

Brussel, 13 juni 2016
(OR. en)

9221/16

ECOFIN 461
UEM 207
SOC 325
EMPL 221
COMPET 295
ENV 340
EDUC 196
RECH 187
ENER 203
JAI 451

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Nr. Comdoc.:	9135/16 ECOFIN 426 UEM 176 SOC 290 EMPL 186 COMPET 263 ENV 307 EDUC 163 RECH 155 ENER 168 JAI 413 - COM(2016) 338 final
Betreft:	Aanbeveling voor een AANBEVELING VAN DE RAAD over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Malta en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2016 van Malta

Voor de delegaties gaat hierbij de bovengenoemde ontwerpaanbeveling van de Raad, die is gebaseerd op Commissievoorstel COM(2016) 338 final, en door verschillende comités van de Raad is herzien en goedgekeurd.

AANBEVELING VAN DE RAAD
van ...
over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Malta
en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2016 van Malta

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 Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

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,

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 november 2015 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2016 voor coördinatie van het economisch beleid. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 17-18 maart 2016 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 26 november 2015 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad² ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Malta niet genoemd heeft als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen. Tevens heeft de Commissie op die datum een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone aangenomen. Deze aanbeveling is op 18-19 februari 2016 door de Europese Raad bekrachtigd en op 8 maart 2016 door de Raad goedgekeurd.³ Als land dat de euro als munt heeft, en gelet op de nauwe verwevenheid van de economieën in de economische en monetaire unie moet Malta ervoor zorgen dat de aanbeveling tijdig en volledig wordt opgevolgd.
- (2) Op 26 februari 2016 is het landverslag 2016 voor Malta gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Malta bij de uitvoering van de door de Raad op 14 juli 2015 vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede de vooruitgang die Malta richting zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt.
- (3) Op 15 april 2016 heeft Malta zijn nationale hervormingsprogramma 2016 en zijn stabiliteitsprogramma 2016 ingediend. Op grond van de onderlinge verbanden tussen beide programma's zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.

² Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25).

³ PB C 96 van 11.3.2016, blz. 1.

- (4) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad⁴ kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de desbetreffende programma's te herzien, en wijzigingen daarop voorstellen indien dit nodig is om de uitvoering van de betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft nadere bijzonderheden over de toepassing van deze bepaling verstrekt in richtsnoeren inzake de toepassing van maatregelen om de doeltreffendheid van de Europese structuur- en investeringsfondsen te koppelen aan gezond economisch bestuur.

⁴ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

- (5) Malta valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en is onderworpen aan de schuldregel. In het stabiliteitsprogramma 2016 van Malta zet de regering plannen uiteen om het nominale saldo te verbeteren tot een overschot van 0,1 % van het bbp in 2019. Het structurele saldo zal geleidelijk verbeteren, zodat de budgettaire middellangetermijndoelstelling van Malta - een structureel begrotingsevenwicht - in 2019 wordt bereikt. Volgens het stabiliteitsprogramma zal de overheidsschuldquote naar verwachting in 2016 dalen tot 62,6 % en daarna verder dalen tot 55,5 % in 2019. Het macro-economische scenario dat aan deze begrotingsprojecties ten grondslag ligt, is voor 2016 plausibel en voor de periode 2017-2019 voorzichtig. De maatregelen die nodig zijn om de geplande tekortstreefdoelen vanaf 2017 te ondersteunen, zijn niet voldoende gespecificeerd. Op basis van de voorjaarsprognose 2016 van de Commissie is er een groot risico op een aanzienlijke afwijking van de aanbevolen aanpassing in de richting van de middellangetermijndoelstelling voor de jaren 2015 en 2016 tezamen, die voornamelijk een gevolg zijn van de ontsporing in 2015 waarvoor in 2016 moet worden gecorrigeerd, en bij gelijkblijvend beleid in 2017. De ontsporing in 2015 is gedeeltelijk te verklaren door de plotselinge toename van de investeringen, voornamelijk als gevolg van de uitzonderlijk hoge absorptiegraad van EU-middelen in de aanloop naar de afsluiting van de programmeringsperiode 2007-2013. Om de afwijking over de tweejarige periode 2015-2016 te verminderen, zijn in het stabiliteitsprogramma 2016 aanvullende maatregelen voor 2016 opgenomen die nog niet in de voorjaarsprognose 2016 van de Commissie konden worden opgenomen. Deze maatregelen zijn erop gericht om de primaire uitgaven te verminderen (met 0,16 % van het bbp), met name ten aanzien van de beloning van werknemers, intermediair verbruik en kapitaaloverdrachten. Bovendien zijn de ramingen van enkele maatregelen aan de ontvangstenzijde voor de periode 2016-2019 herzien om rekening te houden met recentere informatie, alsmede met de werkelijke effecten van de maatregelen voor 2015. Samen hebben deze maatregelen een netto tekortverminderend effect van 0,2 % van het bbp. Vergeleken met de voorspelling van de Commissie zou het meerekenen van deze maatregelen de structurele inspanning verbeteren, en de pijler van het structurele saldo zou dan gemiddeld een geringe afwijking te zien geven over de beide jaren 2015 en 2016, terwijl er voor 2017 toch een risico op een aanzienlijke afwijking zou blijven bestaan. Verwacht wordt dat Malta zowel in 2016 als in 2017 aan de schuldreductiebenchmark zal voldoen. Op basis van zijn beoordeling van het stabiliteitsprogramma en rekening houdend met de voorjaarsprognose 2016 van de Commissie, is de Raad van mening dat er een risico bestaat dat Malta niet aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen. Daarom zijn nadere maatregelen nodig om in 2016 en 2017 naleving te garanderen.

- (6) De langetermijnhoudbaarheid van de openbare financiën in Malta blijft een uitdaging. Dat is voornamelijk toe te schrijven aan de budgettaire gevolgen van de uitgaven in verband met de vergrijzing, zoals de gezondheidszorg, de langdurige zorg en de pensioenen. Het pensioenstelsel wordt geconfronteerd met de tweeledige uitdaging om houdbaar te blijven en tegelijkertijd te zorgen voor toereikende pensioeninkomens. De pensioenuitgaven lagen in 2013 onder het EU-gemiddelde, namelijk 9,6 % van het bbp, maar deze zullen naar verwachting oplopen tot 12,8 % van het bbp in 2060, waarmee het dan een van de hoogste percentages in de Unie zal zijn. In maart 2016 heeft de regering verschillende maatregelen vastgesteld om de houdbaarheid en de toereikendheid van het pensioenstelsel aan te pakken, maar de gevolgen voor de begroting zijn nog niet beoordeeld. Om de doelmatigheid van het systeem te verbeteren, blijft het nationale niet-premievrije minimumpensioen zich in 2016 ontwikkelen, totdat het in 2027 uiteindelijk 60 % van het mediane inkomen bedraagt en de dekking ervan is uitgebreid. De doeltreffendheid van de hervorming zal afhangen van het behoud van de inzetbaarheid van de oudere leeftijdsgroepen. Behalve de overheidsuitgaven voor pensioenen, stijgen ook die voor de gezondheidszorg en de langdurige zorg naar verwachting sneller dan het EU-gemiddelde, met respectievelijk 2,1 % en 1,2 % van het bbp. De autoriteiten hebben een nationale gezondheidszorgstrategie vastgesteld en houden momenteel de gezondheidsuitgaven tegen het licht, om de uitgaven efficiënter te maken. Deze inspanningen hebben echter nog steeds niet tot concrete besparingen geleid. De houdbaarheid op de lange termijn zou gebaat zijn bij het gebruik van de potentiële besparingen om de verwachte toename van de uitgaven op te vangen.
- (7) Er zijn aanzienlijke investeringen gedaan, maar de onderwijs- en opleidingsresultaten liggen nog steeds onder het streefcijfer. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit van het arbeidsaanbod en de arbeidsmarktparticipatie. Het opleidingsniveau van de Maltese beroepsbevolking is nog steeds een van de laagste in de Unie. Malta voert momenteel een alomvattende strategie voor een leven lang leren uit, maar de deelname aan programma's voor een leven lang leren is nog steeds beperkt, met name onder mensen met een laag opleidingsniveau. Uitdagingen op dit gebied zijn onder meer een gerichte voorlichting, een betere toegang tot opleiding en partnerschappen tussen onderwijs- en opleidingsinstellingen en werkgevers. Een wet tot oprichting van een instituut voor de continue professionele ontwikkeling van leerkrachten (het instituut voor onderwijs) is in 2015 goedgekeurd. De belangrijkste doelstellingen van het instituut zijn: i) leraren de vaardigheden geven die zij nodig hebben bij hun dagelijkse beroepsactiviteiten, ii) dienen als centrum waar opleiders elkaar kunnen ontmoeten en hun ervaringen met anderen kunnen delen, en iii) het vergroten van leiderschap op onderwijsgebied. Dat instituut is thans operationeel aan het worden en zal naar verwachting in belangrijke mate voorzien in de behoeften inzake professionele ontwikkeling van leerkrachten. De vorderingen op dit gebied zullen moeten worden gemonitord.

- (8) Afgezien van eenmalige grootschalige projecten in 2014 en 2015, zijn de investeringen in Malta teruggelopen door de structurele veranderingen in de economie, en omdat er sprake is van enkele knelpunten. Dat hangt grotendeels samen met het toenemende belang van de dienstensector, die minder kapitaalintensief is, waardoor de toekomstige investeringsbehoeften van de economie geringer worden. Niettemin blijven de investeringen in Malta achter, omdat sommige problemen voortduren, zoals de ontoereikende innovatiecapaciteit, het bestaan van knelpuntberoepen, inefficiëntie van delen van het openbaar bestuur en het justitiële apparaat, de administratieve lasten en de slechte doorstroming van het verkeer.
- (9) De logistieke en de vervoersinfrastructuur vormen de belangrijkste belemmeringen voor buitenlandse investeringen. Voor de Maltese economie zijn de vervoerskosten de belangrijke externe kosten. Deze zijn vooral het gevolg van een inefficiënt gebruik van het vervoersnetwerk van het land en van het ontbreken van echte alternatieven voor het gebruik van personenauto's. Bovendien vormen het grote aantal particuliere voertuigen, de vervuiling en de verkeerscongestie een uitdaging voor de houdbaarheid van de nationale vervoerssector. Er is nog geen alomvattende strategie uitgevoerd, ondanks het feit dat de ontwikkeling van een nationale vervoersstrategie en een masterplan een voorwaarde is voor de toegang tot de Europese structuur- en investeringsfondsen (2014-2020), die zullen worden gebruikt voor de cofinanciering van investeringen op het gebied van vervoer.
- (10) De regering heeft verschillende maatregelen genomen ter verbetering van de toegang tot financiering voor het midden- en kleinbedrijf (mkb). Deze maatregelen waren gericht op aandelenkapitaal en risicokapitaal, dat de afgelopen jaren als knelpunt was aangemerkt. Daarnaast omvatten de toekomstige maatregelen het opzetten van een centraal kredietregister en een ontwikkelingsbank, en de lancering door de effectenbeurs van Malta van een platform dat specifiek bedoeld is om het mkb te helpen via de kapitaalmarkt financiële middelen aan te trekken. Malta heeft nog problemen op het gebied van de toegang tot niet-bancaire instrumenten, maar het mkb in Malta profiteert van een beter financieringsklimaat dan grote delen van het mkb in andere EU-lidstaten.

- (11) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Malta verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landverslag 2016. Voorts heeft de Commissie zowel het stabiliteitsprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Malta zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaal-economisch beleid in Malta, maar heeft zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op EU-niveau in toekomstige nationale besluiten. De aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen (1) en (2) weergegeven.
- (12) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma onderzocht en zijn advies⁵ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling (1) weergegeven.

⁵ Uit hoofde van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

BEVEELT AAN dat Malta in 2016 en 2017 de volgende actie onderneemt:

1. Met het oog op een hoog risico op een significante afwijking, in 2016 en 2017 een jaarlijkse budgettaire aanpassing van 0,6 % van het bbp in de richting van de budgettaire middellangetermijndoelstelling bereiken door de noodzakelijke structurele maatregelen te nemen. Maatregelen om de langetermijnhoudbaarheid van de openbare financiën te garanderen, intensiveren.
2. Maatregelen nemen om het arbeidsaanbod te versterken, in het bijzonder door middel van grotere deelname van laaggeschoolden aan een leven lang leren.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter
