

## AANBEVELING VAN DE RAAD

van 12 juli 2011

## over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Malta en met een advies van de Raad over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Malta voor de periode 2011-2014

(2011/C 215/04)

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 begrotingsituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid <sup>(1)</sup>, en met name artikel 5, lid 3,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

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 Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie. 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 concurrentie-vermogen 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) aangenomen en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten <sup>(2)</sup> vastgesteld, die samen de „geïntegreerde richtsnoeren” vormen. De lidstaten werden verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.
- (3) Op 12 januari 2011 heeft de Commissie de eerste jaarlijkse groeianalyse vastgesteld en gaf daarmee de aanzet tot een nieuwe cyclus van economische governance in de EU en het eerste Europees semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust.
- (4) Op 25 maart 2011 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake begrotings-consolidatie en structurele hervorming goedgekeurd (overeenkomstig de conclusies van de Raad van 15 februari en 7 maart 2011 en ten gevolge op de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie). Hij benadrukte dat voorrang moet worden gegeven aan het weer gezond en houdbaar maken van begrotingen, het terugdringen van de werkloosheid door hervormingen van de arbeidsmarkt en nieuwe inspanningen om de

groei te stimuleren. Hij verzocht alle lidstaten deze prioriteiten in concrete maatregelen om te zetten die in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's en in hun nationale hervormingsprogramma's moeten worden opgenomen.

- (5) Op 25 maart 2011 verzocht de Europese Raad voorts de lidstaten die aan het Euro Plus-pact deelnemen hun toezeggingen tijdig te presenteren om te kunnen worden opgenomen in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's en hun nationale hervormingsprogramma's.
- (6) Op 28 april 2011 en op 29 april 2011 heeft Malta respectievelijk zijn nationale hervormingsprogramma 2011 en de actualisering 2011 van zijn stabiliteitsprogramma voor de periode 2011-2014 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (7) De economische crisis heeft in 2009 geleid tot een scherpe daling in de export en de investeringen en tot een krimp van het reële bbp met 3,4 %. De werkgelegenheid daalde slechts in geringe mate, onder meer dankzij overheidssteun. In 2010 trokken zowel de exporttransacties als de bedrijfsinvesteringen fors aan en maakte Malta een opmerkelijke toename van de economische bedrijvigheid en een afname van de werkloosheid mee. Gezien de hoge overheidsschuld (61,5 % van het bbp in 2008) liet de regering grootschalige fiscale stimuli achterwege, met als gevolg dat het overheidstekort in 2009 (3,7 % van het bbp) minder bedroeg dan dat in het hele eurogebied. In 2010 bleef zowel het tekort als de schuldquote van de overheid door de bank genomen stabiel.
- (8) Op basis van de beoordeling van het geactualiseerde stabiliteitsprogramma op grond van Verordening (EG) nr. 1466/97, is de Raad van mening dat het macro-economische scenario dat ten grondslag ligt aan de begrotingsprognoses, redelijk optimistisch is, vooral wat de laatste jaren van de periode van het stabiliteitsprogramma betreft. Volgens het stabiliteitsprogramma zou het overheidstekort van 3,6 % van het bbp in 2010 tegen 2011 onder de in het Verdrag vastgestelde referentiewaarde moeten worden gebracht. Daarna zal Malta naar de middellange-termijndoelstelling (MTD) van een structureel evenwicht toewerken door zich ertoe te verbinden een houdbare, grotendeels op uitgaven gebaseerde consolidatie te realiseren. In het stabiliteitsprogramma wordt echter niet voorzien dat de MTD binnen de periode van het stabiliteitsprogramma wordt gehaald. Verwacht wordt dat de schuldquote dankzij een positief en versterkt primair begrotingssaldo zal dalen van de piekwaarde van 68 % van het bbp in 2010 tot 63,7 % in 2014. De gemiddelde structurele aanpassingsinspanning die in de periode 2012-2014 jaarlijks wordt geleverd, is volgens de berekeningen van de Commissie globaal genomen in overeenstemming met het stabiliteits- en groeipact. De

<sup>(1)</sup> PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

<sup>(2)</sup> Gehandhaafd voor 2011 bij Besluit 2011/308/EU van de Raad van 19 mei 2011 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (PB L 138 van 26.5.2011, blz. 56).

- begrotingsresultaten zouden echter slechter kunnen uitvallen dan gepland als gevolg van eventuele uitgavenoverschrijdingen en gebrek aan informatie over de maatregelen die ten grondslag liggen aan de consolidatie-inspanning na 2011.
- (9) Het consolideren van de begroting met het oog op het halen van de MTD is een essentiële uitdaging voor Malta. De op basis van de begroting 2011 ingevoerde maatregelen om het buitensporige tekort in 2011 te corrigeren, zullen eventueel moeten worden aangevuld wanneer zich ontsporingen voordoen. De strategie voor consolidatie op middellange termijn wordt nog niet met concrete maatregelen ondersteund en zou geloofwaardiger zijn als zij werd ingepast in een stringenter meerjarig begrotingskader. Een wezenlijk zwak punt is het niet-bindende karakter van de meerjarige doelstellingen en de daaruit voortvloeiende vrij korte tijdshorizon voor budgettaire planning. Volgens het stabiliteitsprogramma wordt overwogen een uitgavenregel in te voeren.
- (10) Volgens de laatste evaluatie van de Commissie, blijken de risico's met betrekking tot de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën groot te zijn aangezien de langetermijnpact van de vergrijzing, inclusief de pensioenproblematiek, op de begroting in Malta significant groter is dan, gemiddeld genomen, in de hele EU het geval is. Bovendien ligt de arbeidsmarktparticipatie van oudere werknemers erg laag als gevolg van een nog altijd relatief lage pensioenleeftijd, het frequente gebruik van regelingen voor vervroegde uittreding en de zeer lage participatie van vrouwen. In het kader van de pensioenhervorming van 2006 is men begonnen het probleem van de houdbaarheid aan te pakken door de pensioenleeftijd — weliswaar geleidelijk — te verhogen en is met het oog op de toereikendheid van de toekomstige pensioenen met name voorzien in meer genereuze indexeringsregelingen en de invoering van een gegarandeerd nationaal minimumpensioen. In het nationale hervormingsprogramma wordt verslag uitgebracht over de raadpleging die gaande is met betrekking tot de voorstellen van de pensioenwerkgroep over een verdere pensioenhervorming; deze voorstellen betreffen onder meer de vaststelling van een uitdrukkelijk verband tussen de pensioenleeftijd en de levensverwachting, en de invoering van een verplichte tweede pensioenpijler en een op vrijwilligheid gebaseerde derde pijler. Wat echter niet naar voren wordt geschoven in het nationale hervormingsprogramma is een omvattende strategie voor actief ouder worden die de huidige en geplande wetswijzigingen zou moeten flankeren. Zwartwerk houdt een risico in voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. De overheid stelt in het nationale hervormingsprogramma weliswaar een aantal maatregelen voor om dit probleem aan te pakken, maar geen van deze voorstellen heeft tot doel het stelsel voor belastingvermindering zodanig te herzien dat werken lonend wordt. Malta scoort in de EU het slechtst wat de arbeidsparticipatie van vrouwen betreft en moet bijgevolg dringend werk maken van maatregelen om die te stimuleren. De overheid heeft in het nationale hervormingsprogramma een substantieel aantal initiatieven ten bate van vrouwelijke werknemers voorgesteld. De uitvoering en de impact ervan zouden in 2012 moeten worden geëvalueerd.
- (11) De afgelopen jaren is de industriector in Malta intensief geherstructureerd in die zin dat traditionele, arbeidsintensieve productie is vervangen door nieuwe bedrijfsactiviteiten met een hoge toegevoegde waarde. Dit heeft op het gebied van vaardigheden die op de arbeidsmarkt beschikbaar zijn, geleid tot een scheefgetrokken verhouding tussen vraag en aanbod, die op haar beurt duidelijk de vinger heeft gelegd op de noodzaak om met het oog op een verdere diversifiëring van de economische basis van Malta ervoor te zorgen dat de vaardigheden die de nieuwe sectoren nodig hebben, ter beschikking worden gesteld, met name middels hoger onderwijs.
- (12) Malta heeft de grootste schooluitval van de EU, met name in 2009 36,8 % ten opzichte van 14,4 % gemiddeld in de hele EU. Het land telt tevens een laag aandeel 30- tot 34-jarigen met een tertiaire of daaraan gelijkwaardige opleiding (in 2009 21,1 % ten opzichte van 32,3 % gemiddeld in de hele EU). Malta streeft ernaar om tegen 2020 de schooluitval tot 29 % terug te brengen en het percentage 30- tot 34-jarigen met een tertiaire of daaraan gelijkwaardige opleiding tot 33 % op te trekken. In 2011 heeft Malta maatregelen ingevoerd om potentiële voortijdige schoolverlaters via een beroepsopleiding of tweedekansonderwijs te laten doorstromen naar een interessante carrière.
- (13) Malta is één van de weinige lidstaten met een algemeen loonindexeringsmechanisme. De loonstijgingen zijn gekoppeld aan een verplicht prijscompensatiemechanisme. Zij houden bijgevolg gelijke tred met de ontwikkelingen op het gebied van de inflatie, maar zijn verhoudingsgewijs hoger aan de ondereind van het loonspectrum. Samen met het minimumloon kunnen deze aanpassingen het concurrentievermogen van de arbeidsintensieve sectoren extra schade berokkenen. Dit thema is bijzonder relevant tegen de achtergrond van de recente stijgingen van de energieprijzen, die tot loonprijsspiralen zouden kunnen leiden.
- (14) Het feit dat Malta voor zijn energiebehoeften nagenoeg volledig afhankelijk is van geïmporteerde olie, maakt de economie van het land kwetsbaar voor wijzigingen in de olieprijs. Samen met het ontoereikende energiesysteem in Malta kan dit problemen veroorzaken voor het ondernemerschap en het concurrentievermogen van het midden- en kleinbedrijf. Met de exploitatie van het potentieel om energie uit hernieuwbare hulpbronnen op te wekken zou men twee vliegen in één klap slaan, met name bijdragen tot het concurrentievermogen en tot het halen van de energie- en klimaatdoelstellingen. De informatie over energiemaatregelen in het nationale hervormingsprogramma is echter beperkt waardoor de beoordeling van de haalbaarheid en de kosteneffectiviteit ervan wordt bemoeilijkt.
- (15) Malta heeft een aantal toezeggingen gedaan in het kader van het Euro Plus-pact. De toezeggingen hebben betrekking op twee thema's van het pact: concurrentievermogen en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Op begrotingsgebied houden de toezeggingen in dat de controleerbaarheid en de doorzichtigheid van het begrotingskader worden versterkt en wordt overwogen mechanismen in te voeren voor meer discipline bij de uitvoering van de begroting. Op het gebied van de productiviteit zijn er maatregelen om het ondernemingsklimaat en de financieringsvoorwaarden voor bedrijven te verbeteren en om de concurrentie op het gebied van

diensten, met name in de telecommunicatiesector, te intensiveren. Werkgelegenheid en financiële stabiliteit worden weliswaar behandeld in het nationale hervormingsprogramma, maar krijgen geen plaats in de toezeggingen in het kader van het Euro Plus-pact. Hoewel de autoriteiten de nadruk leggen op het verhogen van de productiviteit, erkennen zij niet dat het bestaande loonindexeringsmechanisme het concurrentievermogen van Malta nadelig beïnvloedt. De toezeggingen in het kader van het Euro Plus-pact zijn geëvalueerd en in aanmerking genomen in de aanbevelingen.

- (16) De Commissie heeft voor Malta het stabiliteitsprogramma, het nationaal hervormingsprogramma en de in het kader van het Euro Plus-pact gedane toezeggingen onderzocht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Malta, maar ook of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak om de algemene economische governance van de EU te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. In dit licht is de Commissie van mening dat niettegenstaande adequate vooruitgang wordt geboekt in de richting van de middellangetermijndoelstelling, de consolidatiestrategie met ernstige risico's is omgeven aangezien deze niet wordt ondersteund met concrete maatregelen en de uitgaven net als in het verleden zouden kunnen ontsporen. Bovendien bestaat de kans dat het niet-bindende karakter van het begrotingskader voor de middellange termijn de begrotingsdiscipline niet stimuleert. De relatief hoge langetermijnkosten van de vergrijzing, met name op het gebied van pensioenuitgaven, brengen de langetermijnhoudbaarheid van de Maltese overheidsfinanciën in gevaar. Hoewel de voornaamste structurele problemen waarmee de Maltese economie wordt geconfronteerd als zodanig in het nationale hervormingsprogramma worden erkend, lijken bepaalde thema's meer aandacht te verdienen, met name betere benutting van het arbeidspotentieel van de economie en het toetsen van en het nemen van maatregelen om het loonvormingsmechanisme te hervormen, met het oog op een betere afstemming tussen lonen en productiviteit, en diversifiëring van de energiebronnen.
- (17) In het licht van deze beoordeling, en rekening houdende met de aanbeveling van de Raad van 16 februari 2010 op grond van artikel 126, lid 7, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft de Raad de actualisering 2011 van het stabiliteitsprogramma van Malta onderzocht. Zijn advies<sup>(1)</sup> daarover is met name in de onderstaande aanbevelingen (1) en (2) weergegeven. Rekening houdende met de conclusies van de Europese Raad van 25 maart 2011, heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma van Malta onderzocht,

BEVEELT AAN dat Malta in de periode 2011-2012 actie onderneemt om:

1. In 2011 te zorgen voor de correctie van het buitensporige tekort overeenkomstig de aanbevelingen in het kader van de

buitensporigtekortprocedure, en klaar te staan om aanvullende maatregelen te nemen om potentiële ontsporingen te voorkomen, en concrete maatregelen te nemen als steun voor de inspanningen om de voor 2012 vooropgezette tekortdoelstelling te halen. De hoge schuldquote op een neerwaarts pad te brengen en voldoende vooruitgang in de richting van de middellangetermijndoelstelling te verzekeren. Met het oog op een grotere geloofwaardigheid van de strategie voor consolidatie op middellange termijn, de voor 2013 en latere jaren vereiste breed opgezette maatregelen te omschrijven, de begrotingsdoelstellingen in te bedden in een bindend, op regels gebaseerd, meerjarig begrotingskader en het toezicht op de uitvoering van de begroting te verbeteren.

2. Maatregelen te nemen om de houdbaarheid van het pensioenstelsel te garanderen door de geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd te versnellen en door deze leeftijd te koppelen aan de levensverwachting. De hogere wettelijke pensioenleeftijd te flankeren met een omvattende strategie voor actief ouder worden, het gebruik van regelingen voor vervroegde uittreding te ontmoedigen en particulier pensioensparen aan te moedigen.
3. Het onderwijs beter op de behoeften van de arbeidsmarkt af te stemmen, met name door bijkomende inspanningen te leveren om de toegang tot hoger onderwijs te verbeteren en door het systeem voor beroepsopleiding doeltreffender te maken. Verdere maatregelen te nemen om de schooluitval te reduceren door de oorzaken ervan tegen 2012 te identificeren, te analyseren en te meten, en door een mechanisme op te zetten om periodiek toezicht uit te oefenen op en te rapporteren over het succespercentage van de maatregelen.
4. In overleg met de sociale partners en in overeenstemming met de nationale praktijken het systeem van loononderhandeling en loonindexering te toetsen en de nodige stappen te ondernemen om het te hervormen teneinde ervoor te zorgen dat de loonstijgingen de ontwikkelingen op het gebied van arbeidsproductiviteit en concurrentievermogen beter weerspiegelen.
5. De inspanningen op te voeren om Malta minder afhankelijk van geïmporteerde olie te maken door de investeringen in hernieuwbare energiebronnen te verhogen en de beschikbare financiële EU-middelen ten volle te benutten om de infrastructuur te moderniseren en energie-efficiency te stimuleren.

Gedaan te Brussel, 12 juli 2011.

Voor de Raad

De voorzitter

J. VINCENT-ROSTOWSKI

<sup>(1)</sup> Uit hoofde van artikel 5, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97.