

RÅDETS REKOMMENDATION

av den 12 juli 2011

om Maltas nationella reformprogram 2011 och om avgivande av rådets yttrande om Maltas uppdaterade stabilitetsprogram för 2011–2014

(2011/C 215/04)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA
REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktions-
sätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den
7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga
finanserna samt övervakningen och samordningen av den eko-
nomiska politiken ⁽¹⁾, särskilt artikel 5.3,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

efter att ha hört ekonomiska och finansiella kommittén, och

av följande skäl:

(1) Den 26 mars 2010 kom Europeiska rådet överens om kommissionens förslag om att lansera en ny strategi för sysselsättning och tillväxt, Europa 2020, som bygger på en utökad samordning av den ekonomiska politiken, vilken kommer att inrikta sig på de nyckelområden som kräver åtgärder för att stärka Europas potential för hållbar tillväxt och konkurrenskraft.

(2) Rådet antog den 13 juli 2010 en rekommendation om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik (2010–2014) och den 21 oktober 2010 ett beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik ⁽²⁾, vilka tillsammans utgör de så kallade *integrerade riktlinjerna*. Medlemsstaterna uppmanades att beakta de integrerade riktlinjerna i sin nationella ekonomiska politik och sysselsättningspolitik.

(3) Den 12 januari 2011 antog kommissionen den första årliga tillväxtöversikten, varigenom en ny era av ekonomisk styrning i EU och den första europeiska planeringsterminen för förhandsintegrerad politisk samordning inleddes, med förankring i Europa 2020-strategin.

(4) Den 25 mars 2011 godkände Europeiska rådet prioriteringarna för finanspolitisk konsolidering och strukturreformerna (i linje med rådets slutsatser av den 15 februari och 7 mars 2011 och med hänvisning till kommissionens årliga tillväxtöversikt). Det underströk behovet av att prioritera återställandet av sunda offentliga finanser, hållbar finanspolitik, minskad arbetslöshet genom arbetsmarknadsreformer och nya insatser för att öka tillväxten. Medlemsstaterna uppmanades att omsätta dessa prioriteringar i konkreta åtgärder som ska ingå i deras stabilitets- eller konvergensprogram och nationella reformprogram.

(5) Den 25 mars 2011 uppmanade Europeiska rådet också de medlemsstater som deltar i europluspakten att i tid lägga fram sina åtaganden så att de kan tas med i deras stabilitets- eller konvergensprogram och nationella reformprogram.

(6) Den 28 april 2011 överlämnade Malta sitt nationella reformprogram för 2011 och den 29 april 2011 sitt uppdaterade stabilitetsprogram för 2011, som täcker perioden 2011–2014. För att kunna beakta inbördes samband mellan de båda programmen har de granskats samtidigt.

(7) När den ekonomiska krisen drabbade Malta minskade exporten och investeringarna kraftigt, och BNP i reala termer sjönk med 3,4 % 2009. Sysselsättningen minskade endast något, även understödd genom statsstöd. Exporten och företagsinvesteringarna ökade kraftigt under 2010, och Malta upplevde en markant ekonomisk återhämtning under 2010 med en långsamt minskad arbetslöshet. Mot bakgrund av den höga offentliga skulden (61,5 % av BNP 2008) har regeringen inte vidtagit några omfattande finanspolitiska stimulansåtgärder, och det offentliga underskottet 2009 (3,7 % av BNP) låg kvar under underskottsnivån för euroområdet som helhet. Under 2010 förblev det offentliga underskottet och den offentliga skuldkvoten i stort sett stabila.

(8) Baserat på bedömningen av det uppdaterade stabilitetsprogrammet enligt förordning (EG) nr 1466/97 anser rådet att det makroekonomiska scenario som ligger till grund för budgetberäkningarna är något optimistiskt, särskilt för de senare åren i stabilitetsprogramperioden. Enligt stabilitetsprogrammet ska det offentliga underskottet minskas, från 3,6 % av BNP 2010, så att det hamnar under fördragets referensvärde senast 2011. Därefter ska gradvisa framsteg för att närma sig det medelfristiga målet – ett saldo i balans i strukturella termer – backas upp av ett åtagande för att säkerställa en hållbar och till

⁽¹⁾ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Bibehålls för 2011 genom rådets beslut 2011/308/EU av den 19 maj 2011 om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik (EUT L 138, 26.5.2011, s. 56).

- stor del utgiftsbaserad konsolidering. I stabilitetsprogrammet förutses dock inte att det medelfristiga målet ska uppnås inom stabilitetsprogramperioden. Skuldkvoten beräknas minska från toppnivån 2010 (68 % av BNP) till 63,7 % år 2014 till följd av ett positivt och större primärt saldo. Den genomsnittliga årliga strukturella korrigeringsansträngningen under perioden 2012–2014, enligt kommissionens beräkningar, är i stort sett i linje med stabilitets- och tillväxtpakten. Utfallet för de offentliga finanserna kan dock bli sämre än planerat på grund av risk för utgiftsöverskridanden och bristen på information om de åtgärder som ligger till grund för konsolideringsansträngningen efter 2011.
- (9) Finanspolitisk konsolidering för att uppnå det medelfristiga målet är en viktig utmaning för Malta. I 2011 års budget infördes åtgärder för att korrigera det alltför stora underskottet år 2011, men ytterligare åtgärder krävs i händelse av överskridanden. Trovärdigheten för den medelfristiga konsolideringsstrategin, som ännu inte underbyggs av konkreta åtgärder, skulle kunna förbättras genom en starkare flerårig budgetram. En central svaghet är den icke-bindande karaktären hos de fleråriga målen, vilket innebär en relativt kort finanspolitisk planeringshorisont. I stabilitetsprogrammet anges att införandet av en utgiftsregel övervägs.
- (10) Enligt kommissionens senaste bedömning framstår riskerna för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet som höga, eftersom de långsiktiga budgeteffekterna av åldrandet, inklusive pensioner, är betydligt större i Malta än EU-genomsnittet. Dessutom är äldre arbetstagares deltagande på arbetsmarknaden mycket lågt på grund av en fortfarande relativt låg pensionsålder, ofta utnyttjade möjligheter till förtidspensionering och det mycket låga arbetsmarknadsdeltagandet bland äldre kvinnor. 2006 års pensionsreform började hantera hållbarheten genom att höja pensionsåldern, om än i mycket långsam takt, och innehåller åtgärder för att upprätthålla en tillräcklig nivå på framtida pensioner, i synnerhet genom mer generösa indexeringssystem och införandet av en garanterad nationell minimipension. I det nationella reformprogrammet redogörs för det pågående samrådet om de förslag till ytterligare pensionsreformer som lagts fram av arbetsgruppen för pensioner, inbegripet inrättande av en tydlig koppling mellan pensionsåldern och den förväntade livslängden och införande av en obligatorisk andra pensionspelare och en frivillig tredje pensionspelare. I det nationella reformprogrammet framläggs emellertid inte någon omfattande strategi för aktivt åldrande som stöd för de pågående och planerade ändringarna av lagstiftningen. Odeklarerat arbete innebär en risk för de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt. Regeringen presenterar några åtgärder för att åtgärda detta problem i det nationella reformprogrammet, men det finns inga förslag om att se över skatte- och förmånssystemen i syfte att göra arbete lönsamt. Att främja kvinnors deltagande på arbetsmarknaden är en annan stor utmaning för Malta, eftersom Maltas sysselsättningsgrad för kvinnor är den lägsta i EU. I det nationella reformprogrammet har regeringen framfört ett betydande antal initiativ som är inriktade på kvinnliga arbetstagare. Genomförandet av dessa initiativ, och deras inverkan, bör utvärderas 2012.
- (11) Under senare år har Malta har genomgått en intensiv industriell omstrukturering där traditionell, arbetsintensiv tillverkning har ersatts av nya verksamheter med högt förädlingsvärde. Detta har lett till en obalans mellan utbud av och efterfrågan på färdigheter på arbetsmarknaden, vilket understryker behovet av att tillhandahålla de färdigheter som krävs i de nya sektorerna, särskilt genom högre utbildning, i ett försök att ytterligare diversifiera Maltas ekonomiska bas.
- (12) Malta är det land i EU som har den högsta andelen elever som lämnar skolan i förtid; under 2009 var andelen 36,8 %, vilket kan jämföras med EU-genomsnittet på 14,4 %. Landet har också en låg andel personer i åldern 30–34 år med eftergymnasial utbildning eller motsvarande (21,1 %, vilket kan jämföras med EU-genomsnittet på 32,3 % år 2009). Malta strävar efter att minska andelen förtida skolavhopp till 29 % och öka andelen eftergymnasial eller motsvarande utbildning för åldersgruppen 30–34 år till 33 % under tiden fram till 2020. 2011 vidtog Malta åtgärder för att leda in ungdomar som potentiellt kan lämna skolan i förtid på intressanta karriärvägar genom yrkesutbildning eller utbildning som ger eleverna en andra chans.
- (13) Malta är en av få EU-medlemsstater som har en generell mekanism för löneindexering. Löneökningar är kopplade till en obligatorisk mekanism för levnadskostnadsjustering, och detta leder till löneökningar som är i linje med tidigare inflationsutveckling även om de är proportionellt högre i den nedre delen av lönespektrumet. Tillsammans med minimilönen kan denna justering ytterligare hämma konkurrenskraften i arbetsintensiva sektorer. Denna fråga är särskilt relevant mot bakgrund av den senaste tidens energiprisökningar, vilka skulle kunna leda till löne- och prisspiraler.
- (14) Malta är nästan helt beroende av importerad olja för energi, något som gör ekonomin känslig för oljeprisförändringar. Detta, tillsammans med bristerna i Malts energisystem, kan vara ett problem för entreprenörskap och för de små och medelstora företagens konkurrenskraft. Utnyttjande av möjligheten att producera energi från förnybara energikällor skulle kunna medföra den dubbla fördelen att konkurrenskraften förbättras samtidigt som energi- och klimatmål uppnås. Uppgifterna i det nationella reformprogrammet om energiåtgärder är emellertid begränsade, vilket gör det svårt att bedöma deras genomförbarhet och kostnadseffektivitet.
- (15) Malta har gjort ett antal åtaganden inom europluspakten. Åtagandena avser två områden i pakten: konkurrenskraft och de offentliga finansernas hållbarhet. På det finanspolitiska området inbegriper åtagandena att förstärka ansvarigheten och öppenheten i den finanspolitiska ramen, samtidigt som man överväger att införa mekanismer för

att öka disciplinen i budgetgenomförandet. För att öka produktiviteten finns det åtgärder för att förbättra företagsklimatet och finansieringsvillkoren för företagen samt för att stärka konkurrensen inom tjänstesektorn, särskilt inom telekommunikationsområdet. Åtagandena inom ramen för europluspakten omfattar inte sysselsättning och finansiell stabilitet, även om dessa frågor finns med i det nationella reformprogrammet. Samtidigt som myndigheterna inriktar sig på att öka produktiviteten erkänner de inte att den nuvarande mekanismen för löneindexering påverkar Maltas konkurrenskraft. Åtagandena inom europluspakten har bedömts och beaktats i rekommendationerna.

- (16) Kommissionen har granskat stabilitetsprogrammet och det nationella reformprogrammet, inklusive Maltas åtaganden inom europluspakten. Den har beaktat inte bara programmets relevans för en hållbar finanspolitik och socioekonomisk politik i Malta utan även i vilken utsträckning EU:s regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i EU genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på EU-nivå. Mot bakgrund av detta anser kommissionen att det visserligen är ändamålsenligt att i enlighet med planen närma sig det medelfristiga målet, men att det finns betydande risker för konsolideringsstrategin eftersom den inte backas upp med konkreta åtgärder och eftersom utgiftstaken kan överskridas, något som har inträffat tidigare. Dessutom kan det vara så att den icke-bindande karaktären hos den finanspolitiska ramen på medellång sikt inte främjar budgetdisciplinen. De relativt höga långsiktiga kostnaderna till följd av den åldrande befolkningen, särskilt pensionsutgifterna, innebär en risk för den långsiktiga hållbarheten i Maltas offentliga finanser. I det nationella reformprogrammet erkänns de viktigaste strukturella utmaningarna som Maltas ekonomi står inför, även om det förefaller vara motiverat att ägna ytterligare uppmärksamhet åt vissa frågor, särskilt bättre utnyttjande av ekonomins arbetskraftspotential, och omprövning och vidtagande av nödvändiga åtgärder för att reformera lönesättningsmekanismen för att garantera en bättre överensstämmelse mellan löne- respektive produktivitet utveckling samt energidiversifiering.
- (17) Mot bakgrund av denna bedömning, och med beaktande av rådets rekommendation av den 16 februari 2010 enligt artikel 126.7 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, har rådet granskat Maltas uppdaterade stabilitetsprogram för 2011 och dess ståndpunkt⁽¹⁾ speglas särskilt i dess rekommendationer 1 och 2. Med beaktande av Europeiska rådets slutsatser av den 25 mars 2011 har rådet granskat Maltas nationella reformprogram.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Malta att vidta följande åtgärder under perioden 2011–2012:

1. Säkerställa korrigerings av det alltför stora underskottet år 2011, i linje med förfarandet vid alltför stora underskott, med beredskap för att vidta ytterligare åtgärder för att förebygga eventuella överskridanden, och anta konkreta åtgärder för att underbygga 2012 års underskottsmål. Bringa den höga offentliga skuldsättningsgraden att successivt minska och säkerställa tillfredsställande framsteg mot målen på medellång sikt. Med syfte att stärka trovärdigheten för konsolideringsstrategin på medellång sikt bör Malta fastställa de nödvändiga allmänna åtgärderna från 2013 och därefter, införliva de finanspolitiska målen i bindande, regelbaserade fleråriga finanspolitiska ramar och förbättra övervakningen av budgetgenomförandet.
2. Vidta åtgärder för att säkerställa hållbarheten i pensionssystemet, såsom att påskynda den gradvisa höjningen av pensionsåldern och genom att koppla den till den förväntade livslängden. Låta den högre lagstadgade pensionsåldern åtföljas av en omfattande strategi för aktivt åldrande, motverka användningen av system för förtidspensionering och uppmuntra privat pensionssparande.
3. Inrikta utbildningsresultat mer på arbetsmarknadens behov, i synnerhet genom att göra ytterligare insatser för att förbättra tillgången till högre utbildning och genom att öka effektiviteten i yrkesutbildningssystemet. Vidta ytterligare åtgärder för att minska andelen förtida skolavhopp genom att senast 2012 identifiera, analysera och mäta orsakerna till avhoppet och genom att inrätta en mekanism för regelbunden övervakning av och rapportering om resultaten av åtgärderna.
4. Granska och vidta nödvändiga åtgärder för att, i samråd med arbetsmarknadens parter och i enlighet med nationell praxis, reformera systemet för löneförhandling och löneindexering för att se till att löneökningarna bättre återspeglar utvecklingen av arbetsproduktiviteten och konkurrenskraften.
5. Förstärka insatserna för att minska Maltas beroende av importerad olja, genom att tidigarelägga investeringar i förnybar energi och genom att fullt ut utnyttja tillgängliga EU-medel för att uppgradera infrastruktur och främja energieffektivitet.

Utfärdad i Bryssel den 12 juli 2011.

På rådets vägnar
J. VINCENT-ROSTOWSKI
Ordförande

⁽¹⁾ Enligt artikel 5.3 i förordning (EG) nr 1466/97.