



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 2.6.2014
COM(2014) 419 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma van Malta voor 2014

met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Malta voor 2014

{SWD(2014) 419 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma van Malta voor 2014

met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Malta voor 2014

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 begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 5, lid 2,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie²,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement³,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 maart 2010 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht 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 spitst zich toe op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) De Raad heeft op 13 juli 2010 op basis van de voorstellen van de Commissie een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014) vastgesteld en heeft op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten vastgesteld, die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten is verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid rekening te houden met de geïntegreerde richtsnoeren.

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² COM(2014) 419 final.

³ P7_TA(2014)0128 en P7_TA(2014)0129.

- (3) Op 29 juni 2012 hebben de staatshoofden en regeringsleiders besloten tot een Pact voor groei en banen, dat een samenhangend kader biedt voor actie op het niveau van de lidstaten, de EU en de eurozone, waarbij alle mogelijke hefboomen, instrumenten en beleidsvormen worden ingezet. Zij hebben bepaald welke maatregelen op het niveau van de lidstaten moeten worden genomen, en met name verklaard vastbesloten te zijn om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te verwezenlijken en de landenspecifieke aanbevelingen uit te voeren.
- (4) Op 9 juli 2013 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2013 van Malta vastgesteld en een advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Malta voor de periode 2012-2016 uitgebracht. Op 15 november 2013 heeft de Commissie overeenkomstig Verordening (EU) nr. 473/2013⁴ haar advies over het ontwerpbegrotingsplan van Malta voor 2014⁵ gepresenteerd.
- (5) Op 13 november 2013 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁶ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2014 voor coördinatie van het economisch beleid. Diezelfde dag heeft de Commissie op basis van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag⁷ goedgekeurd, waarin zij Malta heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (6) Op 20 december 2013 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat moet worden gestreefd naar gedifferentieerde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie, normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, bevordering van groei en concurrentievermogen, aanpak van de werkloosheid en van de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten.
- (7) Op 5 maart 2014 heeft de Commissie de resultaten gepubliceerd van de diepgaande evaluatie voor Malta⁸ die zij op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 heeft uitgevoerd. De analyse van de Commissie brengt haar ertoe te concluderen dat Malta niet langer te kampen heeft met macro-economische onevenwichtigheden in de zin van de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden. Hoewel de schuldenlast van Malta hoog blijft, lijken de risico's voor de houdbaarheid van de schuld van de particuliere sector en de overheid en voor de stabiliteit van de financiële sector beheersbaar, ook al moeten zij voortdurend in het oog worden gehouden. Met name de indicatoren op het gebied van de financiële stabiliteit blijven gezond. Toch is het gezien de structurele aard van de risico's in de financiële sector van groot belang dat de huidige prudente praktijken inzake toezicht en risiconeming worden voortgezet. De huizenmarkt is gestabiliseerd en dus zijn de risico's als gevolg van een overmatige blootstelling aan onroerend goed beperkt. De schuldenlast van particulieren is aan het dalen; de schuldenafbouw van bedrijven vindt op een geordende wijze plaats en de spanningen op de kredietmarkt zijn beperkt.

⁴ PB L 140 van 27.5.2013, blz. 11.

⁵ C(2013) 8007 final

⁶ COM(2013) 800 final.

⁷ COM(2013) 790 final.

⁸ SWD(2014) 150 final

- (8) Malta heeft op 16 april 2014 zijn nationale hervormingsprogramma voor 2014 ingediend, dat op 8 mei 2014 werd geactualiseerd. Op 30 april 2014 heeft het zijn stabiliteitsprogramma ingediend. Om rekening te houden met de onderlinge verbanden, zijn beide programma's tegelijkertijd beoordeeld.
- (9) De doelstelling van de in het stabiliteitsprogramma 2014 uiteengezette begrotingsstrategie is om het buitensporige tekort in 2014 duurzaam te corrigeren en om geleidelijk voortgang te boeken in de richting van de middellangetermijndoelstelling om tot een structureel begrotingsevenwicht te komen, wat strenger is dan hetgeen op grond van het stabiliteits- en groeipact vereist is. Dat neemt evenwel niet weg dat volgens de plannen de middellangetermijndoelstelling binnen de programmaperiode niet zal worden gehaald. In 2014 is de (herberekende) geplande structurele aanpassing iets geringer dan de aanbevolen inspanning. Na de geplande correctie van het buitensporige tekort wordt voor 2015 gerekend met een kleine afwijking van het aanpassingstraject op weg naar de middellangetermijndoelstelling. Daarna zal de geplande jaarlijkse voortgang in de richting van de middellangetermijndoelstelling grotendeels in overeenstemming zijn met de minimaal voorgeschreven 0,5% van het bbp. Volgens het programma zal de overheidsschuld, die in 2013 73 % van het bbp bedroeg, met ingang van 2014 in overeenstemming met de schuldreductiebenchmark een dalende trend inzetten. Over het algemeen komen de doelstellingen van het programma in grote lijnen overeen met de eisen uit het stabiliteits- en groeipact. Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses in het programma ten grondslag ligt en dat door een onafhankelijke instantie (de National Audit Office) is goedgekeurd, is plausibel voor 2014 en 2015, aangezien de voorspelling voor de economische groei voor beide jaren iets lager zijn dan die van de voorjaarsprognoses van de Commissie van 2014. De risico's voor de begrotingsdoelstellingen neigen in neerwaartse richting, aangezien de structurele toename van de inkomsten die voor de programmeringsperiode is gepland, niet volledig wordt geschraagd door maatregelen, en aangezien overschrijdingen tot hogere uitbetalingen kunnen leiden dan begroot. Volgens de prognoses van de Commissie zal Malta naar verwachting zijn buitensporig tekort in 2014 duurzaam corrigeren. Tegelijkertijd schiet de begrotingsinspanning volgens de prognoses van de Commissie 1,6 % van het bbp tekort in termen van de (gecorrigeerde) wijziging van het structurele saldo, en komt zij 1,25 % tekort in termen van de omvang van de vereiste maatregelen die ten tijde van de aanbeveling in het kader van de buitensporigtekortprocedure noodzakelijk werden geacht. Er is weliswaar geen marge ten aanzien van de naleving van de schuldreductiebenchmark in 2014, maar de risico's voor het schuldenscenario hellen over naar de positieve kant. In 2015 bestaat het risico dat aanzienlijk van de vereiste voortgang op weg naar de middellangetermijndoelstelling wordt afgeweken. Op basis van zijn beoordeling van het programma en de prognoses van de Commissie is de Raad overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van mening dat er, hoewel het geplande nominale tekort en de overheidsschuld van Malta voldoen aan de aanbeveling in het kader van de buitensporigtekortprocedure, aanvullende inspanningen nodig zijn om de structurele aanpassing in overeenstemming te brengen met de aanbevolen aanpassing in 2014 en om ervoor te zorgen dat er met ingang van 2015 een juiste koers wordt ingezet in de richting van de middellangetermijndoelstelling.
- (10) De niet-bindende aard van het begrotingskader van Malta en de beperkte horizon van de begrotingsplanning zijn niet bepaald bevorderlijk voor een gezonde begrotingspositie. De goedkeuring van de wetgeving waarvan het de bedoeling was dat die eind 2013 in werking zou treden en waarmee werd beoogd aan de eisen van

Richtlijn 2011/85/EU tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten, en van het begrotingsverdrag te voldoen, heeft vertraging opgelopen. Niettemin heeft de Maltese regering volgens het stabiliteitsprogramma recentelijk een Wet Begrotingsverantwoordelijkheid goedgekeurd, die ter goedkeuring aan het parlement zal worden voorgelegd. De ontwerpwet voorziet in de introductie van een regel inzake een structureel begrotingsevenwicht, een schuldenregel, een voortschrijdend driejarig begrotingskader en een geleidelijke oprichting van de begrotingsraad, die belast wordt met de goedkeuring van de officiële macro-economische en begrotingsprognoses, alsmede met het toezicht vooraf en achteraf op de naleving van de begrotingsregels.

- (11) De belastingdiensten van Malta worden volgens de plannen gefuseerd tot één enkele autoriteit, waardoor de belastinginning moet worden gestroomlijnd en de belastingontduiking moet worden tegengegaan. Om de naleving van de belastingwetgeving te verbeteren en om de inning van verschuldigde bedragen aan te moedigen, zijn de strafbepalingen in de btw-wetgeving en de rente op verschuldigde belastingen herzien. Er zijn nog verschillende andere maatregelen zijn geïntroduceerd waarvan ook wordt verwacht dat zij het belastingsysteem van Malta consolideren. Deze maatregelen gaan in de juiste richting, maar het effect ervan moet nog blijken.
- (12) Hoewel Malta nog steeds problemen heeft met de houdbaarheid van zijn overheidsfinanciën, is voornamelijk nog weinig voortgang te bespeuren op het gebied van de pensioenhervormingen en de houdbaarheid van de gezondheidszorg. Er is weliswaar een strategische groep op het gebied van de pensioenen opgezet om alle opties voor de hervorming van het pensioenstelsel te beoordelen, maar de Maltese autoriteiten hebben zich ertoe verbonden de pensioengerechtigde leeftijd niet verder te verhogen dan de verhoging waartoe bij de pensioenhervorming van 2006 is besloten. De pensioengerechtigde leeftijd blijft derhalve onafhankelijk van de levensverwachting, hetgeen een probleem vormt voor de houdbaarheid en de toereikendheid van de pensioenen op de lange termijn. Malta is weliswaar van plan deze tekortkomingen aan te pakken met arbeidsmarktmaatregelen en met zijn recent goedgekeurde strategie "actief ouder worden", maar het is onwaarschijnlijk dat dit het probleem zal oplossen. De houdbaarheid van het gezondheidszorgsysteem vergroot het probleem, omdat wordt verwacht dat de leeftijdsgebonden uitgaven zullen toenemen. Er is zojuist een ontwerp van nationale gezondheidszorgstrategie bekendgemaakt, maar het is onduidelijk hoe deze ten uitvoer zal worden gelegd en wat deze aan kosteneffectiviteit en houdbaarheid zal opleveren. De openbare eerstelijnszorg moet worden versterkt.
- (13) Het percentage voortijdige schoolverlaters is in Malta nog steeds zeer hoog, maar er worden maatregelen genomen om dit percentage te reduceren en er wordt een alomvattend toezichtstelsel opgezet. De verwerving van basisvaardigheden blijft echter laag, hetgeen bijdraagt tot een beperkte leesvaardigheid en vroegtijdige schoolverlating. Een passende tenuitvoerlegging van de recent goedgekeurde nationale strategie voor geletterdheid wordt geacht de inspanningen te ondersteunen die deze tekortkoming aanpakken. Dit moet worden aangevuld met maatregelen om de arbeidsmarktrelevantie van opleiding en onderwijs te verhogen, zoals onder meer de hervorming van het leerlingwezen, de opzet van een strategie voor levenslang leren, de instelling van werkplekleren in het kader van beroepsonderwijs en -opleiding en de invoering van een specifiek programma dat wordt gefinancierd door het Europees Sociaal Fonds.

- (14) Malta voert momenteel een aantal belangrijke maatregelen uit waarmee wordt getracht de deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt te verhogen, met name via de verstrekking van gratis kinderopvang voor huishoudens waar ouders werken of een voortgezette opleiding volgen. Doeltreffende tenuitvoerlegging hiervan is van doorslaggevend belang. De autoriteiten helpen ook bij de totstandbrenging van naschoolse opvang en het bieden van mogelijkheden om kinderen vóór de officiële openingsuren naar school te sturen, zodat ouderschap en werk beter met elkaar kunnen worden verzoend. Voorts moeten fiscale regelingen ouders ertoe aansporen hun kinderen naar kinderopvangfaciliteiten te sturen die reeds in het kader van eerdere regelingen waren opgezet. Er wordt echter weinig gedaan om flexibele werkregelingen, zoals telewerk en flexibele werktijden, die de herintegratie van vrouwen op de arbeidsmarkt zouden vergemakkelijken, mogelijk te maken en het gebruik daarvan te bevorderen.
- (15) Om het internationale concurrentievermogen verder te vergroten, moet Malta niet alleen de potentiële negatieve gevolgen van een niet op elkaar aansluitende ontwikkeling van de beloning en de productiviteit vermijden, maar moet het land ook de infrastructurele tekortkomingen op het gebied van energie en vervoer die zijn potentieel remmen, aanpakken, met name in het licht van de hoge energiekosten. De elektriciteitsinterconnector met Italië wordt dit jaar naar verwachting voltooid, waarmee de voorzieningszekerheid wordt verbeterd en wordt bijgedragen aan de diversificatie van de voorziening en het gebruik van in het buitenland gegenereerde hernieuwbare energie. De geplande verbinding met het Europese gasnetwerk zal Malta's energiemix ook vergroten, waardoor dat land minder afhankelijk wordt van één enkele hoofdbron van energie en het zijn aantrekkelijkheid als vestigingsplaats voor bedrijven vergroot. De lokale hernieuwbare-energiebronnen kunnen nog veel beter worden aangeboord, want in Malta heeft uitsluitend fotovoltaïsche energie tot dusverre enig succes.
- (16) Bepaalde inefficiënties van de overheid beperken de verdere ontwikkeling van het ondernemingsklimaat in Malta. Hoewel het met overheidsopdrachten de goede kant opgaat, nemen de aanbestedingsprocedures nog steeds te veel tijd in beslag, hetgeen leidt tot inefficiëntie bij de overheidsuitgaven. De maatregelen gaan niet vergezeld van doelstellingen, waardoor het moeilijk is om de effectiviteit ervan te beoordelen. Het gebrek aan alternatieven voor financiering met vreemd vermogen leidt tot hoge financieringskosten van bedrijven, waardoor hun economische activiteit onder druk komt te staan. Het feit dat bedrijven vreemd vermogen moeten aantrekken kan ook leiden tot een veel te hoge schuldenlast voor bedrijven en tot onvoldoende kapitaalallocatie. Daarom moeten de mogelijkheden voor andere wijzen van financiering dan met vreemd vermogen verder worden onderzocht. De inefficiëntie van het rechtstelsel die in de landenspecifieke aanbevelingen voor Malta voor 2013 reeds aan de orde was gekomen, duurt voort. Hoewel wordt verwacht dat een aantal van de talrijke door de Commissie Justitiehervorming in november 2013 geformuleerde hervormingsvoorstellen eind 2014 zal worden ingevoerd, moeten nog een duidelijke tijdlijn en prioritering van maatregelen worden vastgesteld. Ook valt nog te bezien hoe de achterstand hiermee wordt weggewerkt, met name in het licht van de bovengenoemde tekortkomingen.
- (17) Malta heeft het prudentiële toezicht versterkt om de stabiliteit van de financiële sector te garanderen. Macroprudentieel toezicht is toegevoegd aan de officiële functies van de Centrale Bank van Malta, waarbij speciale nadruk wordt gelegd op financiële stabiliteit, terwijl de Gemeenschappelijke Raad voor financiële stabiliteit

nu in wetgeving is vastgelegd. Er zijn bevredigende maatregelen genomen om de voorzieningen voor verliezen op leningen te verbeteren, met name via de invoering van een herziening van Bankregel 9.

- (18) In het kader van het Europees Semester heeft de Commissie een alomvattende analyse gemaakt van het economisch beleid van Malta. Zij heeft het stabiliteitsprogramma en het nationale hervormingsprogramma beoordeeld. Zij heeft niet alleen rekening gehouden met hun relevantie voor duurzaam financieel en sociaaleconomisch beleid in Malta, maar ook met de naleving van de EU-regels en -richtsnoeren, gegeven de noodzaak het gehele economische bestel van de Europese Unie te versterken door op het niveau van de EU input te geven voor toekomstige nationale besluiten. De onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 5 zijn haar aanbevelingen in het kader van het Europees Semester.
- (19) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad Malta's stabiliteitsprogramma onderzocht; zijn advies⁹ wordt met name in onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.
- (20) In het kader van het Europees Semester heeft de Commissie ook een analyse gemaakt van het economische beleid van de eurozone als geheel. Op basis van deze analyse heeft de Raad specifieke aanbevelingen gedaan voor de lidstaten die de euro als munteenheid hebben. Malta moet ook zorgen voor de volledige en tijdige uitvoering van deze aanbevelingen,

BEVEELT AAN dat Malta in de periode 2014-2015 actie zou moeten ondernemen om:

1. het buitensporig tekort in 2014 op duurzame wijze te corrigeren; in 2015 de begrotingsstrategie aanzienlijk te versterken om ervoor te zorgen dat de vereiste structurele aanpassing van 0,6% van het bbp wordt gehaald teneinde de middellangetermijndoelstelling te realiseren; daarna te streven naar een structurele aanpassing van ten minste 0,5% van het bbp per jaar, en méér onder economisch gunstige omstandigheden, of, indien zulks noodzakelijk blijkt, om ervoor te zorgen dat de schuldregel wordt nageleefd teneinde de overheidsschuldquote op een permanente neerwaartse koers te houden; de goedkeuring van de Wet Begrotingsverantwoordelijkheid (Fiscal Responsibility Act) af te ronden met het oog op de instelling van een bindend, op regels gebaseerd budgettair meerjarenkader en de oprichting van een onafhankelijke instantie die belast is met de controle van begrotingsregels en het goedkeuren van macro-economische prognoses die aan de budgettaire planning ten grondslag liggen; door te gaan met het verbeteren van de naleving van de belastingwetgeving en de bestrijding van belastingontduiking door ervoor te zorgen dat wordt doorgedaan met de uitrol en evaluatie van de tot dusverre genomen maatregelen, en door aanvullende actie te ondernemen, met name door het gebruik van elektronische betalingsmiddelen te bevorderen;
2. de lopende pensioenhervorming te intensiveren, met name door de geplande verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd te versnellen en door deze vervolgens te koppelen aan veranderingen in de levensverwachting; ervoor te zorgen dat een alomvattende hervorming van het openbare gezondheidszorgstelsel een kosteneffectief en duurzaam gebruik van de beschikbare middelen tot stand brengt, zoals versterking van de primaire zorg;
3. de beleidsinspanningen voort te zetten om de arbeidsmarktrelevantie van onderwijs en opleiding te vergroten en de verwerving van basisvaardigheden te verbeteren door

⁹ Op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

intensivering van de inspanningen om de reeds lang noodzakelijke hervormingen van het leerlingwezen door te voeren; de schooluitval verder terug te dringen, met name door de afronding en uitvoering van de aangekondigde strategie voor geletterdheid; de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen verder te verbeteren, met name van vrouwen die weer tot de arbeidsmarkt willen toetreden, door flexibele werkregelingen te bevorderen;

4. de energiemix in de economie te diversifiëren, onder meer door het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen te verhogen;
5. inspanningen te blijven leveren om de efficiëntie van openbare-aanbestedingsprocedures te verhogen en de duur daarvan te beperken; alternatieven voor financiering met vreemd vermogen van bedrijven te bevorderen door de toegang tot kapitaalmarkten te vergemakkelijken en door risicokapitaalfondsen te ontwikkelen; en, tot slot, de efficiëntie van het rechtsstelsel te vergroten door te zorgen voor een tijdige en efficiënte uitvoering van de geplande hervorming ervan.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad,
De voorzitter*