AANBEVELING VAN DE RAAD

van 11 juli 2017

over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Cyprus en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2017 van Cyprus

(2017/C 261/12)

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 beleid ([1]), 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 onevenwichtigheden ([2]), en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op 16 november 2016 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2017 voor coördinatie van het economisch beleid. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 9-10 maart 2017 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 16 november 2016 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Cyprus heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen. Tevens heeft de Commissie op die datum een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen, die op 9-10 maart 2017 door de Europese Raad is bekrachtigd. Op 21 maart 2017 heeft de Raad de Aanbeveling van de Raad van 21 maart 2017 over het economisch beleid van de eurozone („aanbeveling voor de eurozone") ([3]) vastgesteld.

(2) Als lidstaat die de euro als munt heeft en in het licht van de grote onderlinge verwevenheid tussen de economieën van de Economische en Monetaire Unie, dient Cyprus ervoor te zorgen dat volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling voor de eurozone, zoals weergegeven in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 5.

(3) Op 22 februari 2017 is het landverslag 2017 voor Cyprus gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Cyprus bij de tenuitvoerlegging van de op 12 juli 2016 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de landspecifieke aanbevelingen die in de jaren voordien werden goedgekeurd, en de vooruitgang die Cyprus richting zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt. Het landverslag bevatte ook een op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerde diepgaande evaluatie, waarvan de uitkomsten ook op 22 februari 2017 zijn gepubliceerd. Op basis van haar analyse concludeerde de Commissie dat Cyprus wordt geconfronteerd met buitensporige macro-economische onevenwichtigheden. Met name is het van essentieel belang dat het land de talrijke onevenwichtigheden in de vorm van de particuliere, publieke en externe schuldenlast, en het grote volume oninbare leningen aanpakt.

([1]) PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
([2]) PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.
([3]) PB C 92 van 24.3.2017, blz. 1.

(4) Cyprus heeft op 27 april 2017 zijn stabiliteitsprogramma 2017 en op 28 april 2017 zijn nationaal hervormingsprogramma 2017 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd. Het Cypriotische nationale hervormingsprogramma omvat toezeggingen voor zowel de korte als de middellange termijn. Met name bevat het maatregelen om de schuldenlast in de particuliere sector te verminderen, het ondernemingsklimaat te verbeteren, de toegang tot financiering te bevorderen en de zorgsector grondig te hervormen, en toezeggingen om de overheidssector en de rechtspraak te hervormen. Het nationale hervormingsprogramma bestrijkt ook de uitdagingen die zijn genoemd in het landverslag 2017 en de aanbeveling voor de eurozone, met onder meer de noodzaak om investeringen opnieuw op gang te brengen en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verzekeren. Indien deze maatregelen volledig worden doorgevoerd binnen de aangegeven termijnen, zouden ze kunnen helpen om een antwoord te bieden op de macro-economische onevenwichtigheden en landspecifieke aanbevelingen van Cyprus. Op basis van de beoordeling van de beleidstoezeggingen van Cyprus bevestigt de Commissie haar eerdere beoordeling dat in dit stadium geen verdere stappen nodig zijn in het kader van de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden waarin is voorzien in Verordening (EU) nr. 1176/2011 en Verordening (EU) nr. 1174 2011 van het Europees Parlement en de Raad ([1]). De tenuitvoerlegging van de agenda voor beleidshervormingen zal op de voet worden gevolgd via specifieke monitoring.

(5) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad ([2]) kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de betrokken programma's te evalueren en wijzigingen voor te stellen, wanneer dit nodig is om de uitvoering van betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft nadere gegevens verstrekt over de wijze waarop zij gebruik zal maken van die bepaling in richtsnoeren over de toepassing van de maatregelen die de doeltreffendheid van de ESI-fondsen koppelen aan gezond economisch bestuur.

(6) Cyprus valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en is aan de schuldregel onderworpen. In zijn stabiliteitsprogramma 2017 gaat het kabinet uit van een nominaal begrotingsoverschot in de periode 2016-2020 (nl. een nominaal saldo van ongeveer 0,4 % van het bbp tijdens de programmaperiode). De begrotingsdoelstelling op middellange termijn, vastgesteld als een structureel begrotingsevenwicht, zal volgens de plannen in 2017 worden verwezenlijkt. Voorspeld wordt dat het herberekende ([3]) structurele saldo de komende jaren alsmaar verder van de middellangetermijndoelstelling zal gaan afwijken, hetgeen niet strookt met de vereisten van het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact. Aangenomen wordt dat de schuldquote van de overheid in 2016 op 107,8 % van het bbp is uitgekomen en zal teruglopen tot 99,7 % in 2018 en vervolgens verder zal dalen tot 88,8 % in 2020. Het macro-economische scenario dat aan die begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel. Aan de macro-economische aannamen van het stabiliteitsprogramma zijn neerwaartse risico's verbonden. Deze hangen vooral samen met het grote volume oninbare leningen en een mogelijke verslechtering van de externe omgeving.

(7) Na de correctie van het buitensporige tekort heeft de Raad Cyprus op 12 juli 2016 aanbevolen de begrotingsdoelstelling op middellange termijn in 2016 en 2017 in acht te nemen. Afgaande op de voorjaarsprognoses 2017 van de Commissie zal Cyprus in 2017 volgens een algehele evaluatie aan dat vereiste voldoen. Wat 2018 betreft, wordt Cyprus aanbevolen de begrotingsdoelstelling op middellange termijn te blijven waarmaken. Volgens de voorjaarsprognoses 2017 van de Commissie spoort dit met een maximale nominale groeivoet van de netto primaire overheidsuitgaven ([4]) van 0,3 %, hetgeen overeenstemt met een structurele aanpassing van 0,2 % van het bbp. Bij ongewijzigd beleid zou voor Cyprus volgens een algehele evaluatie het gevaar bestaan dat in 2018 enigszins van dat vereiste zal worden afgeweken. De verwachting is dat Cyprus in 2017 en 2018 de schuldregel in acht zal nemen. Al met al is de Raad van oordeel dat Cyprus moet klaarstaan om verdere maatregelen te nemen om in 2018 naleving te garanderen.

([1]) Verordening (EU) nr. 1174/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende handhavingsmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 8).

([2]) Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

([3]) Conjunctuurgezuiverd saldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen, dat door de Commissie is herberekend volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

([4]) De netto-overheidsuitgaven bestaan uit de totale overheidsuitgaven exclusief rente-uitgaven, uitgaven in het kader van programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit fondsen van Unie worden gefinancierd en niet-discretionaire veranderingen in de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen. Nationaal gefinancierde bruto-investeringen in vaste activa zijn gespreid over een periode van vier jaar. Er wordt rekening gehouden met discretionaire inkomstenmaatregelen of bij wet verplicht gestelde inkomstenstijgingen. Eenmalige maatregelen aan zowel de inkomsten- als de uitgavenzijde worden uitgevlakt.

(8) De overheidsschuld zit op een neerwaarts traject, maar de houdbaarheid ervan blijft aan risico's onderhevig. Een aantal recente budgettaire maatregelen, maar ook vertragingen bij de uitvoering van cruciale structurele hervormingen zullen naar verwachting leiden tot een verslechtering van het structurele saldo en dreigen de marge voor groeibevorderende overheidsinvesteringen te verkrappen.

(9) De loonsom van de Cypriotische overheidssector (uitgedrukt als percentage van het bbp) behoort tot de hoogste in de eurozone, en deze sector wordt nog steeds gekenmerkt door ondoelmatigheden. In het kader van het macro-economische aanpassingsprogramma is een reeks hervormingen uitgetekend en met de sociale partners overeengekomen; deze hervormingen moeten een antwoord bieden op dit probleem. Daarbij ging het onder meer om de invoering van een bindend vast mechanisme dat de loongroei voor overheidspersoneel moet beperken, en om een ingrijpende hervorming van de overheidsdiensten. Behalve wat betreft de onlangs aangenomen hervormings-wetgeving inzake mobiliteit van overheidspersoneel, staat de goedkeuring van deze hervormingswetgeving echter voor obstakels, met name na een negatieve stemming in het Huis van Afgevaardigden in december 2016. Zolang het mechanisme om de loongroei in de overheidssector te beteugelen, nog niet in zijn bindende vorm is goedgekeurd, wordt het toegepast via cao's en blijft het van toepassing tot 2018.

(10) Er zijn enige hervormingen doorgevoerd om de corruptie aan te pakken. Recente ontwikkelingen in dit verband zijn onder meer hervormingen om overheidsopdrachten op lokaal niveau te professionaliseren en de invoering in december 2015 van een wet op de financiering van politieke partijen. In 2016 is een grondwetswijziging goedgekeurd die de openbaarmaking van het vermogen van overheidsfunctionarissen mogelijk maakt. De coördinerende instantie voor corruptiebestrijding beschikt echter niet over voldoende personeel en sommige tekortkomingen in de tuchtregeling voor ambtenaren zijn nog altijd niet verholpen.

(11) Cyprus heeft maatregelen genomen ter versterking van zijn gerechtelijk apparaat, maar blijft ernstige problemen ondervinden wat de efficiëntie ervan betreft. Ondoelmatige procedures en beperkte capaciteit leiden tot aanzienlijke vertragingen bij de behandeling van rechtszaken. Dit gaat dan weer ten koste van het ondernemingsklimaat en met name het functioneren van nieuwe beslagleggings- en insolventieraamwerken. Die laatste zijn ingevoerd om het volume oninbare particuliere schulden te helpen terug te dringen, hetgeen banken en debiteuren aanzet om het eens te worden over oplossingen met schuldherschikking. Toch wordt de slagkracht van deze instrumenten aangetast door een reeks factoren, zoals de zo-even aangehaalde ondoelmatige rechtspraak, zwakke bestuurlijke capaciteit en het feit dat debiteuren niet altijd goed bekend zijn met de procedures. Ook blijven er aanzienlijke achterstanden en vertragingen bestaan bij de afgifte en overdracht van eigendomsbewijzen. Die ondergraven dan weer inspanningen inzake schuldafbouw en drukken op het herstel van de woningmarkt.

(12) Het volume oninbare leningen neemt af, maar blijft nog zeer groot, hetgeen de goede werking van de banksector belemmert en een negatief effect sorteert op de kredietverschaffing aan de reële economie. Banken blijven achter bij hun met de Central Bank of Cyprus overeengekomen doelstellingen inzake de herstructurering van leningen, hetgeen wijst op de noodzaak om het systeem doelgerichter en doeltreffender te maken en tevens een meer bindend karakter te geven, met name door ambitieuze doelstellingen vast te stellen voor het verminderen van het volume oninbare leningen, in lijn met de strategieën van banken om hun oninbare leningen af te bouwen. Het percentage hernieuwde wanbetaling blijft hoog, hetgeen mogelijke tekortkomingen bij de oplossingen voor krediet herstructurering aan het licht brengt. Het niveau van de voorzieningen voor risico's is toegenomen, maar blijft wel nog onder het gemiddelde voor de eurozone, hetgeen onderstreept dat ervoor moet worden gezorgd dat waarderingen van zekerheden betrouwbaar zijn en het aanleggen van passende voorzieningen voor risico's in de hand werken. Het ontbreken van een secundaire markt voor leningen en van een raamwerk voor leningsecuritisatie beperkt de mogelijkheden om sneller schulden af te bouwen en oninbare leningen af te voeren van de balansen van banken; hier zijn bijkomende initiatieven op het gebied van toezicht en wetgeving nodig ter voltooiing van het vereiste instrumentarium voor het faciliëren van het balansbeheer van banken. Bovendien blijft de governance en de administratieve capaciteit van het toezicht op verzekeringsondernemingen en pensioenfondsen zwak, hetgeen risico's inhoudt voor de financiële stabiliteit.

(13) Het economische herstel van Cyprus zet door. Niettemin blijft het groeipotentieel zwak, omdat het wordt ingetoomd door de beperkte implementatie van structurele hervormingen, bottlenecks voor investeringen en tekortkomingen in het ondernemingsklimaat. Groeibevorderende initiatieven die in het actieplan voor groei zijn gepresenteerd, zijn in uitvoering, maar een en ander verloopt vrij traag. Een wetgevingsvoorstel om strategische investeringen aan te trekken en te stimuleren, zit nog in het ontwerpstadium. Het kabinet werkt eraan om het midden- en kleinbedrijf betere toegang tot financiering te bieden. Om deze dringende kwestie aan te pakken, is een aantal nieuwe gerichte initiatieven opgestart, zoals gemeld in het nationale hervormingsprogramma. Toch bevinden de meeste van deze nieuwe initiatieven inzake toegang tot financiering zich nog steeds in een pril stadium. Privatiseringsinspanningen die productiviteitsbevorderende buitenlandse investeringen moeten aantrekken, kampen met politieke tegenstand en vorderen traag. Ook de hervorming van de energiesector kan een belangrijke impuls aan het concurrentievermogen geven, al heeft de tenuitvoerlegging ervan op bepaalde punten vertraging opgelopen. Daarbij gaat het met name om de ontvlechting van de Electricity Authority of Cyprus (EAC) en de totstandbrenging van de nieuwe elektriciteitsmarkt, waarvoor er nog steeds garanties moeten komen voor de daadwerkelijke onafhankelijkheid van de exploitant van het transmissienetwerk.

(14) De werkloosheid neemt af, maar blijft hoog, zeker bij jongeren en langdurig werklozen. Plannen om het aantal bemiddelaars bij de publieke arbeidsbemiddelingsdiensten uit te breiden en hun specialismen te verbeteren, zijn nog niet uitgevoerd. Bovendien zullen ze waarschijnlijk worden aangeworven op basis van tijdelijke contracten, zodat dit geen structureel antwoord op de uitdaging is. Daardoor is er nog steeds onvoldoende capaciteit om te voldoen aan de behoeften van werkzoekenden, vooral van mensen die het moeilijker hebben om de arbeidsmarkt te betreden, en om maatregelen te nemen om hen beter te bereiken en te activeren. De impact van actieve arbeidsmarktprogramma's en regelingen voor inkomenssteun blijft gering door de beperkte kwaliteitsbeoordeling en vervolgmaatregelen.

(15) In het onderwijs handhaaft Cyprus een uitgavenpeil dat boven het gemiddelde van de Unie ligt. De onderwijsprestaties zijn evenwel laag en zijn zelfs afgenomen ten opzichte van voorgaande jaren. Volgens de uitkomsten over 2015 van het programma voor internationale studentenbeoordeling (Programme for International Student Assessment — PISA) komt Cyprus in de Unie onder aan de lijst wat betreft basisvaardigheden voor wiskunde, wetenschap en lezen. Recentelijk ingevoerde remediërende maatregelen, zoals een beter stelsel voor het aanstellen van leerkrachten en een modernisering van leerplannen, zijn weliswaar eerste stappen in de juiste richting, maar toch kunnen verdere maatregelen om de geplande hervormingen te voltooien, met onder meer leerkrachtenevaluaties, sterk bijdragen tot het verbeteren van de situatie.

(16) Op de arbeidsmarkt zijn mismatches van vaardigheden nog voor een groot deel niet aangepakt, hetgeen negatief uitwerkt op de vooruitzichten voor duurzame groei op de lange termijn. De participatie is laag in hoger beroepsonderwijs en -opleiding en de relevantie van het hoger onderwijs voor de arbeidsmarkt is zwak, waardoor een hoog percentage van de personen met een diploma hoger onderwijs banen hebben aangenomen waarvoor niet noodzakelijk dat soort diploma vereist is.

(17) De zorg in Cyprus wordt nog steeds gekenmerkt door het ontbreken van universele dekking en diverse vormen van ondoelmatigheid. Een en ander beperkt de toegang tot adequate en daadwerkelijke zorg. Wetgeving om een nationaal zorgstelsel tot stand te brengen en publieke ziekenhuizen meer autonomie te geven is van essentieel belang om de capaciteit en kostenefficiëntie van de zorg te verbeteren, maar hier wordt nog gewacht op goedkeuring door het Parlement.

(18) In de context van het Europees Semester 2017 heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Cyprus verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landverslag 2017. Voorts heeft de Commissie zowel het stabiliteitsprogramma 2017 als het nationale hervormingsprogramma 2017 doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Cyprus zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Cyprus, maar is zij ook nagegaan of de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten.

(19) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2017 onderzocht en zijn advies [1] daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.

(20) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma 2017 en het stabiliteitsprogramma 2017 onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 4 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Cyprus in de periode 2017-2018 de volgende actie onderneemt:

(1) Zijn begrotingsbeleid blijven voeren conform de vereisten van het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact, hetgeen inhoudt dat het land in 2018 zijn begrotingsdoelstelling op middellange termijn blijft waarmaken. Meevallers gebruiken om de vermindering van de schuldquote van de overheid te versnellen. Tegen eind 2017 cruciale hervormingswetgeving aannemen om de doelmatigheid in de overheidssector te verbeteren, met name wat betreft het functioneren van overheidsdiensten, de governance van staatsbedrijven en lokale overheden.

[1] Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

(2) De rechtspraak doelmatiger maken door de civiele procedures te moderniseren, door passende informatiesystemen uit te rollen en door de specialisatie van rechters te vergroten. Bijkomende maatregelen nemen om hinderpalen op te ruimen voor de volledige implementatie van insolventie- en beslagleggingsraamwerken en om te zorgen voor betrouwbare en snelle systemen voor de afgifte van eigendomsbewijzen en de overdracht van eigendomsrechten van onroerende zaken.

(3) De afbouw van oninbare leningen versnellen door in dat verband kwantitatieve en tijdgebonden doelstellingen voor banken vast te stellen en door te zorgen voor correcte waarderingen van zekerheden met het oog op de opbouw van voorzieningen. De voorwaarden creëren voor een functionele secundaire markt voor oninbare leningen. Het toezicht op verzekeringsondernemingen en pensioenfondsen integreren en versterken.

(4) Meer vaart zetten achter de uitvoering van het actieplan voor groei, waarbij met name de klemtoon wordt gelegd op het versnellen van strategische investeringen en het verbeteren van toegang tot financiering, en tegen eind 2017 de uitvoering van het privatiseringsplan hervatten. Beslissende stappen zetten in de richting van de ontvlechting van de Electricity Authority of Cyprus en, met name, voortgaan met de functionele en boekhoudkundige ontvlechting, zodat deze eind 2017 is afgerond.

(5) Hervormingen versnellen die de capaciteit van publieke arbeidsbemiddelingsdiensten moeten vergroten en ervoor moeten zorgen dat met het actief arbeidsmarktbeleid kwalitatief betere resultaten worden behaald. De hervorming van het onderwijsstelsel voltooien om het relevanter te maken voor de arbeidsmarkt en de prestaties ervan te verbeteren, onder meer via leerkrachtenevaluaties. Tegen eind 2017 wetgeving aannemen voor een hervorming van de ziekenhuizen en universele dekking in de zorg.

Gedaan te Brussel, 11 juli 2017.

Voor de Raad

De voorzitter

T. TÕNISTE