno.
- (13) Visoka razina loših kredita i dalje predstavlja najveću ranjivost bankarskog sektora i utječe na ponudu kredita. Banke se još uvijek suočavaju s preprekama u naplati potraživanja od dužnika koji ne ispunjavaju svoje obveze, a problem predstavlja i nedovoljna disciplina u pogledu otplate. Broj loših kredita smanjio se u 2017., nejednako u svim bankama, kao posljedica restrukturiranja duga putem otpisa dugova i zamjena dugova za imovinu. Neizvjesnosti oko održivosti planova banaka za smanjenje broja loših kredita još postoje jer su stope uzastopnog neplaćanja kreditâ i ponovnog restrukturiranja kreditâ još uvijek visoke, a izravna izloženost banaka tržištu nekretnina raste. Ti čimbenici ukazuju na potrebu za brзом provedbom sveobuhvatnije strategije za ubrzanje čišćenja bilanci banaka, imajući u vidu socijalne posljedice za ranjive skupine i pažljivo osmišljene poticaje za jačanje discipline u pogledu otplate. Kao dio te strategije, nužne su izmjene zakonodavstva koje omogućavaju učinkovitu naplatu potraživanja i olakšavaju prodaju kredita, uključujući u području zaštite dužnika i uvođenja elektroničkih dražbi. Nadalje, upravljanje i administrativni kapaciteti nadzora osiguravajućih i mirovinskih fondova i dalje su slabi. Vlada u 2018. namjerava predstaviti zakonodavne prijedloge za rješavanje tog problema.
- (14) Provedba akcijskog plana za rast dovela je do određenog napretka u područjima strateških ulaganja, poduzetništvo i bolje regulative. Međutim, u području nekih važnih reformi nije ostvaren napredak, posebice u pogledu izdavanja dozvola kojima se odobravaju projekti ulaganja. Pristup financiranju poboljšao se zahvaljujući određenim poboljšanjima u pogledu zahtjeva za kolateralom, ali i dalje je to problem od ključne važnosti, osobito za mala i srednja poduzeća. Mjere financijske potpore temelje se uglavnom na bespovratnima sredstvima. Ciparska poduzeća i dalje se slabo koriste alternativnim izvorima financiranja kao što su poduzetnički kapital, financiranje vlasničkim kapitalom i skupno financiranje. Mjere u području privatizacije kojima je cilj privući strana ulaganja za jačanje produktivnosti u mnogim su slučajevima odgođene te samo mali broj projekata privatizacije postupno napreduje (npr. luka u gradu Larnaka).

- (15) Zaposlenost raste, a nezaposlenost se brzo smanjuje, ali je i dalje visoka među mladima i dugotrajno nezaposlenim osobama. Nastavlja se rad na poboljšanju administrativnog kapaciteta javnih službi za zapošljavanje. Međutim, pružanje usluga poslodavcima, omogućavanje segmentacije klijenata, individualizirano savjetovanje i aktivacija, uključujući za primatelje zajamčenog minimalnog dohotka i dalje predstavljaju izazov. Udio mladih (u dobi od 15 do 24 godine) koji ne rade, ne obrazuju se ili se ne osposobljavaju još uvijek je jedan od najviših u EU-u. Mjere informiranja i pravovremena, prilagođena pomoć za mlade ograničeni su, što je potvrđeno malim brojem mladih koji sudjeluju u relevantnim programima aktivacije.
- (16) Modernizacija sektora obrazovanja napredovala je, no važni izazovi su i dalje prisutni. Nedavni pozitivni pomaci uključuju temeljitu reviziju školskog kurikuluma i provedbu novog sustava za zapošljavanje nastavnika. Rashodi za obrazovanje na Cipru iznad su prosjeka EU-a, što pokazuje snažnu predanost obrazovanju, osposobljavanju i cjeloživotnom učenju. Međutim, obrazovni rezultati još uvijek su loši, a prijevremeno napuštanje školovanja, iako manje od prosjeka EU-a, znatno se povećalo. Razina sudjelovanja u strukovnom obrazovanju i osposobljavanju niska je, reforma sustava evaluacije nastavnika još je u tijeku, a velik udio osoba koje su završile tercijarno obrazovanje zaposlene su na radnim mjestima za koje nužno nije potrebno završeno tercijarno obrazovanje.
- (17) Cipar je ostvario značajan napredak u području zdravstvene skrbi donošenjem propisa za uspostavu novog nacionalnog zdravstvenog sustava. Novim sustavom nastoji se poboljšati pristup, uvesti opće zdravstveno osiguranje, smanjiti visoku razinu neposrednih plaćanja i povećati učinkovitost pružanja skrbi u javnom sektoru. Prije nego što sustav postane u potpunosti funkcionalan u 2020., potrebno je riješiti važne probleme povezane s provedbom i zadovoljiti potrebe za ulaganjima. Potrebno je uložiti daljnje napore u zaštitu od mogućih prekoračenja troškova, modernizaciju i poboljšanje učinkovitosti pružatelja zdravstvene zaštite, uključujući primarnu zdravstvenu skrb, uvođenje e-zdravstva i osnivanje nacionalne organizacije za lijekove. Razine dugoročne skrbi niska je te i dalje predstavlja izazov s obzirom na starenje stanovništva.
- (18) Komisija je u okviru Europskog semestra 2018. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Cipra i objavila je u izvješću za Cipar za 2018. Ocijenila je i Program stabilnosti za 2018. i Nacionalni program reformi za 2018. te mjere poduzete nakon preporuka upućenih Cipru prethodnih godina. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Cipru nego i njihovu usklađenost s pravilima i smjernicama Unije jer je potrebno unaprijediti opće ekonomsko upravljanje u Uniji na način da se na razini Unije pridonosi budućim nacionalnim odlukama.
- (19) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je preispitalo Program stabilnosti za 2018. i prema njegovu mišljenju očekuje se da će Cipar poštovati odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.
- (20) Uzimajući u obzir Komisijino detaljno preispitivanje i ovu ocjenu, Vijeće je preispitalo Nacionalni program reformi i Program stabilnosti. Preporuke Vijeća donesene u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama od 1. do 5. u nastavku,

PREPORUČUJE da Cipar u 2018. i 2019. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Donositi ključne zakonodavne reforme kojima bi se povećala učinkovitost javnog sektora, posebno u pogledu funkcioniranja javne uprave te upravljanja poduzećima u državnom vlasništvu i tijelima lokalne vlasti.
2. Ulagati veće napore u poboljšanje učinkovitosti pravosudnog sustava revizijom građanskih postupaka, većom specijalizacijom sudova i uspostavom potpuno operativnog sustava e-pravosuđa. Poduzimati mjere za potpunu primjenu okvira za nesolventnost i okvira za prisilnu naplatu te za pružanje pouzdanih i brzih sustava za izdavanje vlasničkih listova i prijenos prava povezanih s nekretninama.
3. Ubrzati smanjenje razine loših kredita provedbom sveobuhvatne strategije, uključujući izmjene zakonodavstva koje omogućuju učinkovitu naplatu potraživanja i olakšavaju prodaju kredita. Integrirati i ojačavati nadzor osiguravajućih društava i mirovinskih fondova.
4. Dati prednost provedbi ključnih elemenata akcijskog plana za rast, s posebnim naglaskom na bržu provedbu strateških ulaganja i poduzeti dodatne mjere za poboljšanje pristupa financiranju za mala i srednja poduzeća. Poboljšati rezultate poduzeća u državnom vlasništvu, među ostalim na način da se nastave provoditi projekti privatizacije.
5. Dovršiti reforme u cilju povećanja kapaciteta i učinkovitosti javnih službi za zapošljavanje i jačati potpore za informiranje i aktivaciju mladih koji ne rade, ne obrazuju se ili se ne osposobljavaju. Dovršiti reformu obrazovnog sustava i sustava osposobljavanja, uključujući evaluaciju nastavnika i mjere za povećanje kapaciteta strukovnog obrazovanja i osposobljavanja. Poduzeti mjere kako bi se osiguralo da nacionalni zdravstveni sustav postane potpuno funkcionalan u 2020., kako je i planirano.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*