EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 30.5.2012
COM(2012) 321 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2012 van Malta

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Malta voor de periode 2012-2015

{SWD(2012) 321 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2012 van Malta

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Malta voor de periode 2012-2015

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 de aanbeveling van de Europese Commissie[2],

Gezien de resoluties van het Europees Parlement[3],

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 werkgelegenheidstrategie; 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 lidstaten[4] 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 COM(2012) 321 final.
3 P7_TA(2012)0048 en P7_TA(2012)0047.
4 Besluit 2012/238/EU van de Raad van 26 april 2012.

(3) Op 12 juli 2011 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2011 van Malta aangenomen en een advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Malta voor de periode 2011-2014 uitgebracht.

(4) Op 23 november 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de tweede jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot het tweede Europees Semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust. Op 14 februari 2012 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het Waarschuwingsmechanismeverslag[5] aangenomen; daarin werd Malta niet genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.

(5) Op 2 maart 2012 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat moet worden gestreefd naar gedifferentieerde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie, normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, bevordering van groei en concurrentievermogen, aanpakken van de werkloosheid en van de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten.

(6) Op 2 maart 2012 verzocht de Europese Raad voorts de lidstaten die aan het Euro Plus-pact deelnemen hun toezeggingen tijdig te presenteren, zodat deze in de stabiliteits- of convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's kunnen worden opgenomen.

(7) Malta heeft op 30 april 2012 zijn stabiliteitsprogramma 2012 voor de periode 2012-2015 en op 23 april 2012 zijn nationale hervormingsprogramma voor 2012 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.

(8) Op basis van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het stabiliteitsprogramma 2012 komt de Raad tot de conclusie dat het aan de begrotingsprognoses ten grondslag liggende macro-economische scenario optimistisch is, vooral wat de laatste jaren van de periode van het stabiliteitsprogramma betreft, in vergelijking met de door de Commissie geraamde potentiële groei. De in het programma opgenomen begrotingsstrategie heeft tot doel het tekort geleidelijk te verlagen tot 0,3 % van het bbp in 2015, na de geplande correctie van het buitensporige tekort in 2011. Het programma bevestigt de eerdere middellangetermijnbegrotingsdoelstelling (MTD) van een structureel sluitende begrotingsituatie, die na afloop van de programmaperiode moet worden bereikt. De MTD geeft de vereisten van het stabiliteits- en groeipact op adequate wijze weer. Er is een risico dat het tekort groter zou kunnen uitvallen dan wordt beoogd, wegens i) lagere inkomsten gezien het enigszins optimistische macro-economische scenario, ii) mogelijke overschrijdingen bij de lopende primaire uitgaven en iii) de aan de gang zijnde herstructurering van de nationale luchtvaartmaatschappij (Air Malta) en de financiële situatie van de energieleverancier (Enemalta). Uitgaande van het (opnieuw

[5] COM(2012) 68 final.

berekende) structurele begrotingssaldo[6] is de geplande jaarlijkse vooruitgang bij de verwezenlijking van de MTD in overeenstemming met de benchmark van 0,5 % van het bbp in het stabiliteits- en groeipact. Gelet op de door de Commissie gesignaleerde eenmalige maatregelen die in de begrotingsdoelstellingen zijn opgenomen, ligt de gemiddelde vooruitgang bij de verwezenlijking van de MTD iets hoger (¾ % van het bbp), maar is die zeer ongelijkmatig verspreid: in 2012 is er geen vooruitgang en in 2013 zullen de inspanningen 1,25 % bedragen. Volgens de informatie in het programma zou de groei van de overheidsuitgaven, rekening houdend met discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, tijdens de gehele programmaperiode in overeenstemming zijn met de uitgavenbenchmark van het stabiliteits- en groeipact. Gezien de risico's voor de begrotingsdoelstellingen zou de gemiddelde aanpassing in de richting van de MTD evenwel langzamer kunnen verlopen dan wenselijk is. Nadat de brutoschuldquote van de overheid in 2011 met 72 % van het bbp een hoogtepunt heeft bereikt, moet zij volgens het programma beginnen te dalen en in 2015 uitkomen op 65,3 % van het bbp (wat nog altijd boven de referentiewaarde van 60 % van het bbp ligt). Volgens de programmaplannen boekt Malta voldoende vooruitgang om aan het einde van de overgangsperiode (2015) aan de benchmark voor de schuldreductie van het stabiliteits- en groeipact te voldoen, maar aan deze beoordeling kleven risico's, omdat de schuldquote hoger dan gepland zou kunnen uitvallen, gelet op de mogelijk hogere tekorten en stock-flow adjustments. Het begrotingskader van Malta voor de middellange termijn blijft echter niet-bindend, waardoor de planninghorizon voor de begroting betrekkelijk kort is. Het programma kondigt aan dat de Maltese regering hervormingen van de jaarlijkse begrotingsprocedure, met inbegrip van tijdschema's, overweegt, alsmede de invoering van een in de grondwet verankerde begrotingsregel, met inbegrip van toezichts- en correctiemechanismen, in overeenstemming met de recente wijzigingen van het governancekader voor het eurogebied.

(9) Malta loopt nog steeds een groot risico wat de houdbaarheid van zijn overheidsfinanciën op lange termijn betreft, aangezien voor de lange termijn een toename van de ouderdomgerelateerde uitgaven wordt verwacht die ver boven het EU-gemiddelde ligt. De zeer geringe arbeidsparticipatie van oudere werknemers, met inbegrip van oudere vrouwen, de relatief lage pensioenleeftijd en de gebruikmaking van regelingen voor vervroegde uittreding maken het probleem nog groter. Een onafhankelijke pensioenwerkgroep diende in december 2010 voorstellen in voor een verdere pensioenhervorming, onder meer betreffende een koppeling tussen het aantal pensioneringen en de levensverwachting alsmede de invoering van meer pijlers in het pensioenstelsel. De belanghebbenden zijn hierover reeds geraadpleegd, maar de regering heeft nog geen standpunt ingenomen. Bovendien wordt in het nationale hervormingsprogramma geen brede strategie voor actief ouder worden voorgesteld. Hoewel Malta maatregelen heeft genomen om zwartwerken tegen te gaan, komt dit nog op zo grote schaal voor dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën ook hierdoor buitensporig onder druk zou kunnen komen te staan.

(10) De herstructurering van de economie van Malta heeft geleid tot een scheefgetrokken verhouding tussen vraag naar en aanbod van vaardigheden, die nog wordt versterkt

[6] Voor conjunctuurschommelingen gecorrigeerd saldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen, door de diensten van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methoden opnieuw berekend aan de hand van de informatie in het programma.

door het lage percentage afgestudeerden in het hoger onderwijs en hoge schooluitvalcijfers. De inspanningen met het oog op een betere afstemming van het onderwijsstelsel op de behoeften van de arbeidsmarkt moeten worden voortgezet om duurzame resultaten te waarborgen. Naar verwachting zal Malta uiterlijk eind 2012 een strategie voor het aanpakken van schooluitval presenteren. Bovendien ontbreekt een uitgebreid systeem voor het verzamelen en analyseren van gegevens over dit fenomeen.

(11) Malta geeft nog steeds een geringe arbeidsmarktparticipatie voor vrouwen en oudere werknemers te zien. Het onderneemt stappen om de herintreding van vrouwen te stimuleren. Vrouwen verkeren door het verschil in werkgelegenheid tussen mannen en vrouwen en de gevolgen van ouderschap evenwel in een bijzonder ongunstige positie, hoofdzakelijk door het gebrek aan betaalbare kinderopvang en bereikbare faciliteiten voor naschoolse opvang, in combinatie met het geringe gebruik van gezinsvriendelijke maatregelen zoals flexibele werktijden en telewerken.

(12) Malta is nog steeds een van de weinige lidstaten met een algemeen loonindexeringsstelsel. Hoewel het mechanisme kenmerken heeft waardoor de effecten ervan kunnen worden afgezwakt, brengt het een risico van loon-prijsspiralen mee, met name omdat de prijzen van invoer niet van de indexering zijn uitgesloten, en kan het het concurrentievermogen, vooral in arbeidsintensieve sectoren, schade berokkenen. De autoriteiten hebben een evaluatie uitgevoerd, waarvan de uitkomst echter nog niet beschikbaar is, en de discussie over concrete hervormingsvoorstellen moet nog van start gaan.

(13) Malta blijft voor zijn energievoorziening nagenoeg volledig afhankelijk van de invoer van olie, terwijl de bijdrage van de hernieuwbare energiebronnen nog steeds marginaal is. Hoge elektriciteitsprijzen kunnen het concurrentievermogen van het midden- en kleinbedrijf aantasten. Het verhelpen van tekortkomingen op het gebied van energie-efficiëntie zou als dubbel voordeel hebben dat het concurrentievermogen wordt verbeterd en de energie- en klimaatdoelstellingen worden gehaald. Op deze gebieden is een begin gemaakt met een aantal initiatieven, zoals het aanmoedigen van de productie van fotovoltaïsche energie en het opzetten van windmolenparken, het aanleggen van een koppellijn voor elektriciteit met Sicilië en het stimuleren van het gebruik van zuinige auto's. Het is evenwel nog te vroeg om het uiteindelijke effect van deze initiatieven te beoordelen, zodat de uitvoering daarvan op de voet moet worden gevolgd.

(14) Malta kent in verhouding tot de omvang van zijn economie een zeer groot bankwezen, met een totaal aan activa van ongeveer 800 % van het bbp. Alleen al door de omvang van de sector zouden verstoringen van de financiële stabiliteit onevenredig grote gevolgen voor de binnenlandse economie kunnen hebben. De wereldwijde economische neergang heeft geleid tot een toename van dubieuze kredieten, zonder dat hier evenwel een stijging van de reserves tegenover stond. Met name de vele schuldvorderingen in de vastgoedmarkt, die goed is voor meer dan de helft van alle kredieten die aan binnenlandse ingezetenen zijn verstrekt, maken de economie kwetsbaar, vooral omdat een verdere neerwaartse correctie van de vastgoedprijzen niet valt uit te sluiten en er momenteel sprake is van een overaanbod op de woningmarkt.

(15) Malta heeft een aantal toezeggingen gedaan in het kader van het Euro Plus-pact. De toezeggingen, en de nakoming van de in 2011 gedane toezeggingen, hebben

betrekking op het verbeteren van het concurrentievermogen, het bevorderen van de werkgelegenheid en het vergroten van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De Commissie heeft de nakoming van de in het kader van het Euro Plus-pact gedane toezeggingen onderzocht. In de aanbevelingen is met de resultaten van dit onderzoek rekening gehouden.

(16) In de context van het Europees Semester heeft de Commissie een alomvattende analyse van het economische beleid van Malta verricht. Zij heeft het stabiliteitsprogramma 2012 en het nationale hervormingsprogramma 2012 onderzocht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een toekomstbestendig budgettair en sociaaleconomisch beleid in Malta, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. Haar aanbevelingen in het kader van het Europees Semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 6 weergegeven.

(17) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma 2012 van Malta onderzocht; zijn advies[7] daarover is met name in onderstaande aanbeveling 1 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Malta in de periode 2012-2013 actie onderneemt om:

1. De begrotingsstrategie in 2012 te versterken door middel van aanvullende permanente maatregelen teneinde voor passende vooruitgang bij de verwezenlijking van de middellangetermijnbegrotingsdoelstelling (MTD) te zorgen en het tekort onder 3 % van het bbp te houden zonder gebruik te maken van eenmalige maatregelen. Daarna de begrotingsconsolidatie in een passend tempo voort te zetten, om voldoende vooruitgang te boeken bij de verwezenlijking van de MTD, wat ook inhoudt dat de uitgavenbenchmark wordt gehaald, en bij het voldoen aan de benchmark voor de schuldreductie, door concrete maatregelen te specificeren om vanaf 2013 de tekortdoelstellingen te ondersteunen en tegelijkertijd klaar te staan om in geval van ontsporingen aanvullende maatregelen te treffen. Uiterlijk eind 2012 een bindend, op regels gebaseerd meerjarig begrotingskader uit te voeren. De naleving van de belastingwetgeving te vergroten, belastingontduiking te bestrijden en vennootschapsbelastingschulden te ontmoedigen.

2. Onverwijld maatregelen te nemen om de toekomstbestendigheid van het pensioenstelsel op lange termijn te garanderen, door i) een aanzienlijke versnelling van de geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd in vergelijking met de huidige wetgeving, ii) een duidelijke koppeling van de wettelijke pensioenleeftijd aan de levensverwachting en iii) maatregelen om particulier pensioensparen aan te moedigen. Maatregelen te treffen om de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te vergroten en het gebruik van regelingen voor vervroegde uittreding te ontmoedigen.

3. Maatregelen te treffen om het hoge percentage schooluitval te verlagen. Door te gaan met de beleidsinspanningen in het onderwijsstelsel om de vaardigheden aan te passen aan de behoeften van de arbeidsmarkt. Meer en betaalbaardere kinderopvang en

[7] Uit hoofde van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

buitenschoolse opvangfaciliteiten aan te bieden, teneinde het verschil in werkgelegenheid tussen mannen en vrouwen te verkleinen en tevens de gevolgen van ouderschap voor de arbeidsparticipatie van vrouwen te verminderen.

4. De noodzakelijke verdere maatregelen te treffen om in overleg met de sociale partners en conform de nationale praktijken het systeem voor het voeren van loononderhandelingen en het loonindexeringssysteem te hervormen, zodat de ontwikkelingen van de arbeidsproductiviteit beter worden weergegeven en de gevolgen van de prijzen van ingevoerde producten voor de index worden beperkt.

5. Met het oog op het verkleinen van de afhankelijkheid van Malta van de invoer van olie meer inspanningen te doen om de energie-efficiëntie te bevorderen en het aandeel van uit hernieuwbare bronnen opgewekte energie te vergroten door zorgvuldig toezicht te houden op de bestaande stimuleringsmechanismen en voorrang te geven aan de uitbouw van de infrastructuur, onder meer door het voltooien van de elektriciteitsverbinding met Sicilië.

6. Met het oog op de versterking van de bankensector maatregelen te nemen teneinde de mogelijke risico's als gevolg van de vele schuldvorderingen in de vastgoedmarkt zo klein mogelijk te houden. Maatregelen te nemen voor het aanleggen van meer reserves voor waardeverminderingen op kredieten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter