

PRIPOROČILO SVETA

z dne 12. julija 2011

v zvezi z nacionalnim programom reform Malte za leto 2011 ter mnenje Sveta o posodobljenem programu za stabilnost Malte za obdobje 2011–2014

(2011/C 215/04)

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti členov 121(2) in 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik ⁽¹⁾ in zlasti člena 5(3) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

po posvetovanju z Ekonomsko-finančnim odborom,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Evropski svet je 26. marca 2010 potrdil predlog Komisije za začetek nove strategije za delovna mesta in rast, imenovane Evropa 2020, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik ter se bo osredotočala na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje za spodbuditev potenciala Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.

(2) Svet je 13. julija 2010 sprejel priporočilo o širših smernicah ekonomskih politik držav članic in Unije (2010–2014) ter 21. oktobra 2010 sklep o smernicah za politike zaposlovanja držav članic ⁽²⁾, ki skupaj tvorita „integrirane smernice“. Države članice so bile pozvane, naj integrirane smernice upoštevajo v svojih nacionalnih ekonomskih politikah in politikah zaposlovanja.

(3) Komisija je 12. januarja 2011 sprejela prvi letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek novega cikla gospodarskega upravljanja v EU ter prvega evropskega semestra predhodnega in integriranega usklajevanja politik, ki temelji na strategiji Evropa 2020.

(4) Evropski svet je 25. marca 2011 potrdil prednostne naloge za fiskalno konsolidacijo in strukturne reforme (v skladu s sklepi Sveta z dne 15. februarja in 7. marca 2011 ter na podlagi letnega pregleda rasti, ki ga je pripravila Komisija). Poudaril je potrebo po prednostni obravnavi ponovne vzpostavitve trdnega proračunskega stanja in fiskalne vzdržnosti, zmanjšanja brezposelnosti z reformami na trgu dela ter po novih prizadevanjih za povečanje rasti. Od držav članic je zahteval, da te prednostne naloge pretvorijo v konkretne ukrepe ter jih vključijo v svoje programe za stabilnost ali konvergenčne programe in nacionalne programe reform.

(5) Poleg tega je Evropski svet 25. marca 2011 pozval države članice, ki sodelujejo v paktu „euro plus“, naj pravočasno predložijo svoje zaveze, da bodo vključene v njihove programe za stabilnost ali konvergenčne programe in nacionalne programe reform.

(6) Malta je 28. aprila 2011 predložila nacionalni program reform za leto 2011, 29. aprila 2011 pa je predložila leta 2011 posodobljeni program za stabilnost za obdobje 2011–2014. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevale medsebojne povezave.

(7) Ko je nastopila gospodarska kriza, so se izvoz in naložbe močno zmanjšali, realni BDP pa se je leta 2009 zmanjšal za 3,4 %. Stopnja zaposlenosti se je le rahlo znižala, k čemur je pripomogla pomoč države. Ko so leta 2010 izvoz in poslovne naložbe začeli spet močno rasti, se je gospodarska dejavnost Malte leta 2010 spet razmahnila, stopnja brezposelnosti pa se je začela zniževati. Glede na velik javni dolg (61,5 % BDP leta 2008) vlada ni dala veliko fiskalnih spodbud in je javnofinančni primanjkljaj leta 2009 (3,7 % BDP) ostal pod povprečjem celotnega euroobmočja. Leta 2010 sta deleža javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga ostala bolj ali manj stabilna.

(8) Na podlagi ocene dopolnjenega programa stabilnosti v skladu z Uredbo (ES) št. 1466/97 Svet meni, da je makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske napovedi rahlo optimističen, zlasti v zadnjih letih programa za stabilnost. Predvideva se, da se bo leta 2011 s programom za stabilnost javnofinančni primanjkljaj s 3,6 % BDP iz leta 2010 znižal pod referenčno vrednost iz Pogodbe. Zato je treba postopno približevanje srednjeročnemu cilju uravnoteženega proračuna v strukturnem smislu podpreti z zavezo k zagotovitvi trajnostne konsolidacije, ki v glavnem temelji na odhodkih. Vendar v programu za stabilnost ni predvideno, da bo

⁽¹⁾ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

⁽²⁾ Veljajo tudi za leto 2011 v skladu s Sklepom Sveta 2011/308/EU z dne 19. maja 2011 o smernicah za politike zaposlovanja držav članic (UL L 138, 26.5.2011, str. 56).

- srednjeročni cilj dosežen v obdobju programa za stabilnost. Delež dolga se bo zaradi pozitivnega in naraščajočega primarnega salda predvidoma z najvišje točke leta 2010, ko je znašal 68 % BDP, leta 2014 znižal na 63,7 %. Povprečna letna strukturna prilagoditvena prizadevanja v obdobju 2012–2014 se po izračunih Komisije na splošno skladajo s paktom za stabilnost in rast. Vendar bi bili proračunski rezultati lahko slabši od ciljnih zaradi prekoračitev pri odhodkih in pomanjkanja informacij o ukrepih, na katerih bodo temeljila konsolidacijska prizadevanja po letu 2011.
- (9) Da bi dosegla srednjeročni cilj, je za Malto ključni izziv nadaljevanje fiskalne konsolidacije. Čeprav so bili v proračunu za leto 2011 predvideni ukrepi za zmanjšanje čezmernega primanjkljaja leta 2011, bi bili v primeru odstopanj potrebni dodatni ukrepi. Verodostojnost srednjeročne konsolidacijske strategije, ki je še ne podpirajo konkretni ukrepi, bi se povečala z močnejšim večletnim proračunskim okvirom. Ključna slabost je nezavezujoča narava večletnih ciljev, ki je razlog za razmeroma kratke okvire fiskalnega načrtovanja. Program za stabilnost navaja, da se proučuje uvedba pravila o odhodkih.
- (10) Glede na zadnje ocene Komsije je na Malti tveganje glede dolgoročne vzdržnosti javnih financ visoko, saj je dolgoročna proračunska posledica staranja prebivalstva, vključno s pokojninami, na Malti znatno večja od povprečja v EU. Poleg tega pa je zaradi še vedno relativno nizke upokojitvene starosti, pogoste uporabe shem predčasne upokojitve in zelo nizke delovne aktivnosti starejših žensk udeležba starejših delavcev na trgu dela zelo nizka. S pokojninsko reformo iz leta 2006 se je upokojitvena starost zvišala, čeprav zelo postopoma, dosegla pa se je tudi primernost prihodnjih pokojnin, zlasti z ugodnejšo ureditvijo indeksacije in uvedbo zajemane minimalne državne pokojnine. Nacionalni program reform poroča o potekajočem posvetovanju o predlogih za nadaljnjo pokojninsko reformo, ki jih je predložila delovna skupina za pokojnine, vključno z vzpostavitvijo jasne povezave med upokojitveno starostjo in pričakovano življenjsko dobo ter vključitvijo obveznega drugega pokojninskega stebra in prostovoljnega tretjega stebra. Vendar nacionalni program reform ne predlaga celovite strategije aktivnega staranja, ki bi spremljala sedanje in predvidene zakonodajne spremembe. Razmeroma velika razširjenost neprijavljenega dela pomeni tveganje za vzdržnost javnih financ na dolgi rok. Vlada v nacionalnem programu reform predlaga nekaj ukrepov za reševanje tega problema, a med njimi ni predlogov za revizijo sistema davčnih olajšav, da bi se delo bolj splačalo. Spodbujanje udeležbe žensk na trgu dela je še en velik izziv za Malto, glede na to, da je tam stopnja zaposlenosti žensk najnižja v EU. Vlada je v nacionalnem programu reform navedla precej pobud za zaposlovanje žensk. Njihovo izvajanje in učinke bi bilo treba oceniti leta 2012.
- (11) V zadnjih letih je Malta doživela intenzivno prestrukturiranje industrije, saj so tradicionalno, delovno intenzivno proizvodnjo nadomestile nove dejavnosti z visoko dodano vrednostjo. To je povzročilo neuskkljenost povpraševanja in ponudbe znanj in veščin na trgu dela, pri čemer se je pokazalo, da je za nadaljnjo razvejanost gospodarske baze treba zagotoviti znanja in veščine, ki se zahtevajo v novih sektorjih, in sicer zlasti z višjo izobrazbo.
- (12) Malta ima najvišjo stopnjo zgodnjega opuščanja šolanja v EU, ki je leta 2009 znašala 36,8 % v primerjavi s povprečjem EU v višini 14,4 %. V državi je tudi nizka stopnja ljudi v starosti od 30 do 34 let, ki imajo visokošolsko ali enakovredno izobrazbo (21,1 % v primerjavi s povprečjem EU v višini 32,3 % leta 2009). Cilj Malte je do leta 2020 stopnjo zgodnjega opuščanja šolanja zmanjšati na 29 % in delež mladih v starosti od 30 do 34 let z visokošolsko ali enakovredno izobrazbo povečati na 33 %. Leta 2011 je uvedla ukrepe za usmerjanje mladih z visokim tveganjem za zgodnje opuščanje šolanja na zanimive poklicne poti prek poklicnega usposabljanja in zagotavljanje druge možnosti za izobraževanje in usposabljanje.
- (13) Malta je ena redkih držav članic EU s splošnim mehanizmom indeksacije plač. Povišanje plač je vezano na mehanizem obvezne prilagoditve življenjskim stroškom, s katerim je povišanje plač usklajeno s preteklim gibanjem inflacije, čeprav je sorazmerno višje na nižjem koncu lestvice plač. Prilagoditev, ki se prišteje minimalni plači, bi lahko še bolj ovirala konkurenčnost delovno intenzivnih sektorjev. Problem je še posebno resen z vidika nedavnega zvišanja cen energije, kar bi lahko povzročilo inflacijsko-plačne spirale.
- (14) Malta je skoraj v celoti odvisna od uvoza nafte za energijo, zaradi česar lahko njeno gospodarstvo spremembe cen nafte zelo prizadenejo. To bi lahko skupaj z neprijetnostjo energetskega sistema Malte privedlo do težav za podjetništvo ter konkurenčnost malih in srednje velikih podjetij. Izkoriščanje potenciala za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov bi lahko imelo dvojno korist, in sicer izboljšanje konkurenčnosti ter uresničevanje energetske in podnebne ciljeve. V nacionalnem reformnem programu je informacij o energetskih ukrepih malo, zato je težko oceniti njihovo izvedljivost in stroškovno učinkovitost.
- (15) Malta je v okviru pakta „euro plus“ sprejela več zavez. Zaveze zadevajo dve področji pakta: konkurenčnost in vzdržnost javnih financ. Na fiskalnem področju zaveze zajemajo povečanje odgovornosti in preglednosti proračunskega okvira ter tudi razmislek o uvedbi mehanizmov za povečanje discipline pri izvrševanju proračuna. Za povečanje produktivnosti so predvideni ukrepi za izboljšanje poslovnega okolja in finančnih pogojev za podjetja ter tudi za spodbujanje konkurence na področju storitev, zlasti telekomunikacij. Čeprav so v nacionalnem programu reform zaveze v okviru pakta „euro plus“ obravnavane, niso predlagane rešitve za zagotavljanje delovnih mest in finančne stabilnosti. Čeprav se

organi osredotočajo na večanje produktivnosti, ne priznajo, da sedanji mehanizem plačne indeksacije vpliva na konkurenčnost Malte. Zaveze v okviru pakta „euro plus“ so bile ocenjene in upoštevane v priporočilih.

- (16) Komisija je ocenila malteški program za stabilnost in nacionalni program reform ter zaveze v okviru pakta „euro plus“. Glede na to, da je treba okrepiti splošno gospodarsko upravljanje EU z vključitvijo prispevka na ravni EU v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le njihovega pomena za vzdržno fiskalno in socialno-ekonomsko politiko na Malti, ampak tudi njihovo spoštovanje pravil in smernic EU. S tega vidika Komisija meni, da so kljub ustreznosti usmerjenega približevanja srednjeročnemu cilju pri konsolidacijski strategiji zaradi pomanjkanja konkretnih podpornih ukrepov in možne prekoračitve odhodkov, kot se je že zgodilo, tveganja precejšnja. Poleg tega lahko nezavezujoča narava srednjeročnega proračunskega okvira ne podpira fiskalne discipline. Relativno visoki dolgoročni stroški staranja prebivalstva, zlasti pokojninski odhodki, ogrožajo dolgoročno vzdržnost javnih financ Malte. Nacionalni program reform navaja glavne strukturne izzive, s katerimi se sooča gospodarstvo Malte, obenem pa se zdi utemeljeno nameniti dodatno pozornost določenim vprašanjem, predvsem boljši izrabi potenciala delovne sile v gospodarstvu, ter pregledu in sprejetju potrebnih ukrepov za reformiranje mehanizma določanja plač, da se zagotovi večjo usklajenost plač z razvojem produktivnosti, ter energetske razvejanosti.
- (17) V luči te ocene, tudi ob upoštevanju Priporočila Sveta z dne 16. februarja 2010 na podlagi člena 126(7) Pogodbe o delovanju Evropske unije, je Svet proučil posodobljen program za stabilnost Malte iz leta 2011, njegovo mnenje ⁽¹⁾ pa je zlasti odraženo v njegovih priporočilih v točkah (1) in (2) v nadaljevanju. Ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta z dne 25. marca 2011 je Svet proučil nacionalni program reform Malte –

PRIPOROČA, da Malta v obdobju 2011–2012:

1. Zagotovi popravek čezmernega primanjkljaja leta 2011 v skladu s priporočili iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, in naj bo pripravljena sprejeti dodatne ukrepe za preprečevanje morebitnih odstopanj ter sprejme

konkretne podporne ukrepe, da se doseže ciljni primanjkljaj za leto 2012. Zniža visok delež javnega dolga in zagotovi ustrezen napredek proti dosegi srednjeročnega cilja. Za povečanje verodostojnosti srednjeročne konsolidacijske strategije opredeli potrebne obsežne ukrepe od leta 2013 dalje, fiskalne cilje vključi v zavezujoč večletni fiskalni okvir, ki temelji na pravilih, in izboljša spremljanje izvrševanja proračuna.

2. Sprejme ukrepe za zagotavljanje vzdržnosti pokojninskega sistema s pospeševanjem postopnega zviševanja upokojitvene starosti in povezavo le-te s pričakovano življenjsko dobo. Z višjo zakonsko določeno upokojitveno starostjo naj uvede tudi celovito strategijo aktivnega staranja, odvrta od uporabe shem predčasnega upokojevanja in spodbuja zasebno pokojninsko varčevanje.
3. Približa rezultate izobraževanja potrebam trga dela, zlasti z ukrepi za izboljšanje dostopa do višjega izobraževanja in s povečanjem učinkovitosti sistema poklicnega usposabljanja. Sprejme nadaljnje ukrepe za zmanjšanje stopnje zgodnjega opuščanja šolanja z opredelitvijo, analizo in merjenjem razlogov zanj do leta 2012, ter z vzpostavitvijo mehanizma rednega spremljanja in poročanja o uspešnosti ukrepov.
4. Pregleda in sprejme potrebne ukrepe za reformo, ob posvetovanju s socialnimi partnerji in v skladu z nacionalno prakso, sistema plač in indeksacije plač, da se zagotovi, da bo rast plač bolje odražala razvoj produktivnosti dela in konkurenčnosti.
5. Okrepi prizadevanja za zmanjšanje odvisnosti Malte od uvoza nafte z zagotavljanjem naložb v obnovljive vire energije in s uporabo razpoložljivih sredstev EU za izboljšanje infrastrukture in spodbujanje energetske učinkovitosti v celoti.

V Bruslju, 12. julija 2011

Za Svet
Predsednik

J. VINCENT-ROSTOWSKI

⁽¹⁾ Predvideno v členu 5(3) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.