



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, XXX
[...] (2012) XXX draft

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2012 van Cyprus

**en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Cyprus voor de
periode 2012-2015**

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2012 van Cyprus

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Cyprus voor de periode 2012-2015

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 5, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden², en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie³,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement⁴,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 maart 2010 hechtte de Europese Raad zijn goedkeuring aan het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie. Deze Europa 2020-strategie moet voor betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en zich toespitsen op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) De Raad heeft op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010–2014) en op 21 oktober 2010

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

³ COM(2012) 308 final.

⁴ P7_TA(2012)0048 en P7_TA(2012)0047.

een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten⁵ aangenomen, die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werden verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

- (3) Op 12 juli 2011 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2011 van Cyprus aangenomen en een advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Cyprus voor de periode 2011-2014 uitgebracht.
- (4) Op 23 november 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de tweede jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot het tweede Europees Semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust. Op 14 februari 2012 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het Waarschuwingmechanismeverslag⁶ aangenomen. Daarin werd Cyprus genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (5) Op 2 maart 2012 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat er moet worden gewerkt aan groeivriendelijke begrotingsconsolidatie, normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, bevordering van groei en concurrentievermogen, aanpakken van de werkloosheid en van de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten.
- (6) Op 2 maart 2012 verzocht de Europese Raad voorts de lidstaten die aan het Euro Plus-pact deelnemen hun toezeggingen tijdig te presenteren om te kunnen worden opgenomen in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's en hun nationale hervormingsprogramma's.
- (7) Cyprus heeft op 7 mei 2012 zijn stabiliteitsprogramma voor de periode 2012-2015 en op 10 mei 2012 zijn nationale hervormingsprogramma voor 2012 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden, zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd. Voorts heeft de Commissie een diepgaande evaluatie uit hoofde van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerd om na te gaan of Cyprus met macro-economische onevenwichtigheden kampt. Op basis van haar diepgaande evaluatie⁷ is de Commissie tot de conclusie gekomen dat er in Cyprus sprake is van een interne onevenwichtigheid, veroorzaakt door de banksector en de schuldenlast van het bedrijfsleven, en van een externe en interne onevenwichtigheid in de fiscale dynamiek en het concurrentievermogen, die echter niet buitensporig zijn.
- (8) Op basis van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het stabiliteitsprogramma 2012 komt de Raad tot de conclusie dat het aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario aan de optimistische kant lijkt wat betreft de periode 2012-2014. Hoewel de groeiprognoses aanzienlijk naar beneden zijn bijgesteld, is het aan de

⁵ Besluit 2012/238/EU van de Raad van 26 april 2012.

⁶ COM(2012) 68 final.

⁷ SWD(2012) 152 final.

begrotingsprognoses van het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario onderhevig aan neerwaartse risico's, vooral in verband met de ontwikkeling van de binnenlandse vraag in 2012-2013. Met de begrotingsstrategie die in het programma is uitgestippeld, wordt beoogd om het buitensporige tekort in 2012 te corrigeren, om de middellangetermijndoelstelling voor de begroting in 2014 te halen en om deze vast te houden in 2015. In het programma wordt de vorige middellangetermijndoelstelling bevestigd, die een structureel begrotingsevenwicht inhield. Hierdoor worden de vereisten van het stabiliteits- en groeipact adequaat weerspiegeld. De geplande correctie van het buitensporige tekort valt binnen de termijn die is vastgelegd krachtens de aanbeveling van 13 juli 2010 van de Raad in het kader van de buitensporigtekortprocedure. Uitgaand van het (herberekende) structurele begrotingssaldo⁸ is de gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning van 1,5% van het bbp voor de periode 2011-2012 gelijk aan de inspanning die de Raad aanbeveelt. De beoogde voortgang in de richting van de middellangetermijndoelstelling in 2013 is zowel volgens de voorjaarsprognose 2012 van de Commissie als volgens het programma voldoende, aangezien deze hoger ligt dan de benchmark van 0,5% van het bbp die in het stabiliteits- en groeipact is vastgelegd. Het groeipercentage van de overheidsuitgaven, rekening houdend met discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, komt overeen met de uitgavenbenchmark in het groei- en stabiliteitspact voor 2013-2014, maar niet voor 2015. Aan de begrotingsdoelstellingen van het programma zijn risico's verbonden als gevolg van het feit dat het macro-economische scenario voor 2012-2014 aan de optimistische kant lijkt en de geplande consolidatie-inspanning voor 2013 gedeeltelijk berust op maatregelen die niet nauwkeurig zijn omschreven. Volgens het programma zal de schuldquote, die in 2011 71,6% bedroeg, in 2012 stijgen naar 72,1% en vervolgens dalen tot 65,4% in 2015. Wat betreft de schuldreductiebenchmark uit het stabiliteits- en groeipact is de periode 2013-2015 voor Cyprus een overgangperiode; op basis van de plannen die in het programma zijn vermeld, zal er voldoende voortgang worden gemaakt om de schuldreductiebenchmark te halen. Aan deze prognose zijn echter risico's verbonden als gevolg van eventuele reddingsoperaties voor financiële instellingen.

- (9) De belastingadministratie in Cyprus werkt inefficiënt: de administratiekosten zijn zeer hoog in verhouding tot de belastinginkomsten. De belastinginning is betrekkelijk laag. Met name de uitgaven voor de belastingadministratie als aandeel van het bbp en de administratiekosten in verhouding tot de nettobelastinginkomsten zijn hoog en vertonen een stijgende lijn. Er dienen maatregelen te worden genomen om informele activiteiten en zwartwerk terug te dringen en belastingontduiking aan te pakken. Bovendien dienen de initiatieven om de belastinginning doeltreffender te maken, te worden versterkt.
- (10) De bankinstellingen van Cyprus zijn in hoge mate afhankelijk van de Griekse economie. Als gevolg daarvan hebben de gerealiseerde vermogenswaarden, de winstgevendheid en de kapitaal- en liquiditeitsbuffers van de banken te lijden gehad onder de herstructurering van de Griekse overheidsschuld en onder het stijgende aantal leningen dat is verstrekt aan Griekse leners en waarvan de rente- en

⁸ Conjunctuurgezuiverd saldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen, dat door de diensten van de Commissie op basis van de in het programma voorkomende informatie is herberekend volgens de algemeen aanvaarde methode.

aflossingsverplichtingen niet worden nagekomen. De totale blootstelling van de geconsolideerde Cypriotische banksector aan Griekenland is zeer groot. Het Cypriotische parlement heeft op 14 december 2011 twee wetsvoorstellen aangenomen die ervoor moeten zorgen dat het financiële systeem beter bestand is tegen bankcrisissen. Het verscherpen van het toezicht op de coöperatieve kredietinstellingen, die ongeveer 40% van alle binnenlandse deposito's in handen hebben, is tot nu toe echter niet goed van de grond gekomen.

- (11) Cyprus staat voor uitdagingen bij het waarborgen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn, met name op het gebied van pensioenen. Cyprus heeft twee belangrijke structurele maatregelen genomen om het pensioenstelsel te hervormen. Hoewel deze maatregelen relevant en geloofwaardig zijn, gaat de reactie van Cyprus niet ver genoeg om de betaalbaarheid en toereikendheid van het pensioenstelsel te garanderen en om het systeem op langere termijn rechtvaardiger te maken. Er moeten nog maatregelen worden genomen om de inzetbaarheid van werknemers in het bedrijfsleven op peil te houden en de effectieve pensioenleeftijd op te trekken. Cyprus heeft het hoge armoederisicopercentage voor ouderen slechts ten dele aangepakt. De genomen maatregelen zijn niet voldoende om op korte termijn te zorgen voor een toereikend inkomen voor gepensioneerden die worden bedreigd door armoede.
- (12) De ongelijkheid en inefficiënte praktijken in de gezondheidszorg zijn niet op een zinvolle manier aangepakt. Ondanks de aanbeveling die vorig jaar is gedaan, is er nog geen duidelijk tijdschema gepresenteerd voor het invoeren van een nationaal stelsel van gezondheidszorg. Dit levert risico's op voor de beheersbaarheid en houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn, en voor de kwaliteit van de gezondheidszorg die wordt verstrekt.
- (13) De regering van Cyprus heeft een aantal stappen genomen om te voldoen aan de aanbeveling uit 2011 over loonindexering (duurtetoeslag of indexkoppeling), met name door de salarissen in de openbare sector in ruime zin voor twee jaar te bevriezen. De overheid en de sociale partners zijn ook overeengekomen voor eind juni 2012 met elkaar een dialoog aan te gaan over het systeem van indexkoppeling. Het systeem dient, in overleg met de sociale partners en in overeenstemming met de nationale praktijk, grondig te worden hervormd, teneinde de verbinding tussen de reële lonen en de ontwikkelingen op het gebied van productiviteit te versterken en het systeem rechtvaardiger te maken. Dit zou niet alleen een gunstige invloed hebben op het concurrentievermogen van het land, maar het zou ook leiden tot een efficiëntere verdeling van arbeid. Deze ontwikkelingen zijn een stap in de goede richting, maar de relevantie en geloofwaardigheid ervan hangen volledig af van de mate waarin de resultaten van het huidige sociale overleg over de hervorming van het loonindexeringssysteem blijken te geven van ambitie, en de mate waarin die resultaten daadwerkelijk worden omgezet.
- (14) De verslechtering van de macro-economische vooruitzichten heeft een negatieve invloed op de arbeidsmarkt in Cyprus gehad: de werkloosheid is gestegen, de jeugdwerkloosheid is zelfs sterk toegenomen. Cyprus heeft een aantal nuttige stappen ondernomen om dit probleem aan te pakken. Deze maatregelen zijn wel relevant, maar gaan niet ver genoeg, vooral wat betreft het onderwijs en de beroepsopleidingen; de uitvoering hiervan dient te worden bespoedigd. Er zijn extra inspanningen nodig om de jeugdwerkloosheid aan te pakken en om de om- en bijscholing van de

beroepsbevolking te bevorderen, zodat die voorbereid is op vereiste wijzigingen op de arbeidsmarkt. De maatregelen dienen met name te worden gericht op groepen die weinig deelnemen aan een leven lang leren, zoals laaggeschoolden, werklozen en oudere werknemers.

- (15) Met betrekking tot de dienstensector heeft Cyprus de dienstenrichtlijn omgezet door middel van een horizontale wet en een aantal sectorspecifieke wetswijzigingen en voorschriften. Voor een aantal sectoren (bijvoorbeeld detailhandel, toerisme en bouw) is er echter nog geen sectorspecifieke wetgeving aangenomen. Voor sommige gereguleerde professionele diensten, bijvoorbeeld de diensten die worden aangeboden door advocaten en architecten, bestaan er nog steeds vaste tarieven.
- (16) Op basis van de analyse in het diepgaande onderzoek kan worden geconcludeerd dat Cyprus met onevenwichtigheden kampt. Met name de macro-economische ontwikkelingen van de lopende rekening, de overheidsfinanciën en de financiële sector vereisen nauwlettend toezicht en acute aandacht voor het economische beleid, om eventuele nadelige gevolgen voor het functioneren van de economie en de economische en monetaire unie af te wenden. In het bijzonder heeft de economie van Cyprus voortdurende en aanzienlijke tekorten op de lopende rekening. Dit heeft een aantal redenen: tekorten op de handelsbalans als gevolg van een geleidelijke daling van het vermogen om op prijs en kosten te concurreren; onevenwichtigheden van de overheidsfinanciën die zijn omgeslagen naar jaarlijkse tekorten die zelfs groter zijn geworden toen de economie van de recessie herstelde en de toenemende schuldenlast van de particuliere sector. Vooral niet-financiële vennootschappen zijn zeer kwetsbaar als gevolg van hun omvangrijke schuldenlast en hun lage winstgevendheid; hierdoor zijn er in deze sector steeds meer leningen waarvan de rente- en aflossingsverplichtingen niet worden nagekomen. De grote blootstelling van de banksector aan Griekse staatsobligaties en de Griekse houdt grote risico's in. De betrekkelijk langzame afbouw van onevenwichtigheden wordt bovendien belemmerd door de zwakke groeiverwachtingen.
- (17) Cyprus heeft een aantal toezeggingen gedaan in het kader van het Euro Plus-pact. Deze toezeggingen, en de nakoming van de in 2011 gedane toezeggingen, hebben betrekking op het verbeteren van het concurrentievermogen, het verhogen van de arbeidsparticipatie, het bevorderen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en het versterken van de financiële stabiliteit. De Commissie heeft onderzocht in hoeverre de toezeggingen zijn nagekomen die in het kader van het Euro Plus-pact zijn gedaan. In de aanbevelingen is met de resultaten van dit onderzoek rekening gehouden.
- (18) In de context van het Europees Semester heeft de Commissie een alomvattende analyse van het economische beleid van Cyprus verricht. Zij heeft het stabiliteitsprogramma en het nationale hervormingsprogramma doorgelicht en een diepgaande evaluatie gepresenteerd. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Cyprus, maar ook of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak om de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. Haar aanbevelingen in het kader van het Europees Semester worden in de onderstaande aanbevelingen (1) tot en met (7) weergegeven.

- (19) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2012 van Cyprus onderzocht. Zijn advies daarover⁹ is met name in de onderstaande aanbeveling (1) weergegeven.
- (20) In het licht van de resultaten van de diepgaande evaluatie van de Commissie en deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma voor 2012 en het stabiliteitsprogramma van Cyprus onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn met name in de onderstaande aanbevelingen (1), (2) en (7) weergegeven,

BEVEELT AAN dat Cyprus in de periode 2012-2013 actie onderneemt om:

1. Aanvullende maatregelen te nemen om een duurzame correctie van het buitensporige tekort in 2012 te bewerkstelligen. De begrotingsstrategie voor 2013 en de jaren daarna strikt uit te voeren, met gebruikmaking van nauwkeurig omschreven maatregelen, om te waarborgen dat de middellangetermijndoelstelling voor de begroting in 2014 wordt bereikt, de uitgavenbenchmark wordt gehaald en er voldoende voortgang wordt gemaakt om de schuldreductiebenchmark te halen. De geleidelijke invoering van een afdwingbaar meerjarig budgettair kader met een bindende wettelijke grondslag en corrigerende mechanismen te versnellen. Maatregelen te nemen om de uitgaven goed in de hand te houden en de programma- en prestatiegerichte budgettering zo snel mogelijk in te voeren. Naleving van de belastingwetgeving te verbeteren en belastingontduiking aan te pakken.
2. Het toezicht op de coöperatieve kredietinstellingen op één lijn te brengen met de normen die voor de commerciële banken gelden. De regelgeving voor de efficiënte herkapitalisatie van de financiële instellingen te versterken om de gevoeligheid van de financiële sector voor schokken van buitenaf te beperken.
3. De houdbaarheid en toereikendheid van het pensioenstelsel op lange termijn verder te verbeteren en het hoge armoederisicopercentage voor ouderen aan te pakken. De pensioengerechtigde leeftijd te koppelen aan de toename van de levensverwachting.
4. Op basis van een stappenplan onverwijld een nationaal stelsel van gezondheidszorg volledig op te zetten en uit te voeren, en daarbij te zorgen voor financiële houdbaarheid en basisdekking.
5. De vaardigheden van de werknemers te verbeteren om ervoor te zorgen dat hun beroepsmobiliteit toeneemt en ze bijdragen aan een sterke groei en een hoge meerwaarde. Verdere maatregelen te nemen om de jeugdwerkloosheid aan te pakken, met de nadruk op stages bij bedrijven en het bevorderen van zelfstandig ondernemerschap. Adequate beleidsmaatregelen te nemen om de vraag op de arbeidsmarkt te verbeteren door bedrijfsinnovatie te bevorderen.
6. Ongerechtvaardigde obstakels op dienstenmarkten weg te nemen, met name door de uitvoering van de dienstenrichtlijn in sectoren met het grootste groeipotentieel (met inbegrip van toerisme) en het aanbieden van professionele diensten open te stellen voor concurrentie.

⁹ Uit hoofde van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

7. Het concurrentievermogen te verhogen, onder andere door het loonindexeringssysteem in overleg met de sociale partners en in overeenstemming met de nationale praktijk te hervormen, om ervoor te zorgen dat de productiviteitsontwikkelingen beter worden weerspiegeld. Maatregelen te nemen om de economische structuur te diversifiëren. De begroting in evenwicht te brengen door de uitgaven te beperken.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter