



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.5.2016 r.
COM(2016) 333 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Cypru na 2016 r.

**oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Cypr programu
stabilności na 2016 r.**

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Cypru na 2016 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Cypr programu stabilności na 2016 r.

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 gospodarczych¹, 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 korygowania², w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej³,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego⁴,

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) Cypr był objęty programem dostosowań makroekonomicznych do dnia 31 marca 2016 r. zgodnie z art. 1 ust. 2 decyzji wykonawczej Rady 2013/463/UE⁵. Zgodnie z art. 12 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013⁶ Cypr był

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

³ COM(2016) 333 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 i P8_TA(2016)0060.

⁵ 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).

⁶ 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).

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 gospodarczego⁷, 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 na posiedzeniu 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 ostrzegania⁸, 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 w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro⁹. 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. 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 Cypru¹⁰ 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 szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 7 kwietnia 2016 r. Komisja przedstawiła wyniki szczegółowej oceny sytuacji.¹¹ W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że na Cyprze występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Cypr musi w szczególności rozwiązać problem znacznych narosłych zakłóceń 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) Zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013, 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

⁷ COM(2015) 690 final.

⁸ COM(2015) 691 final.

⁹ COM(2015) 692 final.

¹⁰ SWD(2016) 120 final.

¹¹ COM(2016) 95 final.

europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym¹².

- (6) [Po uchyleniu procedury nadmiernego deficytu Cypr jest objęty funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu i podlega przejściowym ustaleniom dotyczącym zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia.] Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2016 r. przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy zostanie osiągnięty 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 konwergencji 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 korekt budżetowych w ciągu roku 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 koszty wynagrodzeń (wyrażone 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 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 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.
- (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 i orzeczeń. Aby służby ds. niewypłacalności

¹²

COM(2014) 494 final.

mogły sprawnie działać, potrzebują odpowiedniego personelu, infrastruktury IT i wystarczającej liczby odpowiednio przeszkolonych licencjonowanych zarządców. Ponadto rzetelny i szybki system wydawania i przenoszenia tytułów własności jest niezbędny, aby uniknąć powstawania zaległości, dawać nabywcom odpowiednie rękojmie, zapewniać prawidłowe ustalenie praw własności oraz przyczyniać 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 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. 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 jest też ograniczony ze względu na brak koordynacji zarządzania instrumentami unijnymi, takimi jak europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych i programy finansowane bezpośrednio z budżetu UE w formie grantów.
- (12) W 2015 r. rynek pracy zaczął się ożywiać, ale stopa bezrobocia 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 UE. Istnieje możliwość poprawy efektywności wykorzystania zasobów. Uznaje się, że do zwiększenia adekwatności i wydajności kosztowej cypryjskiego systemu opieki zdrowotnej mogą przyczynić się 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, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Oceniała 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 opinia¹³ 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,

NINIEJSZYM 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 służbom ds. niewypłacalności odpowiednich zasobów. Zapewnienie rzetelnego i szybkiego systemu wydawania tytułów własności i przenoszenia praw do własności

¹³

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

nieruchomości. Zwiększenie wydajności i zdolności systemu sądownictwa. Zreformowanie przepisów o postępowaniu cywilnym.

3. Przyjęcie do końca 2016 r. działań w celu ograniczenia liczby kredytów zagrożonych i zapewnienia dokładnej wyceny zabezpieczeń kredytów do celów tworzenia rezerw. Zwiększenie zakresu informacji dostępnych dla kredytodawców w celu zapewnienia pełnej operacyjności 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.
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 r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*