

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 15.6.2010
SEC(2010) 741 definitief

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

om het buitensporige overheidstekort in Cyprus te verhelpen

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

om het buitensporige overheidstekort in Cyprus te verhelpen

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name op artikel 126, lid 7,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overeenkomstig artikel 126 van het Verdrag dienen de lidstaten buitensporige overheidstekorten te vermijden.
- (2) Het stabiliteits- en groeipact is gebaseerd op de doelstelling van deugdelijke openbare financiën als middel om de voorwaarden voor prijsstabiliteit en voor een tot werkgelegenheidsschepping leidende sterke duurzame groei te verbeteren.
- (3) De hervorming in 2005 van het stabiliteits- en groeipact was bedoeld om de doeltreffendheid en de economische onderbouwing van het pact te versterken en tevens de houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn te waarborgen. Deze hervorming moest ervoor zorgen dat bij alle stappen in de BTP met name de economische en budgettaire achtergrond ten volle in aanmerking werd genomen. Op deze wijze verschaft het stabiliteits- en groeipact een kader dat, met inachtneming van de economische situatie, het overheidsstreven naar een spoedige terugkeer naar solide begrotingssituaties ondersteunt.
- (4) De Raad heeft overeenkomstig artikel 126, lid 6, van het Verdrag op [13 juli 2010] besloten dat er in Cyprus een buitensporig tekort bestaat.
- (5) Overeenkomstig artikel 126, lid 7, van het Verdrag en artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten¹ (die deel uitmaakt van het stabiliteits- en groeipact) dient de Raad ook aanbevelingen te richten tot de betrokken lidstaat opdat deze binnen een bepaalde termijn een einde maakt aan de buitensporigtekortsituatie. In de aanbeveling moet een termijn van ten hoogste zes maanden worden bepaald waarbinnen de betrokken lidstaat doeltreffende actie moet ondernemen om het buitensporige tekort te corrigeren, alsook een termijn voor de correctie van het buitensporige tekort, dat, behoudens bijzondere omstandigheden,

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6.

binnen het jaar nadat het is geconstateerd verholpen moet zijn. Bij het bepalen of er sprake is van bijzondere omstandigheden, moet rekening worden gehouden met "relevante factoren" zoals deze worden omschreven in artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97. Voorts dient de Raad in een aanbeveling om een buitensporig tekort te verhelpen, te verzoeken om een minimale jaarlijkse verbetering van het structurele saldo, dat wil zeggen het conjunctuurgezuiverde saldo, ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen, van ten minste 0,5% van het bbp als benchmark te realiseren.

- (6) In het geval van Cyprus wordt er geacht van bijzondere omstandigheden sprake te zijn die relevant zijn voor de flexibelere toepassing van de BTP na de hervorming van het stabiliteits- en groeipact in 2005. In 2009 is de economische activiteit voor de eerste keer in 35 jaar teruggelopen. De recessie was toe te schrijven aan een sterke daling van de binnenlandse vraag en een ongunstig extern klimaat. Met name de hoge schuld van de huishoudens in combinatie met verscherpte kredietvoorwaarden, verslechterende vooruitzichten op de arbeidsmarkt en negatieve vertrouwenseffecten hebben tot een daling van de particuliere consumptie geleid. Tegelijk ondergingen de investeringen een krachtige correctie in verband met een daling van de buitenlandse vraag naar residentieel onroerend goed, de lage bezettingsgraad en de herstructurering van de ondernemingsbalansen. Bovendien deed er zich een scherpe daling voor van de uitvoer van goederen en diensten, in het bijzonder toerisme, als gevolg van de financiële crisis en de wereldwijde groeivertraging, met name de veel somberder groeivoorzichten bij de belangrijkste handelspartners (het Verenigd Koninkrijk, het eurogebied en Rusland). Het tekort in 2009 is een gevolg van zowel de economische neergang als de stimuleringsmaatregelen die de Cypriotische autoriteiten in overeenstemming met het Europees economisch herstelplan hebben getroffen. Gezien het bestaan van bijzondere omstandigheden is de Raad gemachtigd een correctie van het buitensporige tekort binnen een middellangetermijnkader toe te staan.
- (7) In de aan de crisis voorafgaande jaren en in een kader van economisch goede tijden, ondersteund door een hausse op de activamarkten en sterk stijgende belastingontvangsten, was Cyprus in staat begrotingsoverschotten tot stand te brengen en zijn bruto schuldquote van 70,2% in 2004 terug te dringen tot 48,4% van het bbp in 2008. In 2009 liet de economische crisis zich evenwel sterk gevoelen in de overheidsfinanciën. Daardoor is het begrotingsoverschot van 0,9% van het bbp in 2008 omgeslagen in een tekort van 6,1% van het bbp in 2009. Dit was ook het resultaat van een aantal conform het Europees economisch herstelplan getroffen discretionaire maatregelen als reactie op de economische neergang en van de vrij aanzienlijke samenstellingseffecten wegens een groeipatroon van het bbp dat minder belastingontvangsten genereert. In de door het ministerie van Financiën ingediende BTP-kennisgeving van maart 2010 wordt ervan uitgegaan dat het tekort in 2010 verder zal oplopen tot 6,2% van het bbp. Uit de begrotingsprognoses van de voorjaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie blijkt evenwel dat het begrotingstekort in 2010 7% van het bbp zou bedragen. Potentiële niet in de begroting vermelde maatregelen die nog worden besproken en waarvan onzeker of onduidelijk is hoe en wanneer ze zullen worden uitgevoerd, waren niet opgenomen.
- (8) Gezien de bijzondere omstandigheden en het Europees economisch herstelplan wordt een gemiddelde jaarlijkse begrotingsaanpassing aanbevolen. Bij de begrotingsinspanning moet rekening worden gehouden met alle factoren die relevant zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het begrotingsbeleid,

beginnende met de omvang van het overheidstekort en de brutoschuld, en tevens uitgaande van andere indicatoren, zoals de stand van de lopende rekening, de omvang van de latente verplichtingen van de financiële sector, rentebetalingen, risicopremies en de verwachte verandering in de leeftijdsgerelateerde uitgaven op middellange termijn. Bij de berekening van de gemiddelde jaarlijkse begrotingsaanpassing wordt het in de voorjaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie voorziene tekort voor 2011 als uitgangspunt gehanteerd. Vervolgens is berekend welke totale budgettaire aanpassing is vereist om binnen de gestelde termijn de nominale tekortdoelstelling van 3% te realiseren, waarbij is aangenomen dat de output gap geleidelijk verkleint en in 2015 is verdwenen.

- (9) Tegen deze achtergrond is het raadzaam het buitensporige tekort in een middellangetermijnkader te zien, met 2012 als uiterste termijn voor de correctie. Met name gezien de grote binnenlandse en externe onevenwichtigheden dienen de Cypriotische autoriteiten, opdat het aanpassingstraject geloofwaardig en houdbaar is, de begrotingsstrategie in 2010 te versterken met maatregelen voor het in de hand houden van de lopende uitgaven, het tekort terug te dringen tot onder 6% van het bbp in 2010 en bijtijds actie te ondernemen om een sterker op de uitgaven gerichte consolidatiestrategie uit te werken. Met het oog hierop moeten de Cypriotische autoriteiten over de periode 2010-2012 een gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning van 1³/₄% van het bbp realiseren, de maatregelen specificeren die vereist zijn om het buitensporige tekort tegen 2012 te corrigeren als het conjunctuurklimaat dit mogelijk maakt, en het tekort sneller terugdringen indien de economische of budgettaire omstandigheden gunstiger uitvallen dan thans wordt verwacht. In het bij de Commissie en de Raad op 1 april 2010 ingediende stabiliteitsprogramma heeft Cyprus toegezegd het tekort terug te dringen tot 4,5% van het bbp in 2011 en 3,4% van het bbp in 2012. Derhalve worden de in deze aanbeveling aan Cyprus gevraagde extra inspanningen ten opzichte van het oorspronkelijk plan van de Cypriotische autoriteiten uitvoerbaar en noodzakelijk geacht. De budgettaire consolidering zou er ook toe moeten bijdragen dat de bruto schuldquote van de overheid weer een neerwaarts traject volgt dat dankzij het herstellen van een adequaat primair overschot de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert.
- (10) Het begrotingskader is recentelijk verbeterd door de goedkeuring van een verslagleggingssysteem voor het financieel beheer (FIMAS). Vanaf 2006 heeft Cyprus ook stapsgewijs een driejarig begrotingskader voor de middellange termijn (MTBF) ingevoerd en vanaf 2007 wordt een programma- en prestatiegerichte budgettering (PPB) ten uitvoer gelegd. De invoering van dit nieuwe kader verloopt evenwel geleidelijk en zal naar verwachting pas in 2012 zijn voltooid. Daarom kan het pas op middellange termijn effect sorteren. Voor het welslagen van een duurzame consolidatie van de overheidsfinanciën is het van cruciaal belang dat de hand wordt gehouden aan het tijdschema voor de invoering van het nieuwe kader. De bestaande praktijk om in de loop van het jaar aanvullende begrotingen goed te keuren, heeft ertoe geleid dat de lopende uitgaven boven de voorgenomen herbestemming van de middelen uitstegen. Zodra het nieuwe begrotingskader volledig is ingevoerd, zal dit kader naar verwachting aan deze praktijk een einde maken en zorgen voor een effectiever en efficiënter begrotingsproces, hetgeen de uitgavenbeheersing in de ministeries op basis van vooraf bepaalde maxima ten goede zal komen. Tegelijk zou het nieuwe begrotingsproces een stevige basis leggen voor het herbestemmen van de uitgaven waarbij deze worden verschoven naar groeibevorderende activiteiten.

- (11) De langetermijnevolgen van de vergrijzing voor de begroting liggen duidelijk boven het EU-gemiddelde. Met name zullen de pensioenuitgaven als percentage van het bbp de komende decennia vrij sterk stijgen, mede doordat de pensioenregeling nog in ontwikkeling is. Een pensioenhervorming die in april 2009 is doorgevoerd, zou tot een lichte afvlakking van de stijging van de pensioenuitgaven en, in sterkere mate, tot een stijging van de socialezekerheidspremies leiden. De hervorming moet het evenwicht in het pensioenstelsel op lange termijn ten goede komen en de risico's voor de houdbaarheid beperken. Het algehele beeld blijft echter ongewijzigd. De begrotingssituatie in 2009 verergert het begrotingseffect van de vergrijzing op het houdbaarheidstekort. Een verbetering van het primaire saldo op middellange termijn, alsmede verdere maatregelen om de forse stijging van de leeftijdsgerelateerde uitgaven, en met name de uitgaven aan pensioenen en gezondheidszorg, te beteugelen kunnen leiden tot een beperking van de risico's voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, die in het houdbaarheidsverslag 2009 van de Commissie² als groot zijn aangemerkt.
- (12) Volgens in april 2010 door de Cypriotische autoriteiten meegedeelde gegevens bedraagt de bruto overheidsschuld in 2009 56,2% van het bbp. Deze stijging was grotendeels het gevolg van de aanzienlijke verslechtering van het primaire saldo en schuldverhogende "sneeuwbal"effecten in samenhang met een dalend nominaal bbp. Door stock-flow adjustments verhoogde het schuldniveau met ongeveer 1 procentpunt van het bbp, als gevolg van de opbouw van overheidsactiva op het einde van het jaar om aan de verplichtingen inzake schuldenlooptijd aan het begin van januari 2010 te kunnen voldoen, alsook aan de verschillen tussen liquide middelen en transitorische posten. Voor 2010 heeft Cyprus een geplande schuld van 62% van het bbp aangemeld, waarmee deze boven de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde van 60% van het bbp uitkomt (In het stabiliteitsprogramma van april 2010 wordt uitgegaan van een enigszins lager cijfer (61%) en een verdere stijging van de schuld tot 63,2% van het bbp in 2011). Gelet op de neerwaartse risico's voor het macro-economische scenario en de begrotingsdoelen is het niet uitgesloten dat de schuldquote zich minder gunstig ontwikkelt dan wordt voorspeld. Volgens de voorjaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie zal de schuld verder stijgen tot 62,3% van het bbp in 2010 en 67,6% van het bbp in 2011 als gevolg van een verslechterd primair saldo.
- (13) Om beter toezicht te kunnen uitoefenen in het kader van de BTP, zal regelmatig en tijdig moeten worden gecontroleerd welke vorderingen zijn gemaakt bij de tenuitvoerlegging van de budgettaire consolidatiestrategie. Daarom zou in de komende actualisering van het Cypriotische stabiliteitsprogramma daaraan een apart hoofdstuk gewijd kunnen en moeten worden.
- (14) In het algemeen moeten de maatregelen ter consolidering van de begroting naar het oordeel van de Raad een duurzame verbetering van het overheidssaldo teweegbrengen en er tegelijkertijd op gericht zijn de kwaliteit van de openbare financiën te bevorderen en het groeipotentieel van de economie te versterken.

² In zijn conclusies van 10 november 2009 over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën "roept de Raad de lidstaten op in hun komende stabiliteits- en convergentieprogramma's op houdbaarheid gerichte strategieën centraal te stellen" en verzoekt hij voorts "de Commissie om, tezamen met het Comité voor de economische politiek en het Economisch en Financieel Comité, nog voor het volgende houdbaarheidsverslag de methodes ter beoordeling van de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën nader uit te werken." Het volgende houdbaarheidsverslag is voor 2012 gepland.

BEVEELT AAN:

- (1) Gezien het feit dat de begrotingssituatie van Cyprus in 2009 het gevolg is van de onbelemmerde werking van de automatische stabilisatoren, alsook van maatregelen (ter grootte van 1½% van het bbp in 2009) die een passende reactie op de economische neergang vormen en aansluiten bij het Europees economisch herstelplan, maken de Cypriotische autoriteiten zo spoedig mogelijk doch uiterlijk in 2012 een einde aan de thans bestaande buitensporigtekortsituatie.
- (2) De Cypriotische autoriteiten dringen het overheidstekort op geloofwaardige en duurzame wijze terug tot onder de 3% van het bbp door binnen een middellangetermijnkader maatregelen te nemen. Daartoe wordt in het bijzonder van de Cypriotische autoriteiten verwacht dat zij:
 - (a) de noodzakelijke maatregelen treffen om het begrotingstekort 2010 terug te dringen tot onder 6% van het bbp en een sterker op de uitgaven gerichte consolidatiestrategie uitwerken om het tekort in 2012 tot onder de referentiewaarde terug te dringen;
 - (b) met het oog hierop in de periode 2010-2012 een gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning van ten minste 1¾% van het bbp realiseren, die ook ertoe moet bijdragen dat de brutoschuldquote van de overheid weer in een bevredigend tempo kan gaan dalen richting de referentiewaarde doordat opnieuw een adequaat primair overschot wordt gerealiseerd;
 - (c) de maatregelen specificeren en nauwgezet ten uitvoer leggen die vereist zijn om het buitensporige tekort tegen 2012 te corrigeren als het conjunctuurklimaat dit mogelijk maakt, en het tekort sneller terug te dringen indien de economische of budgettaire omstandigheden gunstiger uitvallen dan thans wordt verwacht.
- (3) Om de risico's voor de aanpassing te beperken, versterkt Cyprus het bindende karakter van het begrotingskader voor de middellange termijn en oefent het land het hele jaar door een betere controle uit op de uitvoering van de begroting.
- (4) Cyprus verbetert de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn door hervormingsmaatregelen door te voeren teneinde de uitgaven aan pensioenen en gezondheidszorg te beheersen en daarmee de verwachte stijging van leeftijdsgerelateerde uitgaven te beteugelen.
- (5) Voorts wordt de Cypriotische autoriteiten aangeraden naast de begrotingsinspanning andere gelegenheden, met inbegrip van verbeterde economische omstandigheden, te baat te nemen om de verlaging van de bruto schuldquote in de richting van de referentiewaarde te versnellen.
- (6) De Raad stelt [13 januari 2011] vast als uiterste datum waarop de Cypriotische regering doeltreffende actie moet ondernemen en invulling moet geven aan de noodzakelijke maatregelen om de correctie van het buitensporige tekort naderbij te brengen. Bij de beoordeling van de doeltreffendheid van deze actie zal rekening worden gehouden met de economische ontwikkelingen die zich ten opzichte van de

economische vooruitzichten in de voorjaarsprognoses 2010 van de diensten van de Commissie hebben voorgedaan.

De Cypriotische autoriteiten brengen tot de beëindiging van de buitensporigtekortprocedure in een apart hoofdstuk in de komende actualiseringen van het stabiliteitsprogramma, verslag uit over de vorderingen die bij de uitvoering van deze aanbevelingen zijn gemaakt.

Voorts wijst de Raad op het belang van het bereiken van de middellangetermijndoelstelling (MTD) voor een passend begrotingsbeheer in tijden van economische neergang. Hij verzoekt de Cypriotische autoriteiten daarom de budgettaire consolidatie na de correctie van het buitensporige tekort voort te zetten en af te koersen op de middellangetermijndoelstelling, namelijk een begroting die structureel gezien in evenwicht is. De inachtneming van de begrotingsdoelstellingen en de strakke uitgavenbeheersing op middellange termijn zouden kunnen worden versterkt door de beoogde volledige tenuitvoerlegging van een effectief meerjarig begrotingskader.

Deze aanbeveling is gericht tot de Republiek Cyprus.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter