



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 7.6.2011
SEC(2011) 803 definitief

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Cyprus

en met een advies van de Raad

over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Cyprus voor de periode 2011-2014

{SEC(2011) 721 definitief}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Cyprus

en met een advies van de Raad

over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Cyprus voor de periode 2011-2014

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 3,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie²,

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 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten³ aangenomen, die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB C [...] van [...], blz. [...].

³ Gehandhaafd voor 2011 bij Besluit 2011/308/EU van de Raad van 19 mei 2011.

- (3) Op 12 januari 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de eerste jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot een nieuwe cyclus van economische governance in de EU en het eerste Europees Semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust.
- (4) Op 25 maart 2011 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake begrotingsconsolidatie en structurele hervorming goedgekeurd (overeenkomstig de conclusies van de Raad van 15 februari en 7 maart 2011 en ten gevolge op de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie). Hij benadrukte dat voorrang moet worden gegeven aan het weer gezond en houdbaar maken van begrotingen, het terugdringen van de werkloosheid door hervormingen van de arbeidsmarkt en nieuwe inspanningen om de groei te stimuleren. Hij verzocht de lidstaten deze prioriteiten om te zetten in concrete maatregelen die in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's en in hun nationale hervormingsprogramma's zullen worden opgenomen.
- (5) Op 25 maart 2011 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 de stabiliteits- of convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's.
- (6) Op 6 mei 2011 heeft Cyprus zijn nationale hervormingsprogramma en op 7 mei 2011 zijn geactualiseerd stabiliteitsprogramma voor de periode 2010-2014 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (7) De Cypriotische economie herstelt redelijk na in 2009 voor het eerst in vijfendertig jaar te zijn gekrompen, toen het reële bbp met 1,7% daalde. De arbeidsmarkt leed onder de recessie, met een werkloosheid die in 2010 6,5% bereikte. De toestand van de overheidsfinanciën is eveneens verslechterd. Komende van een overschotsituatie, vertoonde de overheidsbegroting in 2009 een tekort van 6% van het bbp onder impuls van automatische stabilisatoren, discretionaire budgettaire stimuleringsmaatregelen om de economische neergang tegen te gaan en tamelijk grote effecten als gevolg van een minder hoge belastinginkomsten genererende groei. De economische activiteit is in 2010 matig verbeterd met een groei van 1%, voornamelijk gedreven door voorraadopbouw, na de grote opruiming van de voorraden die in 2009 plaatsvond, samen met een licht hervattende particuliere consumptie. De versterkende economische vooruitzichten zullen naar verwachting de arbeidsmarkt ten goede komen, de werkgelegenheid zal naar verwachting een bescheiden herstel kennen, terwijl de werkloosheid geleidelijk zou moeten dalen na het hoogtepunt einde 2010.
- (8) Op basis van de beoordeling van het geactualiseerde stabiliteitsprogramma ingevolge Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad is de Raad van oordeel dat het macro-economische scenario waar bij de begrotingsprognoses vanuit gegaan wordt plausibel is tot 2012 maar, beoordeeld op basis van de voorjaarsprognoses 2011 van de diensten van de Commissie, vervolgens te gunstig. Het stabiliteitsprogramma is erop gericht, overeenkomstig de aanbevelingen van de Raad, het begrotingstekort te verminderen tot 4% van het bbp in 2011 en 2,6% in 2012 en vervolgens de consolidatie voor te zetten. Volgens het programma zal de schuldquote in 2012 een hoogtepunt bereiken en daarna weer teruglopen. De gemiddelde jaarlijkse verbetering van het structurele saldo voor de periode 2011-2012 bedraagt, in overeenstemming met de aanbevelingen van de Raad, 1,5% van het bbp. De structurele verbetering zal echter zowel in 2013 als in

2014 beneden de eisen van het stabiliteits- en groeipact liggen. De middellangetermijndoelstelling (MTD), naar is herbevestigd een in structureel opzicht sluitende begroting, zal binnen de programmaperiode niet worden bereikt. Terwijl voor de geplande algehele aanpassing gemikt wordt op een beperking van de uitgaven, hebben de meeste maatregelen in 2011 betrekking op de inkomstzijde. In het algemeen zijn er aan het in het programma geplande consolidatietraject neerwaartse risico's verbonden die betrekking hebben op de doorlopende bijstelling met het oog op minder hoge belastinginkomsten genererende groei, de praktijk om in de loop van het jaar aanvullende begrotingen vast te stellen en de tijdige uitvoering van maatregelen die nog met de sociale partners moeten worden overeengekomen en andere maatregelen die nog moeten worden gespecificeerd (bv. beperking van de lopende uitgaven). Gezien deze risico's kunnen aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn indien de macro-economische of budgettaire ontwikkelingen slechter uitvallen dan verwacht.

- (9) Ondanks daling tot ongeveer 9% van het bbp in 2010 is het tekort op de lopende rekening nog steeds groot en zal het waarschijnlijk de economische groei op middellange termijn inperken. De hoge uitgaven in de overheidssector moeten uit buitenlandse leningen of uit hogere binnenlandse particuliere besparingen worden gefinancierd. In het laatste geval zou de productie minder groeien wegens teruglopende particuliere consumptie of investeringen. Op middellange termijn zou het tekort verder verbeteren, maar in een matig tempo. Op 13 juli 2010, in de context van de buitensporigtekortprocedure, heeft de Raad de Cypriotische autoriteiten aanbevolen bovendien het bindende karakter van hun budgettaire middellangetermijnkader te versterken. Tot nu toe is geen vooruitgang gerapporteerd. Volgens het stabiliteitsprogramma dient het budgettaire middellangetermijnkader volledig te zijn uitgevoerd vanaf het begrotingsjaar 2014 in plaats van het begrotingsjaar 2012, zoals recent nog de verwachting was. Daarom zou het effect ervan pas op middellange termijn worden gevoeld. Voor het welslagen van een duurzame consolidatie van de overheidsfinanciën is het belangrijk dat de hand wordt gehouden aan het tijdschema voor de invoering van het nieuwe kader.
- (10) De banksector heeft de wereldwijde financiële crisis en de staatsschuldcrisis in het eurogebied goed doorstaan zonder dat de overheid diende in te grijpen. Met activa die meer dan een zesvoud bedragen van het bbp, wanneer dochterondernemingen en filialen van buitenlandse banken niet worden meegerekend, en een tienvoud bedragen van het bbp wanneer deze wel worden meegerekend, is de banksector groot in verhouding tot de economie. Bovendien is hij relatief geconcentreerd, met een markt die gedomineerd wordt door drie binnenlandse groepen die ongeveer 55% van de totale geconsolideerde bancaire activa in handen hebben, de coöperatieve banken niet meegerekend. De huidige risico's voor de internationale financiële markten vragen om een voortzetting van conservatief balansbeheer en prudentieel toezicht. Er zijn twee verschillende toezichthouders: de Central Bank of Cyprus voor de commerciële banken en de Authority for the Supervision and Development of Cooperative Societies (ASDCS) voor de coöperatieve kredietinstellingen. Ondanks de IMF-aanbeveling om één toezichthouder voor zowel de banken als de coöperatieve kredietinstellingen te hebben, is geen vooruitgang geboekt.
- (11) Van de vergrijzing gaat naar verwachting een veel groter langetermijneffect op de begroting uit dan gemiddeld in de EU het geval is. Dit komt vooral doordat de pensioenuitgaven in verhouding tot het bbp de komende decennia vrij sterk zullen

stijgen. In april 2009 is een hervorming van het pensioenstelsel doorgevoerd. Die is vooral gericht op de inkomstenzijde en zou de stijging van de pensioenuitgaven slechts licht vertragen. De vooruitgang met betrekking tot de hervorming van de gezondheidszorg, met het doel de verwachte stijging van de uitgaven terug te dringen door de invoering van een nationaal stelsel van gezondheidszorg en de omvorming van de openbare ziekenhuizen tot autonome entiteiten, is zeer beperkt.

- (12) De automatische aanpassing van de duurtetoeslag tweemaal per jaar (indexkoppeling) is direct gerelateerd aan de gemiddelde procentuele verandering van de consumentenprijsindex (CPI) gedurende de laatste zes maanden ten opzichte van de voorgaande zes maanden. Die indexkoppeling heeft een breed draagvlak bij de sociale partners en bleef tijdens het cao-beraad onbespreekbaar. Door de uniforme toepassing ervan kunnen de lonen echter de productiviteitsverschillen tussen de sectoren niet weerspiegelen. Minpunten van de indexkoppeling zijn in de eerste plaats dat de lonen alleen aan de productprijzen en niet aan de productiviteitsverhoging gerelateerd zijn. In de tweede plaats profiteren vooral de hogere inkomens van dit systeem (van 70% ervan worden de lonen geïndexeerd), terwijl de meeste laagste inkomens (bijv. ongeschoolde arbeiders) er niet onder vallen (slechts 6% wordt geïndexeerd). In de derde plaats heeft de indexkoppeling ook een belangrijke impact op de overheidsfinanciën, aangezien zij niet alleen van lonen en salarissen, maar ook van pensioenen, uitkeringen en andere vergoedingen een integrerend onderdeel is.
- (13) Terwijl de arbeidsparticipatie in Cyprus groter is dan het EU-gemiddelde, vertoont de arbeidsmarkt sterke onevenwichtigheden tussen mannen en vrouwen. De arbeidsparticipatiekloof tussen mannen en vrouwen, de kosten en beschikbaarheid (waaronder de ligging en het al of niet aanwezig zijn) van kinderopvangvoorzieningen in de nabijheid van het werk, de schaarste aan flexibele vormen van arbeid en de aanhoudend hoge loonkloof tussen mannen en vrouwen worden in het NHP erkend als belangrijke knelpunten die de werkgelegenheid en de groei hinderen. Terwijl de middelbare en universitaire scholingsgraad in Cyprus hoog is, blijken beroepsonderwijs en beroepsopleiding geen aantrekkelijke optie te zijn. Hoge jeugdwerkloosheid in combinatie met een hoog percentage volledig werklozen met een hoge scholingsgraad wijst op een aanmerkelijke discrepantie tussen het aanbod van en de vraag naar vaardigheden in de Cypriotische economie. Ook de deelname aan permanente educatie is laag voor een land met, in het bijzonder voor bepaalde groepen (laaggeschoolden, ouderen en werklozen), in het algemeen goede opleidingsniveaus. Om deze problemen aan te pakken, voorziet het NHP in de oprichting van een reeks nieuwe postsecundaire instellingen voor beroepsonderwijs en beroepsopleiding vanaf 2012-2013. Ook zijn er plannen om in hetzelfde academiejaar het nieuwe leerlingwezen in te voeren. Over het geheel genomen zou het voor de realisering van de strategische doelstelling van het land om van banen met een lage naar banen met een hoge productiviteit over te schakelen zeer nuttig zijn het onderwijs- en opleidingssysteem te heroriënteren om tot een betere mix van vaardigheden te komen die op de vraag van de arbeidsmarkt zijn afgestemd.
- (14) Cyprus heeft in juli 2010 een horizontale wet aangenomen voor de omzetting van de dienstenrichtlijn. Er is echter bezorgdheid over de volledigheid en de grondigheid van de omzetting aangezien in sectorspecifieke wetgeving, die ongewijzigd is gebleven, veel belemmeringen voor de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten blijven bestaan. Het gaat hierbij om algemene belemmeringen zoals vergunningen die door lokale autoriteiten voor elke bedrijfsactiviteit worden vereist of een beperking

van de duur van vergunningen, ongeacht de sector en de betrokken risico's, en zeer specifieke belemmeringen zoals vaste tarieven voor toeristische diensten, onderzoeken naar de economische behoeften en betrokkenheid van concurrenten bij het verlenen van vergunningen voor autoverhuur, discriminerende behandeling van bouwbedrijven uit andere lidstaten en een verbod voor architecten en ingenieurs om hun beroep uit te oefenen als rechtspersoon.

- (15) In het algemeen zouden milieueisen en problemen in verband met het hulpbronnen- en energiegebruik ernstige knelpunten kunnen creëren voor de groei. Deze houden verband met zijn bijzondere ligging en de gevolgen van de klimaatverandering in de vorm van extreme droogten. De kosteneffectiviteit van de steunregelingen voor hernieuwbare energie zou moeten worden beoordeeld. De werking van de energiesector kan reeds op korte termijn aanmerkelijk worden verbeterd middels de liberalisering van de markt, de invoering van concurrentie en de vergemakkelijking van investeringen in infrastructuur.
- (16) Cyprus heeft een aantal toezeggingen gedaan in het kader van het Euro Plus-pact.⁴ Wat de begroting betreft verplicht het pact het land om de budgettaire houdbaarheid te versterken door het opstellen van een kaderwet voor het aanpakken van financiële crises en het opzetten van een volledig onafhankelijk financieel stabiliteitsfonds. Voorts is een dialoog over de herstructurering van het publieke pensioenstelsel aan de gang die eind 2011 zou moeten zijn afgerond. De werkgelegenheidsmaatregelen zijn gericht op het bestrijden van illegale arbeid en zwartwerk, het aanpakken van de discrepantie tussen het aanbod van en de vraag naar vaardigheden en het vergroten van het concurrentievermogen van ondernemingen. De op het concurrentievermogen gerichte maatregelen hebben betrekking op de inperking van de ambtenarensalarissen (herontwerpen van het loonindexeringsmechanisme), de versterking van het concurrentievermogen van kleine en middelgrote ondernemingen, de afronding tegen 2011 van de nationale digitale strategie en de bevordering van energie-efficiëntie en hernieuwbare energiebronnen. Deze toezeggingen houden met de vier doelstellingen van het pact rekening. Zij liggen in het verlengde van de bredere hervormingsagenda die in het stabiliteits- en het nationale hervormingsprogramma wordt geschetst en bevestigen de reeds aangekondigde plannen om de hervormingen waar te maken om de structurele zwaktepunten van het land aan te pakken, zonder dat in dit stadium een tijdschema is gespecificeerd om problemen zoals de ambtenarensalarissen en het pensioenstelsel aan te pakken. Deze toezeggingen zijn beoordeeld en in de aanbevelingen in aanmerking genomen.
- (17) De Commissie heeft het stabiliteitsprogramma en het nationale hervormingsprogramma, met inbegrip van de toezeggingen van het Euro Plus-pact⁵, onderzocht. 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. In het licht hiervan is de Commissie van mening dat meer inspanningen noodzakelijk zijn in verband met het bereiken van

⁴ Nadere gegevens over de in het kader van het Euro Plus-pact gedane toezeggingen zijn te vinden in SEC(2011) 721.

⁵ SEC(2011) 721.

de begrotingstekortdoelstelling 2011 en dat aanvullende consolidatiemaatregelen moeten worden gespecificeerd voor 2012 en daarna. Om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te verbeteren, moet verdere actie op het gebied van pensioenen en gezondheidszorg worden ondernomen. Tevens moeten verdere stappen worden gedaan om het prudentiële toezicht op banken te versterken, het loonindexeringssysteem aan te passen en het beroepsonderwijs, de beroepsopleiding, de beroepsvaardigheden, het ondernemingsklimaat en de energie-efficiëntie te verbeteren.

- (18) In het licht van deze beoordeling, en rekening houdende met de aanbeveling van de Raad van 13 juli 2010 op grond van artikel 126, lid 7, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft de Raad de actualisering 2011 van het stabiliteitsprogramma van Cyprus onderzocht. Zijn advies⁶ daarover is met name in de onderstaande aanbevelingen (1) en (3) weergegeven, Rekening houdende met de conclusies van de Europese Raad van 25 maart 2011, heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma van Cyprus onderzocht,

BEVEELT AAN dat Cyprus in de periode 2011-2012 actie onderneemt om:

- (1) De noodzakelijke permanente maatregelen vast te stellen om tegen 2012 het buitensporige tekort te verhelpen. Maatregelen te nemen om de uitgaven goed in de hand te houden en van alle budgettaire meevallers gebruik te maken om het tekort en de schuld sneller te verminderen. Te zorgen voor voortgang op weg naar het bereiken van de middellangetermijndoelstelling met ten minste 0,5% van het bbp per jaar. Vanaf de opstelling van de begroting 2012 de geleidelijke invoering van een afdwingbaar meerjarig budgettair kader met een bindende wettelijke grondslag en corrigerende mechanismen alsmede programma- en prestatiegerichte budgettering te versnellen.
- (2) Het kader voor prudentieel toezicht op de banken en de coöperatieve kredietinstellingen verder te versterken om te zorgen voor de vroegtijdige opsporing van risico's.
- (3) De houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te verbeteren door hervormingsmaatregelen door te voeren om de uitgaven voor de pensioenen en de gezondheidszorg te beheersen om de verwachte stijging van de leeftijdsgerelateerde uitgaven te beteugelen. Voor de pensioenen, het aantal premieplichtige jaren te vergroten, de pensioenleeftijd aan de levensverwachting te koppelen en ervoor te zorgen dat het hoge armoederisicopercentage voor ouderen wordt aangepakt. Voor de gezondheidszorg, verdere stappen te ondernemen om de uitvoering van het nationale stelsel van gezondheidszorg te versnellen.
- (4) In overleg met de sociale partners en in overeenstemming met de nationale praktijk, het systeem van loononderhandelingen en loonindexering te hervormen om ervoor te zorgen dat de loongroei beter de ontwikkelingen op het gebied van arbeidsproductiviteit en concurrentievermogen weerspiegelt.
- (5) Binnen de geplande hervormingen voor het beroepsonderwijssysteem en het beroepsopleidingssysteem verdere stappen te doen om de onderwijsresultaten beter af

⁶ Uit hoofde van artikel 5, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

te stemmen op de behoeften van de arbeidsmarkt, met name door de oprichting van een postsecundaire instelling voor beroepsonderwijs en beroepsopleiding. Maatregelen te nemen om de effectiviteit van het systeem van beroepsopleiding te vergroten door het vergroten van de prikkels voor en het verbeteren van de toegang tot beroepsonderwijs en beroepsopleiding, met name voor de laagopgeleiden, vrouwen en oudere werknemers.

- (6) Tegen oktober 2011 in de sectorspecifieke wetgeving de resterende belemmeringen voor de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten af te schaffen om meer kansen voor groei en werkgelegenheid in de dienstensector te creëren.
- (7) Maatregelen in te voeren om de concurrentie op het gebied van netwerkdiensten te vergroten door een grotere prijsstellingsvrijheid toe te staan. Tegen 2012, rekening houdend met kostenefficiëntie- en billijkheidsoverwegingen, een waterbeheersplan en een prijsstellingssysteem in te voeren om voor een duurzamer beheer van de watervoorraden te zorgen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter