RÅDETS HENSTILLING

af 11. juli 2017

om Cyperns nationale reformprogram for 2017 og med Rådets udtalelse om Cyperns stabilitetsprogram for 2017

(2017/C 261/12)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker ([1]), særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer ([2]), særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

(1) Den 16. november 2016 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse, som markerede starten på det europæiske semester 2017 om samordning af de økonomiske politikker. Den 9.-10. marts 2017 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 16. november 2016 vedtog Kommissionen på grundlag af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen, hvori Cypern blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Samme dato vedtog Kommissionen desuden en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, som Det Europæiske Råd godkendte den 9.-10. marts 2017. Den 21. marts 2017 vedtog Rådet henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet (»henstillingen til euroområdet«) ([3]).

(2) Da Cypern har euroen som valuta, og i betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem økonomierne i Den Økonomiske og Monetære Union, bør Cypern sikre en fuldstændig og rettidig implementering af henstillingen vedrørende euroområdet som afspejlet i henstilling 1 til 5 nedenfor.

(3) Den 22. februar 2017 blev landerapporten for Cypern 2017 offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Cyperns fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 12. juli 2016, opfølgningen på de landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og opfyldelsen af Cyperns nationale Europa 2020-mål. Den indeholdt desuden en dybdegående undersøgelse efter artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011, hvis resultater også blev offentliggjort den 22. februar 2017. Kommissionen konkluderede på baggrund af sin analyse, at Cypern er berørt af uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer. Det er navnlig afgørende, at landet får rettet op på de mange ubalancer i form af private, offentlige og udenlandske gældsbyrder og får bugt med den store andel af misligholdte lån.

([1]) EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.
([2]) EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.
([3]) EUT C 92 af 24.3.2017, s. 1.

(4) Den 27. april 2017 fremlagde Cypern sit stabilitetsprogram for 2017 og den 28. april 2017 sit nationale reformprogram for 2017. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen. Cyperns nationale reformprogram indeholder både kort- og mellemsigtede tilsagn. Det indeholder især foranstaltninger til at nedbringe gælden i den private sektor, skabe bedre rammevilkår for erhvervslivet, lette adgangen til finansiering og foretage en nøje gennemgang af sundhedssektoren samt tilsagn om at reformere den offentlige sektor og retsvæsenet. Det nationale reformprogram dækker også de udfordringer, der er afdækket i landerapporten for 2017 og i henstillingen vedrørende euroområdet, herunder behovet for at relancere investeringer og sikre de offentlige finansers holdbarhed. Såfremt disse tiltag implementeres inden for de fastsatte frister, vil de bidrage til at afvikle Cyperns makroøkonomiske ubalancer og efterkomme de landespecifikke henstillinger. På basis af vurderingen af Cyperns politiske tilsagn bekræfter Kommissionen sin tidligere konklusion om, at det på nuværende tidspunkt ikke er nødvendigt at tage yderligere skridt inden for rammerne af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer, der er fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 og forordning (EU) nr. 1174/2011 ([1]). Gennemførelsen af det politiske reformprogram vil blive fulgt nøje ved hjælp af specifik overvågning.

(5) Der er taget hensyn til relevante landespecifikke henstillinger i forbindelse med programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene) for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 ([2]) kan Kommissionen, hvis det er nødvendigt for at støtte gennemførelsen af relevante henstillinger fra Rådet, anmode en medlemsstat om at evaluere og foreslå ændringer i sin partnerskabsaftale og relevante programmer. Kommissionen har redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende den nævnte bestemmelse, i retningslinjer for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter ESI-fondenes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring.

(6) Cypern er i øjeblikket underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten og omfattet af gældsreglen. I sit stabilitetsprogram for 2017 planlægger regeringen samlet set et overskud på budgettet for 2016-2020 (et overskud på den samlede saldo på omkring 0,4 % af BNP i løbet af programperioden). Den mellemfristede budgetmålsætning, dvs. et ligevægtigt strukturelt budget, planlægges at blive nået i 2017. Den genberegnede ([3]) strukturelle saldo ventes i de efterfølgende år at bevæge sig væk fra den mellemfristede budgetmålsætning i et støt tempo, hvilket ikke er i overensstemmelse med bestemmelserne under den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten. Den offentlige gældskvote ventes i 2016 at være nået op på 107,8 % for derefter at falde til 99,7 % i 2018 og yderligere til 88,8 % i 2020. Det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for disse budgetfremskrivninger, er realistisk. De makroøkonomiske antagelser i stabilitetsprogrammet er behæftede med risici for nedgang, som navnlig knytter sig til den store beholdning af misligholdte lån og den mulige forværring af situationen i resten af verden.

(7) Efter at Cypern havde korrigeret sit uforholdsmæssigt store underskud henstillede Rådet den 12. juli 2016, at Cypern overholder den mellemfristede budgetmålsætning i 2016 og 2017. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2017 opfylder Cypern ud fra en overordnet vurdering dette krav i 2017. Med hensyn til 2018 henstilles det, at Cypern fortsat opfylder den mellemfristede budgetmålsætning. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2017 svarer dette til en nominel vækst i de primære offentlige nettoudgifter ([4]) på maksimalt 0,3 %, hvilket svarer til en strukturel tilpasning på 0,2 % af BNP. Med en uændret politik risikerer Cypern ud fra en overordnet vurdering en vis afvigelse fra dette krav i 2018. Cypern forventes at overholde gældsreglen i 2017 og i 2018. Rådet er af den generelle opfattelse, at Cypern skal være parat til at træffe yderligere foranstaltninger for at sikre overensstemmelse i 2018.

([1]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1174/2011 af 16. november 2011 om håndhævelsesforanstaltninger til at korrigere uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer i euroområdet (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 8).

([2]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).

([3]) Den konjunkturkorrigerede saldo minus engangs- og midlertidige foranstaltninger, som er genberegnet af Kommissionen med udgangspunkt i den i fællesskab aftalte metode.

([4]) De offentlige nettoudgifter består af de samlede offentlige udgifter minus renteudgifter, udgifter til Unionens programmer, som fuldt ud modsvares af EU-midler, og ikke-diskretionære ændringer i udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse. Nationalt finansierede faste bruttoinvesteringer udjævnes over en fireårsperiode. Diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden eller lovbestemte indtægtsforøgelser er medregnet. Engangsforanstaltninger på både udgifts- og indtægtssiden modregnes.

(8) Den offentlige gæld er på vej nedad, men holdbarheden er fortsat præget af risici. Flere nyere finanspolitiske foranstaltninger og forsinkelser i gennemførelsen af centrale strukturreformer ventes at forringe den strukturelle saldo og risikerer at begrænse mulighederne for offentlige investeringer, som fremmer væksten.

(9) Cyperns offentlige sektor har nogle af de højeste lønomkostninger i euroområdet (målt i % af BNP) og er fortsat kendetegnet ved en stor ineffektivitet. Som led i det makroøkonomiske tilpasningsprogram er der sammen med arbejdsmarkedets parter tilrettelagt og vedtaget en række reformer, som sigter mod at rette op på dette. Disse omfatter bl.a. indførelsen af en bindende mekanisme til at begrænse lønstigninger blandt offentligt ansatte samt en omfattende reform af den offentlige forvaltning. Med undtagelse af den for nylig vedtagne reformlov om offentligt ansattes mobilitet står de lovgivningsmæssige reformer imidlertid over for visse vedtagelsesmæssige forhindringer, navnlig efter nedstemningen i det cypriotiske parlament i december 2016. Indtil den bindende reform er blevet vedtaget, anvendes mekanismen til begrænsning af de offentlige lønninger ved hjælp af kollektive overenskomster og gælder frem til 2018.

(10) Der er iværksat enkelte reformer til at tackle korruption. Nyere initiativer omfatter reformer for at liberalisere offentlige udbud på lokalt plan samt en lov om finansiering af politiske partier, som blev vedtaget i december 2015. I 2016 blev der vedtaget en forfatningsændring om oplysning om formueforhold for embedsmænd. Koordinationsorganet mod korruption råder imidlertid ikke over tilstrækkeligt personale, og man har stadig ikke sat ind over for manglerne i disciplinærordningen for embedsmænd.

(11) Cypern har truffet foranstaltninger til at styrke sit retsvæsen, men står stadig over for alvorlige udfordringer med hensyn til effektiviteten heraf. Ineffektive retsprocedurer og begrænset kapacitet skaber betydelige forsinkelser i sagsbehandlingen. Det påvirker erhvervslivets rammevilkår og indvirker især på fuldbyrdelses- og insolvensreglernes rette funktion. Der er indført insolvensregler for at mindske omfanget af ikkebæredygtig gæld i den private sektor, som inciterer banker og skyldnere til at nå til enighed om rekonstruktionsløsninger. Redskabernes effektivitet hæmmes imidlertid af flere forhold, bl.a. den tidligere nævnte ineffektivitet i retsvæsenet, en ringe administrativ kapacitet og skyldnernes ringe kendskab til procedurerne. Der er også stadig et stort sagsefterslæb og væsentlige forsinkelser i forbindelse med udstedelse og overdragelse af skøder. Alt dette hæmmer indsatsen for at nedbringe gælden og sænker genopretningen på boligmarkedet.

(12) Omfanget af misligholdte lån er faldende, men ligger dog stadig på et højt niveau, hvilket forhindrer banksektoren i at fungere korrekt og bremser långivningen til realøkonomien. Bankerne opfylder ikke de mål for omstrukturering af lån, der er vedtaget sammen med Cyperns centralbank, hvilket er tegn på et behov for at udvide systemet og gøre det mere velfungerende og bindende, navnlig ved at fastsætte ambitiøse mål for nedbringelsen af misligholdte lån, som stemmer overens med bankernes strategier for nedbringelse af misligholdte lån. Omfanget af ny misligholdelse ligger også på et højt niveau, hvilket er tegn på mulige svagheder i låneomstruktureringsordningerne. Bankerne har øget deres risikoreserve, men niveauet ligger stadig under gennemsnittet i euroområdet, hvilket understreger nødvendigheden af at sikre en korrekt værdiansættelse af sikkerhedsstillelse, som kan understøtte en passende risikodækning. Fraværet af et sekundært lånemarked og regler for lånesecuritisation begrænser mulighederne for at øge gældsnedbringelsen og fjerne de misligholdte lån fra bankernes balancer, og der er derfor behov for yderligere reguleringsmæssige og lovgivningsmæssige tiltag for at indføre de nødvendige redskaber til at lette bankernes balancestyring. Samtidig er tilsynet med forsikrings- og pensionsfondene stadig for svagt, og myndighederne har en for lav administrativ kapacitet, hvilket truer den finansielle stabilitet.

(13) Den økonomiske genrejsning i Cypern skrider fremad. Den potentielle vækst er imidlertid stadig lav og hæmmes af den begrænsede gennemførelse af strukturreformer, investeringshindringer og dårlige rammevilkår for erhvervslivet. De vækstfremmende initiativer, der er præsenteret i vækstplanen, er ved at blive gennemført, men det går temmelig langsomt. Lovgivningsforslaget om at tiltrække og fremme strategiske investeringer er stadig kun i udkastfasen. Regeringen arbejder på at lette de små og mellemstore virksomheders adgang til finansiering. Som beskrevet i det nationale reformprogram er der iværksat nye målrettede initiativer til at løse denne udfordring. Hovedparten af disse nye initiativer vedrørende adgang til finansiering befinder sig imidlertid stadig kun på det indledende stadie. Privatiseringerne, som sigter mod at tiltrække produktivitetsfremmende udenlandske investeringer, møder politisk modstand og skrider kun langsomt frem. Reformen af energisektoren kan også bidrage til at øge konkurrenceevnen, men den er ramt af forsinkelser. Disse vedrører navnlig opsplitningen af Cyperns elektricitetsmyndighed og etableringen af et nyt elmarked, som fortsat kræver en garanti for transmissionssystemsoperatørens reelle uafhængighed.

(14) Arbejdsløsheden er for nedadgående, men fortsat høj, navnlig blandt unge og langtidsledige. Planerne om at øge antallet af rådgivere i arbejdsformidlingen og specialuddanne dem er endnu ikke blevet til noget. Disse rådgivere vil desuden formodentlig blive ansat under tidsbegrænsede kontrakter, og spørgsmålet vil derfor forblive uløst ud fra et strukturelt perspektiv. Der er derfor ikke tilstrækkelig kapacitet til at imødekomme jobsøgernes behov, navnlig for dem der har vanskeligt ved at komme ind på arbejdsmarkedet, og der iværksættes ingen foranstaltninger til at sørge for deres aktivering. De aktive arbejdsmarkedsprogrammer og bistandsordningerne belastes stadig af en begrænset kvalitetsvurdering og opfølgende foranstaltninger.

(15) Cyperns udgifter i uddannelsessektoren ligger fortsat over gennemsnittet i Unionen. Uddannelsesresultaterne er dog blevet ringere i forhold til tidligere. Ifølge resultaterne af PISA-undersøgelsen fra 2015 ligger Cypern blandt de sidste i Unionen, når det kommer til grundlæggende færdigheder inden for matematik, naturfag og læsning. De nyligt trufne foranstaltninger for at rette op herpå, bl.a. et bedre system til at udpege undervisere og en modernisering af skolepensum, er skridt i rette retning, men situationen ville se endnu bedre ud, hvis der blev gjort flere anstrengelser for at gennemføre reformerne, bl.a. af evalueringen af undervisere.

(16) Der er stadig ikke gjort meget for at løse problemstillingen med kvalifikationsmismatch på arbejdsmarkedet, hvilket hæmmer udsigterne til holdbar vækst på lang sigt. De erhvervsrettede uddannelser er kendetegnet ved en lav deltagelse, og de videregående uddannelser har en begrænset arbejdsmarkedsrelevans, og derfor er en stor andel af de universitetsuddannede ansat i stillinger, der ikke kræver en videregående uddannelse.

(17) Den cypriotiske sundhedssektor er kendetegnet ved ikke at dække universelt og lider under mangler på forskellige niveauer. Det begrænser adgangen til passende og effektive sundhedsydelser. Det er vigtigt at få indført lovgivning om oprettelse af et nationalt sundhedssystem og at give hospitalerne mere selvbestemmelse for at øge kapaciteten og omkostningseffektiviteten i sundhedssektoren, men denne lovgivning afventer stadig vedtagelse i parlamentet.

(18) Som led i det europæiske semester 2017 har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Cyperns økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2017. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet for 2017 og det nationale reformprogram for 2017 samt opfølgningen på de henstillinger, der er blevet rettet til Cypern i de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Cypern, men også til deres overensstemmelse med EU-regler og -retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Unionen ved på EU-plan at give input til de kommende nationale beslutninger.

(19) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået stabilitetsprogrammet for 2017, og dets holdning ([1]) afspejles især i henstilling 1 nedenfor.

(20) På baggrund af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram for 2017 og stabilitetsprogrammet for 2017. Rådets henstillinger i henhold til artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles i henstilling 1 til 4 nedenfor,

HENSTILLER, at Cypern i 2017 og 2018 iværksætter tiltag med henblik på at:

1. Føre en finanspolitik, der stemmer overens med bestemmelserne under den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten, hvilket indebærer at holde sig inden for den mellemfristede budgetmålsætning i 2018. Anvende ekstraordinære indtægter til at fremskynde nedbringelsen af den offentlige gældskvote. Inden udgangen af 2017 vedtage centrale lovgivningsreformer med henblik på at effektivisere den offentlige sektor, og navnlig forbedre den offentlige forvaltning samt forvaltningen af statsejede enheder og lokale myndigheder.

([1]) I henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1466/97.

2. Øge effektiviteten i retsvæsenet ved at modernisere retsplejen, gennemføre passende informationssystemer og øge specialiseringen af retter. Træffe yderligere foranstaltninger til at fjerne hindringerne for den fulde gennemførelse af insolvens- og fuldbyrdelsesreglerne og sikre pålidelige og hurtige systemer til udstedelse af skøder og overdragelse af fast ejendom.

3. Øge tempoet for nedbringelsen af misligholdte lån ved at fastsætte relevante mængde- og tidsbestemte mål for bankerne og sikre en korrekt værdiansættelse af sikkerhedsstillelse med henblik på risikodækning. Skabe betingelser for et velfungerende sekundært marked for misligholdte lån. Integrere og styrke tilsynet med forsikringsselskaber og pensionsfonde.

4. Øge tempoet for gennemførelsen af handlingsplanen for vækst ved særligt at fokusere på strategiske investeringer og bedre adgang til finansiering, og inden udgangen af 2017 genoptage gennemførelsen af privatiseringsplanen. Tage afgørende skridt hen imod den ejerskabsmæssige opsplitning af Cyperns elektricitetsmyndighed og navnlig komme videre med den funktionelle og regnskabsmæssige opsplitning inden udgangen af 2017.

5. Øge tempoet for gennemførelsen af reformer, der sigter mod at forbedre kapaciteten i den offentlige arbejdsformidling, og forbedre kvaliteten og resultaterne af den aktive beskæftigelsespolitik. Gennemføre reformen af uddannelsessystemet for at øge dets arbejdsmarkedsrelevans og præstationer, herunder i forbindelse med evalueringen af undervisere. Inden udgangen af 2017 vedtage lovgivning om en hospitalsreform og universel sundhedsdækning.

Udfærdiget i Bruxelles, den 11. juli 2017.

På Rådets vegne

T. TÕNISTE

Formand