

AANBEVELING VAN DE RAAD**van 18 juni 2021****met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Malta**

(2021/C 304/18)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

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,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 20 maart 2020 heeft de Commissie een mededeling aangenomen over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De algemene ontsnappingsclausule, die in artikel 5, lid 1, artikel 6, lid 3, artikel 9, lid 1, en artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad⁽²⁾ is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In die mededeling lichtte de Commissie haar standpunt toe dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang als gevolg van de COVID-19-pandemie, de voorwaarden om de algemene ontsnappingsclausule te activeren, vervuld waren. Op 23 maart 2020 hebben de ministers van Financiën van de lidstaten met de beoordeling van de Commissie ingestemd. De algemene ontsnappingsclausule biedt de lidstaten budgettaire flexibiliteit om met de COVID-19-crisis om te gaan. Zij heeft de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang vergemakkelijkt. De activering ervan maakt het mogelijk tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn van elke lidstaat, op voorwaarde dat daardoor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn niet in gevaar komt. Op 17 september 2020 heeft de Commissie in haar mededeling over de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 aangekondigd dat de algemene ontsnappingsclausule in 2021 actief zou blijven.
- (2) Op 20 juli 2020 heeft de Raad een aanbeveling⁽³⁾ ("de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020") aangenomen. Daarin heeft hij Malta aanbevolen om overeenkomstig de algemene ontsnappingsclausule alle nodige maatregelen te nemen om de COVID-19-pandemie doeltreffend aan te pakken, de economie te stimuleren en het daaropvolgende herstel te ondersteunen. Ook heeft hij Malta aanbevolen om als de economische omstandigheden dit toelaten, begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, daarbij de investeringen verhogend.
- (3) In zijn aanbeveling van 2021 over het economische beleid van de eurozone geeft de Raad aan dat het begrotingsbeleid in alle lidstaten van de eurozone in de loop van 2021 ondersteuning zou moeten blijven bieden en dat de beleidsmaatregelen zouden moeten worden afgestemd op landspecifieke omstandigheden en tijdig, tijdelijk en gericht zouden moeten zijn. Zodra de epidemiologische en economische omstandigheden dit toelaten, zouden de noodmaatregelen moeten worden uitgefaseerd en zouden tegelijk de gevolgen van de crisis op sociaal vlak en op de arbeidsmarkt moeten worden aangepakt. De lidstaten zouden een begrotingsbeleid moeten voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de schuld, waarbij de investeringen worden verhoogd. De lidstaten zouden hervormingen moeten doorvoeren die de dekking, adequaatheid en houdbaarheid van stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen versterken.

⁽¹⁾ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6).

⁽³⁾ Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Malta en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Malta (PB C 282 van 26.8.2020, blz. 116).

- (4) Op 18 november 2020 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan haar adviezen over de ontwerpbegrotingsplannen van de lidstaten van de eurozone voor 2021, die gebaseerd waren op een kwalitatieve beoordeling van de begrotingsmaatregelen. De Commissie was van oordeel dat het ontwerpbegrotingsplan van Malta al met al in overeenstemming was met de in de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 opgenomen aanbevelingen inzake het begrotingsbeleid, en dat de meeste maatregelen in het ontwerpbegrotingsplan de economische activiteit ondersteunden tegen een achtergrond van aanzienlijke onzekerheid.
- (5) NextGenerationEU, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zal een duurzaam, inclusief en billijk herstel garanderen. Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad⁽⁴⁾, waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd ingesteld, is op 19 februari 2021 in werking getreden. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal financiële ondersteuning bieden voor de tenuitvoerlegging van hervormingen en investeringen, die zullen worden gefinancierd met budgettaire stimulansen die door de Unie worden gefinancierd. Zij zal bijdragen tot het economisch herstel en tot de tenuitvoerlegging van duurzame en groeibevorderende hervormingen en investeringen, met name om de groene en de digitale transitie te stimuleren, en zal de veerkracht en potentiële groei van de economieën van de lidstaten versterken. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal ook helpen om de overheidsfinanciën op korte termijn weer op gunstigere posities te brengen, en bijdragen tot de versterking van houdbare overheidsfinanciën en tot groei en het scheppen van banen op middellange en lange termijn.
- (6) Op 3 maart 2021 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan een mededeling die verdere beleidsoriëntaties biedt om de coördinatie van het begrotingsbeleid en de voorbereiding van de stabiliteits- en convergentieprogramma's van de lidstaten te vergemakkelijken. De algemene begrotingskoers zou, rekening houdend met de nationale begrotingen en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in 2021 en 2022 ondersteunend moeten blijven. Tegelijkertijd zou, gelet op de verwachting dat de economische activiteit in de tweede helft van 2021 zich geleidelijk zal normaliseren, het begrotingsbeleid van de lidstaten in 2022 meer moeten worden gedifferentieerd. Het begrotingsbeleid van de lidstaten zou rekening moeten houden met de mate van het herstel, de houdbaarheid van de begroting en de noodzaak om economische, sociale en territoriale verschillen terug te dringen. Gezien de noodzaak om een duurzaam herstel in de Unie te steunen, zouden lidstaten met een laag duurzaamheidsrisico hun begrotingen moeten richten op het handhaven van een ondersteunend begrotingsbeleid in 2022, rekening houdend met het effect van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Lidstaten met een hoge schuldenlast zouden een prudent begrotingsbeleid moeten voeren en tegelijk nationaal gefinancierde investeringen moeten behouden en de subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten benutten om aanvullende investeringsprojecten van hoge kwaliteit en structurele hervormingen te financieren. Voor de periode na 2022 zou bij het begrotingsbeleid verder rekening moeten worden gehouden met de kracht van het herstel, de mate van economische onzekerheid en de houdbaarheid van de begroting. Een heroriëntering van het begrotingsbeleid met het oog op het bereiken van prudente begrotingsposities op middellange termijn, onder meer door het te zijner tijd uitfaseren van steunmaatregelen, zal bijdragen tot de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn.
- (7) In haar mededeling van 3 maart 2021 heeft de Commissie ook het standpunt ingenomen dat het besluit om de algemene ontsnappingsclausule te deactiveren dan wel te blijven toepassen, moet worden gezien als een algehele evaluatie van de toestand van de economie, waarbij het niveau van economische activiteit in de Unie of de eurozone in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (einde van 2019) een belangrijk kwantitatief criterium is. Op basis van haar voorjaarsprognoses 2021 was de Commissie op 2 juni 2021 van oordeel dat was voldaan aan de voorwaarden om de algemene ontsnappingsclausule in 2022 te blijven toepassen en vanaf 2023 te deactiveren. Landspecifieke omstandigheden zullen ook na de deactivering van de algemene ontsnappingsclausule verder worden meegewogen.
- (8) Op 30 april 2021 heeft Malta zijn stabiliteitsprogramma 2021 ingediend, overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1466/97.
- (9) In 2020 bedroeg het overheidstekort van Malta volgens door Eurostat gevalideerde gegevens 10,1 % van het bruto binnenlands product (bbp) en steeg de overheidsschuld tot 54,3 % van het bbp. De jaarlijkse verandering in het primaire begrotingssaldo bedroeg 10,6 % van het bbp, met inbegrip van discretionaire begrotingsmaatregelen ten belope van 5,7 % ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren. Malta verstrekte ook liquiditeitssteun aan bedrijven en huishoudens (zoals garanties en belastinguitstel, die geen directe en onmiddellijke budgettaire impact hebben), geraamd op 3,9 % van het bbp; de daadwerkelijke opname van overheids garanties in 2020 werd door de Commissie geschat op 1 % van het bbp.
- (10) Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het Verdrag. In dat verslag wordt de begrotingssituatie van Malta besproken aangezien het overheidstekort in 2020 de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschreed. In het verslag werd geconcludeerd dat niet aan het tekortcriterium was voldaan.

⁽⁴⁾ Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

- (11) Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is voor 2021 voorzichtig en voor 2022 gunstig. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal de groei van het reële bbp in 2021 3,8 % bedragen en in 2022 versnellen tot 6,8 %. In 2021 zou de groei uitsluitend worden aangejaagd door de binnenlandse vraag, terwijl in 2022 ook de externe sector een positieve bijdrage zou leveren. In de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie wordt uitgegaan van een afgevlakter groeitraject waarbij het bbp naar verwachting zal groeien met 4,6 % en 6,1 % in respectievelijk 2021 en 2022. Dat de groeiprognose van de Commissie een ander beeld te zien geeft, kan grotendeels worden verklaard door optimistischere vooruitzichten voor de particuliere en overheidsconsumptie in 2021 en een meer gematigde investeringsgroei in 2022.
- (12) In haar stabiliteitsprogramma 2021 verwacht de regering een stijging van het overheidstekort van 10,1 % van het bbp in 2020 tot 12,0 % van het bbp in 2021, en wordt voor de schuldquote een stijging tot 65,0 % van het bbp in 2021 verwacht. Volgens het stabiliteitsprogramma 2021 zal de verandering in het primaire begrotingssaldo in 2021 in vergelijking met het niveau van vóór de crisis (2019) 12,5 % van het bbp bedragen, wat de discretionaire begrotingsmaatregelen van 5,6 % van het bbp ter ondersteuning van de economie en de werking van automatische stabilisatoren weerspiegelt. Deze prognoses zijn in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie.
- (13) Als reactie op de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische neergang heeft Malta begrotingsmaatregelen vastgesteld om de capaciteit van zijn gezondheidsstelsel te vergroten, de COVID-19-pandemie in te dammen en bijstand te verlenen aan personen en sectoren die bijzonder getroffen zijn. Die krachtige beleidsrespons heeft de krimp van het bbp opgevangen, wat dan weer de stijging van het overheidstekort en de overheidsschuld heeft beteugeld. Begrotingsmaatregelen zouden de steun voor het herstel moeten maximaliseren zonder vooruit te lopen op toekomstige begrotingstrajecten. Er zou daarom moeten worden vermeden dat steunmaatregelen tot een permanente last voor de overheidsfinanciën worden. Indien de lidstaten permanente maatregelen invoeren, zouden deze degelijk moeten worden gefinancierd zodat op de middellange termijn begrotingsneutraliteit is gegarandeerd. De maatregelen die Malta in 2020 en 2021 heeft genomen, stemmen overeen met de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020. De door de regering in 2020 en 2021 genomen discretionaire begrotingsmaatregelen zijn grotendeels tijdelijk of gaan grotendeels met compenserende maatregelen gepaard.
- (14) Het stabiliteitsprogramma 2021 gaat uit van investeringen en hervormingen die worden gefinancierd met subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit ten belope van 0,3 % van het bbp in 2021, 0,8 % in 2022, 0,6 % in 2023, 0,3 % in 2024 en 0,1 % in 2025. In de begrotingsprognoses 2021 in het kader van de voorjaarsprognoses van de Commissie zijn deze subsidies bij gebrek aan voldoende gedetailleerde informatie over het nationaal herstel- en veerkrachtplan op de afsluitingsdatum niet volledig opgenomen. In plaats daarvan gaan de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie uit van een vereenvoudigde en lineaire integratie van uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit gefinancierde uitgaven.
- (15) De in Verordening (EG) nr. 1466/97 vastgestelde indicatoren voor begrotingsaanpassing moeten worden beschouwd in het licht van de huidige omstandigheden. Om te beginnen is er aanzienlijke onzekerheid omtrent de ramingen van de outputgap. Ten tweede is er de noodzaak dat begrotingsbeleid zich snel kan aanpassen aan de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie en van noodhulp kan evolueren naar meer gerichte maatregelen als de gezondheidsrisico's afnemen. Ten derde is er de significante beleidsrespons ter ondersteuning van de economische activiteit. Bij aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) geven de vastgestelde indicatoren bovendien niet de volledige impuls van het begrotingsbeleid aan de economie weer. Tegen deze achtergrond lijkt in de huidige omstandigheden het structurele saldo niet adequaat te zijn. De uitgavenbenchmark moet ook worden aangepast ^(?) en aangevuld met extra informatie om de oriëntatie van het begrotingsbeleid volledig in kaart te brengen.
- (16) Net als bij de aanpak die werd gehuldigd in de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen 2021 zijn tijdelijke noodmaatregelen uitgesloten van het uitgaventotaal. Deze tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen ondersteunen de zorgstelsels en compenseren werknemers en bedrijven voor inkomensverlies ten gevolge van lockdowns en verstoringen van de toeleveringsketen; of de overheid deze maatregelen terugdraait, hangt af van de terugkeer naar een normale gezondheids- en economische situatie. Om de algemene begrotingskoers in de huidige constellatie te beoordelen, moeten de aanzienlijke overdrachten uit de Uniebegroting (zoals die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit) worden opgenomen in het desbetreffende uitgaventotaal. Daarom wordt de algemene begrotingskoers gemeten aan de hand van de verandering in primaire uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde en exclusief tijdelijke crisisgerelateerde noodmaatregelen), met inbegrip van

^(?) Met name door de afvlakking van investeringen over vier jaar die in de uitgavenbenchmark wordt gebruikt, is het niet mogelijk de begrotingssteun via nationaal gefinancierde investeringen aan het herstel naar behoren te beoordelen.

uitgaven gefinancierd door subsidies in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen. De analyse betreft niet alleen de algemene begrotingskoers, maar tracht tevens te beoordelen of het nationale begrotingsbeleid prudent is en of de opbouw ervan bevorderlijk is voor een duurzaam herstel dat overeenstemt met de groene en de digitale transitie. Daarom wordt bijzondere aandacht besteed aan de evolutie van de nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven en investeringen.

- (17) In het stabiliteitsprogramma 2021 van Malta wordt voor het overheidstekort een daling tot 5,6 % van het bbp in 2022 verwacht, voornamelijk als gevolg van de stopzetting van de in 2020 en 2021 goedgekeurde tijdelijke steunmaatregelen. De overheidsschuldquote zal naar verwachting stijgen tot 65,8 % van het bbp. Deze prognoses zijn in overeenstemming met de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie. Op basis van de voorjaarsprognoses 2021 van de Commissie en op basis van de specifieke methode die de bovengenoemde uitdagingen weerspiegelt, wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag in 2022 van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — geraamd op 2,1 % van het bbp⁽⁶⁾. De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,1 procentpunt van het bbp dalen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren⁽⁷⁾. Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,8 procentpunt van het bbp leveren.
- (18) De kwaliteit van de begrotingsmaatregelen van de lidstaten lijkt bijzonder belangrijk te zijn. Structurele begrotingshervormingen om de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren, kunnen potentiële groei ondersteunen, de broodnodige begrotingsruimte creëren en de houdbaarheid van de begroting op langere termijn helpen verzekeren, ook wat betreft klimaatverandering en gezondheidsvraagstukken. Aan de ontvangstenzijde heeft de COVID-19-crisis aangetoond dat hervormingen enorm belangrijk zijn voor een efficiënter en billijker stelsel van overheidsinkomsten. Aan de uitgavenzijde zijn meer en betere duurzame en groeibevorderende investeringen zelfs nog crucialer geworden, op een manier die strookt met de doelstellingen ter versterking van het groeipotentieel, de economische en sociale veerkracht en de groene en de digitale transitie. De nationale herstel- en veerkrachtplannen zullen helpen de samenstelling van de nationale begrotingen te verbeteren.
- (19) Op basis van de begrotingsplannen voor de middellange termijn van het stabiliteitsprogramma 2021 zal het overheidstekort naar verwachting afnemen van 3,9 % van het bbp in 2023 tot 2,9 % van het bbp in 2024. Naar verwachting zal het overheidstekort in 2024 niet langer de drempel van de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp overschrijden. Op basis van het stabiliteitsprogramma 2021 wordt de algemene begrotingskoers — met inbegrip van het effect op de geaggregeerde vraag van investeringen die zijn gefinancierd uit zowel de nationale als de Uniebegroting, met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit — in 2023 en 2024 geraamd op gemiddeld 1,3 % van het bbp. De positieve bijdrage van de met subsidies uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere Uniefondsen gefinancierde uitgaven zal naar verwachting met 0,2 procentpunt van het bbp dalen. Nationaal gefinancierde investeringen zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,2 procentpunt van het bbp leveren⁽⁸⁾. Nationaal gefinancierde primaire lopende uitgaven (ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde) zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,4 procentpunt van het bbp leveren. De gemiddelde nominale potentiële groei over tien jaar wordt momenteel geraamd op 5,5 %⁽⁹⁾. In deze raming is echter geen rekening gehouden met het effect van de hervormingen die deel uitmaken van het herstel- en veerkrachtplan en die de potentiële groei van Malta dus zouden kunnen verhogen.
- (20) De overheidsschuldquote zal naar verwachting dalen van 66 % van het bbp in 2023 tot 65,6 % van het bbp in 2024. Op basis van de recentste schuldhoudbaarheidsanalyse wordt Malta geacht te maken te hebben met gemiddelde risico's voor de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn.
- (21) In het licht van de momenteel nog steeds uitzonderlijke hoge mate van onzekerheid zouden de begrotingsrichtsnoeren hoofdzakelijk kwalitatief moeten blijven. Meer specifieke kwantitatieve richtsnoeren voor de jaren daarna zouden in 2022 moeten worden verstrekt, als de onzekerheid tegen die tijd genoeg is afgenomen.
- (22) De Raad heeft het stabiliteitsprogramma 2021 en de follow-up door Malta van de aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 beoordeeld,

⁽⁶⁾ Een minteken bij de indicator komt overeen met een overschrijding van de groei van de primaire uitgaven ten opzichte van de economische groei op middellange termijn, wat wijst op een expansief begrotingsbeleid.

⁽⁷⁾ Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 1,1 procentpunt van het bbp leveren.

⁽⁸⁾ Andere nationaal gefinancierde kapitaaluitgaven zullen naar verwachting een contractieve bijdrage van 0,5 procentpunt van het bbp leveren.

⁽⁹⁾ Raming van de Commissie volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

BEVEELT MALTA AAN:

1. in 2022 een ondersteunende begrotingskoers aan te houden, met inbegrip van de impuls van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, en nationaal gefinancierde investeringen in stand te houden;
2. als de economische omstandigheden dit toelaten, begrotingsbeleid te voeren dat gericht is op het tot stand brengen van prudente begrotingssituaties op middellange termijn en het waarborgen van de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn; tegelijkertijd investeringen te verhogen om het groeipotentieel te stimuleren,
3. bijzondere aandacht te besteden aan de samenstelling van de overheidsfinanciën, zowel aan de ontvangsten- als aan de uitgavenzijde van de nationale begroting, en aan de kwaliteit van de begrotingsmaatregelen, om een duurzaam en inclusief herstel te waarborgen. Voorrang te geven aan duurzame en groeibevorderende investeringen, met name investeringen ter ondersteuning van de groene en de digitale transitie; voorrang te geven aan structurele budgettaire hervormingen die zullen bijdragen tot de financiering van prioriteiten van het overheidsbeleid en tot de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn, onder meer door, in voorkomend geval, de dekking, toereikendheid en houdbaarheid van de stelsels voor gezondheidszorg en sociale bescherming voor iedereen te versterken.

Gedaan te Luxemburg, 18 juni 2021.

Voor de Raad

De voorzitter

J. LEÃO
