

ADVIES VAN DE RAAD
van 4 maart 2008
over het stabiliteitsprogramma van Cyprus voor de periode 2007-2011

(2008/C 73/03)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,

Gelet op 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 op artikel 5, lid 2,

Gezien de aanbeveling van de Commissie,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

- (1) Op 4 maart 2008 heeft de Raad het eerste stabiliteitsprogramma van Cyprus voor de periode 2007-2011 behandeld ⁽²⁾.
- (2) In de voorbije tien jaar werd Cyprus gekenmerkt door een sterke economische groei, zij het met schommelingen in sommige jaren, die aangeven dat deze kleine open economie gevoelig is voor externe schokken.

In het kader van het begrotingsbeleid is de gunstige conjunctuur niet altijd benut om een begrotings-situatie te bewerkstelligen die vrijwel in evenwicht is dan wel een overschot vertoont en die een veiligheidsmarge zou verschaffen bij normale fluctuaties en de automatische stabilisatoren bij economische tegenvallers volledig hun werk zou laten doen. Dit wijst erop dat het noodzakelijk is een procyclische begrotingskoers te voorkomen wanneer de economie goede tijden doormaakt. In de laatste vier jaar hebben de Cypriotische autoriteiten met succes een begrotingsconsolidatie in gang gezet, die hoofdzakelijk aan de ontvangstenzijde heeft plaatsgevonden en die heeft geresulteerd in een vermindering van het overheidstekort van 6,5 % van het bbp in 2003 tot 1,2 % van het bbp in 2007. Dankzij een samenstelling van de groei die wellicht tijdelijk veel belastingontvangsten omvatte en die tot uitzonderlijk hoge overheidsontvangsten heeft geleid, vertoont het begrotingssaldo voor 2007 volgens de huidige ramingen een overschot van 1,5 % van het bbp. Voorts daalde de schuld van 69 % van het bbp in 2003 tot ongeveer 60 % in 2007. De beperkte beheersing van de primaire lopende uitgaven en het wellicht tijdelijke karakter van het samenstellingseffect waaraan de recente stijging van de belastinginkomsten is toe te schrijven, wijzen op de noodzaak van verdere verbeteringen in de uitgavencontrole. Dit zou bijdragen tot een stabilisering van de economie in het nieuwe kader van het lidmaatschap van het eurogebied. De hervorming van het pensioenstelsel en een tijdige uitvoering van de goedgekeurde hervormingen in de gezondheidszorg zouden ook bevorderlijk zijn voor het beheersen van de primaire uitgaven en zouden tegelijkertijd de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn ondersteunen

- (3) In het macro-economische scenario dat aan het programma ten grondslag ligt, wordt ervan uitgegaan dat de reële bbp-groei enigszins zal vertragen van 4,2 % in 2007 tot ongeveer gemiddeld 4 % gedurende de rest van de programmaperiode. Afgaande op de momenteel beschikbare informatie ⁽³⁾ lijkt dit scenario tot 2009 op plausibele groeihypothese te zijn gebaseerd en daarna op tamelijk optimistische groeiramingen. De inflatieprognoses van het programma lijken realistisch, maar tegen de achtergrond van de laatste ontwikkelingen van de internationale prijzen van olie en levensmiddelen, lijken per saldo de opwaartse risico's in de prognoses iets te overheersen.

⁽¹⁾ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1. Verordening gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1055/2005 (PB L 174 van 7.7.2005, blz. 1). Alle documenten waarnaar in deze tekst wordt verwezen, zijn te vinden op:

http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ De actualisering is één week na de in de gedragscode gestelde termijn van 1 december ingediend.

⁽³⁾ Bij de beoordeling wordt met name rekening gehouden met de najaarsprognoses 2007 van de diensten van de Commissie en met de beoordeling door de Commissie van het uitvoeringsverslag van oktober 2007 van het nationale hervormingsprogramma.

- (4) Voor 2007 wordt het overheidsoverschot in het stabiliteitsprogramma geraamd op 1,5 % van het bbp, een resultaat dat meer dan 3 procentpunten van het bbp beter is dan de doelstelling van een tekort van 1,6 % van het bbp uit de laatste actualisering van het convergentieprogramma. De opmerkelijke verbetering in 2007 is het resultaat van de uitzonderlijke stijging van de totale inkomsten door de bijzonder hoge belastingontvangsten als gevolg van de sterke winstgevendheid van de financiële sector en de krachtige groei van de investeringen in vastgoed. Een deel van de stijging van de belastinggrondslagen en de aanverwante inkomsten lijkt niet permanent te zijn. De geraamde resultaten voor 2007 zijn in overeenstemming met het verzoek dat de Raad in zijn advies van 27 februari 2007 over de vorige actualisering van het convergentieprogramma ⁽¹⁾ aan Cyprus heeft gericht, namelijk om „de in het programma uitgestippelde strategie voor begrotingsconsolidatie uit te voeren”.
- (5) In het licht van de beter dan verwachte resultaten voor 2007 zijn de in het stabiliteitsprogramma geschetste begrotingsdoelstellingen — tegen de achtergrond van grotendeels ongewijzigde macro-economische omstandigheden — veel verbeterd in vergelijking met die welke in de laatste actualisering van het convergentieprogramma waren opgenomen. In het stabiliteitsprogramma wordt als meer ambitieuze middellangetermijndoelstelling (MTD) voor de begrotingssituatie een structureel sluitende begroting gehanteerd (structureel wil zeggen: conjunctuurgezuiverd, ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen), in vergelijking met de vroegere MTD van een tekort van 0,5 % van het bbp. De begrotingsstrategie in het stabiliteitsprogramma heeft tot doel deze nieuwe MTD, die reeds in 2007 ruimschoots werd gehaald, tijdens de programmaperiode te handhaven. Aangenomen wordt dat het overheidsoverschot zal teruglopen van 1,5 % van het BBP in 2007 tot ongeveer 0,7 % in 2011; wat het primaire saldo betreft, is de daling meer uitgesproken, van 4,7 % tot 2,8 % van het bbp in 2011. De verkleining van het overschot is grotendeels het resultaat van een daling van de totale inkomsten als percentage van het bbp met 1,25 procentpunt, aangezien wordt aangenomen dat de totale uitgaven met net 0,25 procentpunt van het bbp zullen dalen.

Dit hangt grotendeels samen met de belangrijke besparingen inzake rente-uitgaven, aangezien het ernaar uitziet dat de primaire uitgaven met 0,25 procentpunt zullen stijgen. De beheersing van de uitgaven voor beloning van werknemers, subsidies en overheidsinvesteringen wordt namelijk meer dan gecompenseerd door stijgende sociale uitkeringen en andere uitgaven. De daling van de totale inkomsten vindt hoofdzakelijk plaats in 2008 (1,5 procentpunt van het bbp), aangezien wordt verwacht dat de helft van de buitengewone inkomstenstijging in 2007, ten belope van 1,5 % van het bbp, zich in 2008 niet opnieuw zal voordoen. Verwacht wordt dat de bruto overheidsschuld, geraamd op 60 % van het bbp in 2007, in 2008 zal teruglopen met 11,5 procentpunten van het bbp tot 48,5 % van het bbp. Dit is hoofdzakelijk het gevolg van een hoog primair overschot en een omvangrijke stock-flow adjustment met schuldverlagend effect wegens een aanzienlijke afbouw van financiële activa die gekoppeld zijn aan de amortisatiefonds. Daarna daalt de schuldquote volgens de prognoses in de loop van de programmaperiode verder met 8 procentpunten van het bbp tot 40,5 % in 2011.

- (6) In 2008 en 2009 zouden de begrotingsresultaten beter kunnen zijn dan in het programma wordt geraamd, maar daarna zouden de resultaten slechter kunnen uitvallen. In het programma wordt ervan uitgegaan dat slechts een gedeelte van de beter dan verwachte inkomsten in 2007 naar de daaropvolgende jaren wordt overgedragen. Hoewel dit bij gebrek aan meer gedetailleerde gegevens onzeker is, lijkt er ruimte te zijn voor een hogere overdracht, in het bijzonder in de jaren 2008 en 2009. Het feit dat het macro-economische scenario uitgaat van gunstige prognoses voor particuliere consumptiegroei in de laatste jaren van de programmaperiode vormt een negatief risico voor de inkomsten. Het vertrouwen op de uitgavenplafonds, die recentelijk in 2006 werden ingevoerd, is eveneens een risico, aangezien de informatie daarover niet volledig is en er in het bijzonder over de handhavingssystemen geen volledige toelichting wordt verstrekt.
- (7) In het licht van deze risicobeoordeling lijkt de in het programma uitgestippelde begrotingskoers toereikend om de nieuwe MTD van het programma in de gehele programmaperiode vast te houden. De in het programma als tijdelijk beschouwde inkomsten ten belope van 1,5 % van het bbp vallen hoewel ze wellicht van voorbijgaande aard zijn, niet onder eenmalige maatregelen en worden door de diensten van de Commissie dan ook niet als zodanig aangemerkt. Aangezien de economie momenteel „goede tijden” doormaakt, wijst een vermindering van het structureel overschot met meer dan 1 procentpunt van het bbp in 2008, ten opzichte van 1,75 % van het bbp vorig jaar, op een sterk procyclisch begrotingsbeleid, hetgeen niet zou sporen met het stabiliteits- en groeipact. De overweging van de regering dat de inkomstenstijging in 2007 slechts gedeeltelijk permanent zou kunnen zijn, wijst evenwel op een voorzichtige budgettaire aanpak, op grond waarvan inkomsten die voortvloeien uit een groeipatroon dat bijzonder hoge belastingontvangsten genereert, geen extra permanente uitgaven zouden mogen teweegbrengen. Hoewel de voorspelde verslechtering van de begrotingssituatie in vergelijking met 2007 grotendeels een gevolg is van de verwachte normalisatie van de belastingontvangsten, is er een risico dat de begrotingskoers in 2008 een procyclisch karakter krijgt in het licht van de risico's die verbonden zijn met de handhaving van de uitgavenplafonds.

⁽¹⁾ PB C 71 van 28.3.2007, blz. 16.

- (8) Cyprus lijkt een groot risico te lopen wat de houdbaarheid van de openbare financiën betreft. Cyprus behoort tot de EU-lidstaten waar het langetermijneffect van de vergrijzing op de begroting zich het sterkst doet gevoelen, met name in de vorm van een zeer sterke stijging van de pensioenuitgaven als percentage van het bbp. De in het programma geraamde begrotingssituatie voor 2007 draagt er toe bij dat de voorspelde aanzienlijke budgettaire gevolgen van de vergrijzing op lange termijn gedeeltelijk kunnen worden geneutraliseerd, maar is ontoereikend om deze gevolgen volledig op te vangen. Door de primaire overschotten op een hoog niveau te houden en hervormingsmaatregelen op het gebied van pensioenen te treffen om de forse toename van de leeftijdsgebonden uitgaven te beteugelen, zoals momenteel wordt beoogd, zouden de risico's voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verminderen.
- (9) Het stabiliteitsprogramma sluit volledig aan bij het uitvoeringsverslag van oktober 2007 van het nationale hervormingsprogramma. Met name zijn in de begrotingsprognoses de budgettaire kosten opgenomen van de verscheidene projecten en maatregelen die in het nationaal hervormingsprogramma zijn opgenomen, bijvoorbeeld om een kenniseconomie te bevorderen, O&O te ondersteunen en de ontwikkeling van menselijk kapitaal te versterken.
- (10) De begrotingsstrategie in het programma sluit in grote lijnen aan bij de landenspecifieke globale richtsnoeren voor het economisch beleid die zijn opgenomen in de geïntegreerde richtsnoeren, en bij de richtsnoeren op het gebied van het begrotingsbeleid die in het kader van de Lissabonstrategie zijn uitgevaardigd voor de lidstaten die deel uitmaken van het eurogebied.
- (11) Wat de in de gedragscode voor stabiliteits- en convergentieprogramma's gespecificeerde gegevensver-eisten betreft, bevat het programma alle verplichte en de meeste facultatieve gegevens ⁽¹⁾.

De algemene conclusie luidt dat de in het programma uitgestippelde begrotingsstrategie toereikend zou moeten zijn om in de gehele periode een solide begrotingssituatie en macro-economische stabiliteit te handhaven. In het programma wordt als meer ambitieuze MTD voor de begrotingssituatie een structureel sluitende begroting gehanteerd (in vergelijking met de vroegere MTD van een tekort van 0,5 % van het bbp), die in 2007 reeds ruimschoots werd gehaald. Dit is het resultaat van een onverwachte stijging van de totale ontvangsten met meer dan 3 procentpunten van het bbp, die grotendeels kan worden toegeschreven aan de gevolgen van aggregatie die verband houden met de hoge winstgevendheid van de financiële sector en de krachtige groei van de investeringen in vastgoed, die volgens het programma in de loop van de komende jaren tot hun historisch niveau zullen terugvallen. Gezien de betere uitgangpositie in 2007 zouden de begrotingsdoelstellingen, die aanzienlijk ambitieuzer zijn dan in het vorige programma, in 2008 en 2009 ruimschoots kunnen worden gehaald.

In het licht van de gunstige groeiprognoses zouden ze vervolgens kunnen verslechteren. Hoewel de beoogde vermindering van het begrotingsoverschot in vergelijking met 2007 grotendeels een gevolg is van de verwachte normalisatie van de belastingontvangsten, is er een risico dat de begrotingskoers in 2008 een procyclisch karakter krijgt. Met name voor 2008 wordt een aanzienlijke daling van het schuldniveau voorspeld. Gezien de verwachte stijging van de leeftijdsgelateerde uitgaven zouden de hervorming van het pensioenstelsel en een tijdige uitvoering van de goedgekeurde hervormingen in de gezondheidszorg een positief effect sorteren op de houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn, een terrein waarop Cyprus ernstig risico blijft lopen.

In het licht van de bovenstaande evaluatie wordt Cyprus verzocht om:

- i) te voorkomen dat een procyclisch begrotingsbeleid wordt gevoerd, door de beheersing van de lopende uitgaven verder te verbeteren en extra inkomsten voor een verdere schuldreductie te benutten;
- ii) de overheidsuitgaven onder controle te houden, met name door een hervorming van het pensioenstelsel en een tijdige uitvoering van de aangenomen hervormingen in de gezondheidszorg teneinde de houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn te verbeteren.

Vergelijking van de belangrijkste macro-economische en budgettaire prognoses

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Reëel bbp (Verandering %)	SP dec 2007	3,8	4,2	4,1	4,0	4,0	4,0
	COM nov 2007	3,8	3,8	3,9	3,9	n.b.	n.b.
	CP dec 2006	3,7	3,9	4,1	4,1	4,1	n.b.

⁽¹⁾ Met name worden de gegevens over de kapitaalrekening voor de jaren 2007-2011 in de tabel van de sectorale saldi niet vermeld, waardoor het opstellen van de beoordeling wordt bemoeilijkt.

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
HICP-inflatie (%)	SP dec 2007	2,2	2,2	2,5	2,0	2,0	2,0
	COM nov 2007	2,2	2,0	2,3	2,1	n.b.	n.b.
	CP dec 2006	2,4	2,5	2,4	2,0	2,0	n.b.
Output gap ⁽¹⁾ (% van het potentiële bbp)	SP dec 2007	- 1,0	- 0,7	- 0,6	- 0,6	- 0,4	0,0
	COM nov 2007 ⁽²⁾	- 1,4	- 1,1	- 0,8	- 0,6	n.b.	n.b.
	CP dec 2006	- 1,0	- 1,1	- 1,1	- 1,1	- 1,1	n.b.
Financieringsoverschot/-tekort t.o.v. het buitenland (% van het bbp)	SP dec 2007	- 5,9	- 6,6	- 6,5	- 6,3	- 5,9	- 5,6
	COM nov 2007	- 5,7	- 5,8	- 5,7	- 5,5	n.b.	n.b.
	CP dec 2006	- 6,4	- 5,8	- 5,4	- 4,8	- 4,2	n.b.
Overheidssaldo (% van het bbp)	SP dec 2007	- 1,2	1,5	0,5	0,5	0,7	0,7
	COM nov 2007	- 1,2	- 1,0	- 0,8	- 0,6	n.b.	n.b.
	CP dec 2006	- 1,9	- 1,6	- 0,7	- 0,4	- 0,1	n.b.
Primair saldo (% van het bbp)	SP dec 2007	2,1	4,7	3,4	2,9	2,9	2,8
	COM nov 2007	2,1	2,2	2,2	2,2	n.b.	n.b.
	CP dec 2006	1,4	1,4	2,1	2,1	2,2	n.b.
Conjunctuurgezuiverd saldo ⁽¹⁾ (% van het bbp)	SP dec 2007	- 0,8	1,8	0,7	0,7	0,8	0,7
	COM nov 2007	- 0,7	- 0,6	- 0,5	- 0,4	n.b.	n.b.
	CP dec 2006	- 1,5	- 1,2	- 0,3	0,0	0,3	n.b.
Structureel saldo ⁽³⁾ (% van het bbp)	SP dec 2007	- 0,8	0,3	0,7	0,7	0,8	0,7
	COM nov 2007	- 0,7	- 0,6	- 0,5	- 0,4	n.b.	n.b.
	CP dec 2006	- 1,9	- 1,2	- 0,3	0,0	0,3	n.b.
Bruto overheidsschuld (% van het bbp)	SP dec 2007	65,2	60,0	48,5	45,3	43,8	40,5
	COM nov 2007	65,2	60,5	53,3	49,6	n.b.	n.b.
	CP dec 2006	64,7	60,5	52,5	49,0	46,1	n.b.

Noten:

(1) In de programma's vermelde output gaps en conjunctuurgezuiverde saldi, zoals herberekend door de diensten van de Commissie op basis van de in de programma's voorkomende informatie.

(2) Op basis van een geraamde potentiële groei van achtereenvolgens 3,5 %, 3,5 %, 3,6 % en 3,7 % in de periode 2006-2009.

(3) Conjunctuurgezuiverd saldo, ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen. In de economische najaarsprognoses van de diensten van de Commissie worden geen eenmalige en andere tijdelijke maatregelen vermeld. In het stabiliteitsprogramma worden inkomsten voor 2007 ten belope van 1,5 % van het bbp als eenmalig beschouwd. Hoewel deze inkomsten een voorbijgaand karakter hebben, kunnen zij volgens de diensten van de Commissie niet als eenmalig worden betiteld.

Bronnen:

Convergentieprogramma (CP); stabiliteitsprogramma (SP); economische najaarsprognoses 2007 van de diensten van de Commissie (COM); berekeningen van de diensten van de Commissie.