

EMPFEHLUNG DES RATES

vom 12. Juli 2011

zum nationalen Reformprogramm Maltas 2011 und zur Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Maltas für 2011-2014

(2011/C 215/04)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken⁽¹⁾, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 3,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 26. März 2010 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission für eine neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie („Europa 2020“) zu; diese Strategie stützt sich auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitik, die sich auf die Schlüsselbereiche konzentriert, in denen Maßnahmen ergriffen werden müssen, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen.
- (2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten⁽²⁾ an, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, bei der Ausgestaltung ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik den integrierten Leitlinien Rechnung zu tragen.
- (3) Am 12. Januar 2011 nahm die Kommission den ersten Jahreswachstumsbericht an, mit dem ein neuer Zyklus wirtschaftspolitischer Steuerung in der EU und gleichzeitig das erste Europäische Semester einer in der Strategie Europa 2020 verankerten integrierten Ex-ante-Politikkoordinierung eingeleitet wurden.
- (4) Am 25. März 2011 billigte der Europäische Rat (im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates vom 15. Februar und 7. März 2011 und im Anschluss an den Jahreswachstumsbericht der Kommission) die Prioritäten für Haushaltskonsolidierung und Strukturreform. Er betonte die Notwendigkeit, der Wiederherstellung solider Staatshaushalte und der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, dem Abbau der Arbeitslosigkeit durch Reformen des Arbeitsmarkts sowie neuen Anstren-

gungen zur Steigerung des Wachstums Priorität einzuräumen. Er forderte die Mitgliedstaaten auf, diese Prioritäten in konkrete Maßnahmen umzusetzen und sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufzunehmen.

- (5) Am 25. März 2011 ersuchte der Europäische Rat die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten außerdem, ihre Verpflichtungen so zeitig vorzulegen, dass sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufgenommen werden können.
- (6) Am 28. April 2011 legte Malta sein nationales Reformprogramm 2011 und am 29. April 2011 sein aktualisiertes Stabilitätsprogramm 2011 für den Zeitraum 2011-2014 vor. Um den Verknüpfungen zwischen den beiden Programmen Rechnung zu tragen, wurden sie gleichzeitig bewertet.
- (7) Unter dem Druck der Wirtschaftskrise gingen Exporte und Investitionen stark zurück und schrumpfte das reale BIP im Jahr 2009 um 3,4 %. Die Beschäftigung schwächte sich nur leicht ab, was unter anderem staatlichen Unterstützungsmaßnahmen zu verdanken war. Als Exporte und Unternehmensinvestitionen im Jahr 2010 wieder deutlich anzogen, erlebte Malta 2010 eine spürbare Wiederbelebung der Wirtschaftstätigkeit bei allmählichem Rückgang der Arbeitslosigkeit. Angesichts der hohen Staatsverschuldung (61,5 % des BIP im Jahr 2008) verzichtete die Regierung darauf, größere Konjunkturimpulse zu setzen; das gesamtstaatliche Defizit (3,7 % des BIP) lag 2009 immer noch unter dem des Euro-Währungsgebiets insgesamt. 2010 blieben gesamtstaatliches Defizit und Schuldenquote weitgehend stabil.
- (8) Ausgehend von der Bewertung des aktualisierten Stabilitätsprogramms gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 vertritt der Rat die Auffassung, dass das den Haushaltsprojektionen zugrunde liegende makroökonomische Szenario eher günstig ist, insbesondere für die späteren Jahre des Stabilitätsprogrammzeitraums. Laut Stabilitätsprogramm ist geplant, das gesamtstaatliche Defizit, das im Jahr 2010 3,6 % des BIP betrug, bis 2011 auf ein Niveau unterhalb des im Vertrag festgelegten Referenzwerts zurückzuführen. In der Folge sollten die allmählichen Fortschritte in Richtung auf das mittel-fristige Haushaltsziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts abgesichert werden durch die Verpflichtung, eine nachhaltige, weitgehend ausgabenbasierte Konsolidierung zu gewährleisten. Das Stabilitätsprogramm sieht jedoch nicht vor, dass das mittelfristige Haushaltsziel innerhalb des Stabilitätsprogrammhorizonts erreicht wird. Angesichts eines positiven, solideren Primärsaldos soll die Schuldenquote den Projektionen zufolge vom 2010 erreichten Höchststand von 68 % des BIP auf 63,7 % im Jahr 2014 zurückgehen. Die von der Kommission berechnete durchschnittliche jährliche strukturelle Anpassung im Zeitraum 2012-2014 entspricht weitgehend dem Stabilitäts- und Wachstumspakt. Die Haushaltsergebnisse könnten allerdings

⁽¹⁾ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

⁽²⁾ Für 2011 aufrechterhalten durch den Beschluss 2011/308/EU vom 19. Mai 2011 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedsstaaten (ABl. L 138 vom 26.5.2011, S. 56).

- schlechter als geplant ausfallen, da Ausgabenüberschreitungen möglich sind und keine Informationen über die nach 2011 ins Auge gefassten Maßnahmen zur Unterstützung der Konsolidierungsanstrengungen vorliegen.
- (9) Die weitere Haushaltskonsolidierung zur Erreichung des mittelfristigen Haushaltsziels stellt eine der größten Herausforderungen für Malta dar. Zwar wurden mit dem Haushaltsplan 2011 Maßnahmen zur Korrektur des übermäßigen Defizits im Jahr 2011 eingeführt, doch würden im Falle einer Abweichung von den Zielvorgaben zusätzliche Maßnahmen erforderlich. Die Glaubwürdigkeit der noch nicht durch konkrete Maßnahmen unterfütterten mittelfristigen Konsolidierungsstrategie könnte durch einen solideren mehrjährigen Haushaltsrahmen gestärkt werden. Ein zentraler Schwachpunkt ist der unverbindliche Charakter der Mehrjahresziele und der dadurch bedingte relativ kurze haushaltspolitische Planungshorizont. Laut Stabilitätsprogramm wird die Einführung einer Ausgabenregel erwogen.
- (10) Nach der jüngsten Bewertung der Kommission sind die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen als hoch einzustufen, da die langfristigen Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf den Haushalt, unter anderem aufgrund der Rentenzahlungen, in Malta wesentlich größer als im EU-Durchschnitt sind. Zudem ist die Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitskräfte sehr gering, was insbesondere auf das nach wie vor relativ niedrige Renteneintrittsalter, die häufige Inanspruchnahme von Vorruhestandsregelungen und die äußerst geringe Erwerbsbeteiligung älterer Frauen zurückzuführen ist. Die Rentenreform von 2006 hat damit begonnen, das Problem der Tragfähigkeit durch eine — wenngleich nur ganz allmähliche — Anhebung des Rentenalters anzugehen und ist das Problem der Angemessenheit der künftigen Renten angegangen, insbesondere durch großzügigere Indexierungsregelungen und durch Einführung einer garantierten nationalen Mindestrente. Im nationalen Reformprogramm wird von laufenden Konsultationen über die von der Rentenarbeitsgruppe vorgelegten Vorschläge für eine weitere Rentenreform berichtet, die unter anderem eine explizite Koppelung des Renteneintrittsalters an die Lebenserwartung und die Einführung einer obligatorischen zweiten und einer freiwilligen dritten Rentensäule vorsehen. Im nationalen Reformprogramm wird jedoch keine umfassende Strategie für aktives Altern zur Flankierung der laufenden und geplanten Gesetzesänderungen vorgeschlagen. Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit gefährdet langfristig die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Die Regierung präsentiert im nationalen Reformprogramm einige Maßnahmen zur Inangriffnahme dieses Problems, aber keine Vorschläge für eine Reform des Steuer- und Sozialleistungssystems, die darauf abzielen würde, Arbeit lohnend zu machen. Eine weitere große Herausforderung für Malta ist die Förderung der Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen, denn die Beschäftigungsquote der Frauen ist in Malta die niedrigste in der EU. Im nationalen Reformprogramm hat die Regierung eine ganze Reihe von Initiativen vorgeschlagen, die auf weibliche Arbeitskräfte abzielen. Durchführung und Wirkung dieser Initiativen sollten im Jahr 2012 bewertet werden.
- (11) Seit einigen Jahren durchläuft Malta eine intensive industrielle Umstrukturierung, wobei traditionelle, arbeitsintensive Produktionstätigkeiten durch neue Tätigkeiten mit hoher Wertschöpfung ersetzt werden. Dies hat zu einem Missverhältnis zwischen Qualifikationsnachfrage und Qualifikationsangebot auf dem Arbeitsmarkt geführt, was die Notwendigkeit verdeutlicht, insbesondere durch eine Verbesserung der Hochschulausbildung die in den neuen Branchen benötigten Qualifikationen verfügbar zu machen — im Bestreben, Malta wirtschaftliche Basis weiter zu diversifizieren.
- (12) Malta ist das Land mit der höchsten Schulabbrecherquote in der EU; im Jahr 2009 belief sich der Anteil der Schulabbrecher auf 36,8 % gegenüber einem EU-Durchschnitt von 14,4 %. Auch ist in Malta der Anteil der 30- bis 34-Jährigen mit Hochschulabschluss oder vergleichbarem Ausbildungsniveau gering (im Jahr 2009 21,1 % gegenüber einem EU-Durchschnitt von 32,3 %). Malta plant, bis 2020 die Schulabbrecherquote auf 29 % abzubauen und den Anteil der Hochschulabsolventen bzw. der Personen mit vergleichbarem Ausbildungsniveau in der Altersgruppe der 30- bis 34-Jährigen 2020 auf 33 % zu erhöhen. Im Jahr 2011 hat Malta Maßnahmen eingeführt, um potenziellen Schulabbrechern durch berufsbildende Maßnahmen oder durch Zweite-Chance-Lernangebote interessante berufliche Möglichkeiten zu eröffnen.
- (13) Malta ist einer der wenigen EU-Mitgliedstaaten, die über ein Lohnindexierungssystem mit allgemeiner Geltung verfügen. Lohnerhöhungen erfolgen nach einem Mechanismus der obligatorischen Anpassung an die Lebenshaltungskosten („cost of living adjustment“, COLA), wobei Lohnerhöhungen der Inflationsentwicklung folgen, am unteren Ende der Lohnskala allerdings im Verhältnis höher ausfallen. Zusammen mit der Mindestlohnregelung kann dieser Anpassungsmechanismus die Wettbewerbsfähigkeit arbeitsintensiver Branchen zusätzlich schwächen. Dieser Aspekt ist von besonderer Relevanz angesichts der jüngsten Erhöhungen der Energiepreise, die eine Lohn-Preis-Spirale in Gang setzen könnten.
- (14) Malta hängt in seiner Energieversorgung fast vollständig von Ölimporten ab, weshalb die Wirtschaft des Landes anfällig gegenüber Veränderungen des Ölpreises ist. Dies kann — in Kombination mit den Unzulänglichkeiten von Malta's Energiesystem — zu einem Problem für Unternehmertum und Wettbewerbsfähigkeit der kleinen und mittleren Unternehmen werden. Die Ausschöpfung des Potenzials für Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen könnte in doppelter Hinsicht von Vorteil sein, indem zum einen die Wettbewerbsfähigkeit verbessert und zum anderen ein Beitrag zur Erfüllung von Energie- und Klimazielen geleistet würde. Das nationale Reformprogramm enthält allerdings nur begrenzte Informationen über Energiemaßnahmen, wodurch eine Bewertung von deren Durchführbarkeit und Kosteneffektivität erschwert wird.
- (15) Im Rahmen des Euro-Plus-Pakts ist Malta eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen. Diese Verpflichtungen betreffen zwei Bereiche des Pakts: Wettbewerbsfähigkeit und Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Was die Haushaltspolitik anbelangt, beinhalten diese Verpflichtungen die Stärkung der Rechenschaftspflicht und der Transparenz des Haushaltsrahmens; außerdem sollen Überlegungen zur Einführung von Mechanismen angestellt werden, die einer verbesserten Disziplin bei der Haushaltsausführung förderlich sind. Im Hinblick auf die Produktivität sind Maßnahmen zur Verbesserung des Unternehmensumfelds und der Finanzierungsbedingungen für

Unternehmen sowie zur Steigerung des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor, insbesondere im Bereich Telekommunikation, geplant. Die Aspekte Beschäftigung und Finanzstabilität werden zwar im nationalen Reformprogramm angesprochen, sind aber nicht Gegenstand der im Rahmen des Euro-Plus-Pakts eingegangenen Verpflichtungen. Die Regierung richtet das Hauptaugenmerk auf die Steigerung der Produktivität, erkennt jedoch nicht an, dass der bestehende Lohnindexierungsmechanismus Maltas Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt. Die im Rahmen des Euro-Plus-Pakts eingegangenen Verpflichtungen wurden einer Bewertung unterzogen und bei der Formulierung der Empfehlungen berücksichtigt.

- (16) Die Kommission hat das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm einschließlich der Euro-Plus-Pakt-Verpflichtungen für Malta bewertet. Sie hat dabei nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Malta berücksichtigt, sondern auch die Einhaltung der EU-Vorschriften und -Richtungsvorgaben, da es notwendig ist, die generelle wirtschaftspolitische Steuerung der EU durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu stärken. Vor diesem Hintergrund ist die Kommission der Auffassung, dass die angestrebten Fortschritte auf dem Weg zur Verwirklichung des mittelfristigen Haushaltsziels zwar angemessen sind, dass die Konsolidierungsstrategie jedoch mit erheblichen Risiken behaftet ist, da sie nicht durch konkrete Maßnahmen unterlegt wird und da es, wie dies bereits in der Vergangenheit der Fall war, zu Ausgabenüberschreitungen kommen könnte. Zudem ist der unverbindliche Charakter des mittelfristigen Haushaltsrahmens nicht unbedingt geeignet, die Haushaltsdisziplin zu fördern. Die relativ hohen langfristigen Kosten der Bevölkerungsalterung, insbesondere die Rentenausgaben, stellen ein Risiko für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen Maltas dar. Im nationalen Reformprogramm werden die größten strukturellen Herausforderungen, vor denen Malts Wirtschaft steht, zwar anerkannt, doch scheint es angezeigt, bestimmte Aspekte stärker in den Fokus zu rücken, insbesondere eine bessere Nutzung des Arbeitskräftepotenzials, eine Überprüfung des Lohnbildungsmechanismus und Ergreifung der notwendigen Maßnahmen für seine Reform — durch stärkere Ausrichtung der Lohnentwicklung an der Produktivitätsentwicklung — sowie eine Energiediversifizierung.
- (17) Angesichts dieser Bewertung sowie unter Berücksichtigung der gemäß Artikel 126 Absatz 7 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union abgegebenen Empfehlung des Rates vom 16. Februar 2010 hat der Rat Malts aktualisiertes Stabilitätsprogramm 2011 bewertet; seine Stellungnahme⁽¹⁾ spiegelt sich insbesondere in seinen Empfehlungen 1 und 2 wider. Unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25. März 2011 hat der Rat das nationale Reformprogramm Malts geprüft —

EMPFEHLT, dass Malta im Zeitraum 2011-2012

1. das übermäßige Defizit im Jahr 2011 in Einklang mit den Empfehlungen im Rahmen des Defizitverfahrens korrigiert und — um eine etwaige Abweichung von den Zielvorgaben zu verhindern — bereit ist, gegebenenfalls zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, sowie konkrete Maßnahmen trifft, um die Verwirklichung des Defizitziels 2012 zu unterstützen; die hohe öffentliche Schuldenquote auf einen Abwärtspfad bringt und einen angemessenen Fortschritt im Hinblick auf das mittelfristige Ziel sicherstellt; zur Stärkung der Glaubwürdigkeit der mittelfristigen Konsolidierungsstrategie die erforderlichen umfassenden Maßnahmen von 2013 ab definiert, die Haushaltsziele in einen verbindlichen, regelbasierten mehrjährigen Haushaltsrahmen einbettet und die Überwachung der Haushaltsausführung verbessert;
2. die Tragfähigkeit des Rentensystems etwa durch Beschleunigung der schrittweisen Anhebung des Rentenalters und durch Anpassung des Rentenalters an die Lebenserwartung sicherstellt; die Heraufsetzung des gesetzlichen Rentenalters durch eine umfassende Strategie für aktives Altern flankiert, den Rückgriff auf Vorruhestandsregelungen eindämmt und zum Aufbau einer privaten Altersvorsorge ermutigt;
3. die Bildungsabschlüsse in stärkerem Maße am Bedarf des Arbeitsmarktes ausrichtet, insbesondere durch zusätzliche Anstrengungen zur Verbesserung des Hochschulzugangs sowie durch Steigerung der Effektivität des Berufsbildungssystems; weitere Maßnahmen trifft, um die Schulabbrecherquote zu senken durch Ermittlung, Analyse und Quantifizierung der Ursachen bis 2012 und Schaffung eines Mechanismus zur regelmäßigen Überwachung und Berichterstattung über die Erfolgsquote der Maßnahmen;
4. in Abstimmung mit Sozialpartnern und gemäß den nationalen Gepflogenheiten den Mechanismus der Lohnverhandlungen und der Lohnindexierung überprüft und die erforderlichen Schritte zu deren Reform unternimmt, damit das Lohnwachstum die Entwicklung von Arbeitsproduktivität und Wettbewerbsfähigkeit besser widerspiegelt;
5. verstärkte Anstrengungen unternimmt, um die Abhängigkeit des Landes von Ölimporten zu verringern, indem Investitionen in erneuerbare Energien gefördert und die verfügbaren EU-Mittel zur Modernisierung der Infrastruktur und zur Steigerung der Energieeffizienz in vollem Umfang genutzt werden.

Geschehen zu Brüssel am 12. Juli 2011.

Im Namen des Rates

Der Präsident

J. VINCENT-ROSTOWSKI

⁽¹⁾ Gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.