EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 2.6.2014
COM(2014) 419 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Maltas 2014

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Maltas 2014

{SWD(2014) 419 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Maltas 2014

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Maltas 2014

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken[1], insbesondere auf Artikel 5 Absatz 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission[2],

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments[3],

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Am 26. März 2010 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission zu, eine auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken gestützte neue Strategie für Wachstum und Beschäftigung („Europa 2020“) auf den Weg zu bringen, deren Schwerpunkt auf den Schlüsselbereichen liegt, in denen Maßnahmen notwendig sind, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.

(2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat auf der Grundlage der Kommissionsvorschläge eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) an und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, die integrierten Leitlinien bei ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen.

[1] ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.
[2] COM(2014) 419 final.
[3] P7_TA(2014)0128 und P7_TA(2014)0129.

(3) Am 29. Juni 2012 beschlossen die Staats- und Regierungschefs einen „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“, der einen kohärenten Rahmen für Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, der EU und des Euro-Währungsgebiets unter Nutzung aller verfügbaren Hebel, Instrumente und Politiken bildet. Sie beschlossen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, wobei insbesondere die feste Entschlossenheit bekundet wurde, die Ziele der Strategie Europa 2020 zu verwirklichen und die länderspezifischen Empfehlungen umzusetzen.

(4) Am 9. Juli 2013 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm Maltas für 2013 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Maltas für die Jahre 2012 bis 2016 ab. Am 15. November 2013 legte die Kommission im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 473/2013[4] ihre Stellungnahme zu Maltas Übersicht über die Haushaltsplanung 2014[5] vor.

(5) Am 13. November 2013 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht[6] an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2014 eingeleitet wurde. Am selben Tage nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht[7] an, worin Malta als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, für die eine eingehende Überprüfung durchgeführt werden sollte.

(6) Am 20. Dezember 2013 billigte der Europäische Rat die Prioritäten zur Sicherstellung von Finanzstabilität, Haushaltskonsolidierung und wachstumsfreundlichen Maßnahmen. Er betonte die Notwendigkeit, eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung in Angriff zu nehmen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft wiederherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und die sozialen Folgen der Krise zu bewältigen und die Verwaltungen zu modernisieren.

(7) Am 5. März 2014 veröffentlichte die Kommission die Ergebnisse ihrer eingehenden Überprüfung für Malta[8] gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Aufgrund ihrer Analyse gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass in Malta keine makroökonomischen Ungleichgewichte im Sinne des Verfahrens bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht mehr bestehen. Trotz einer weiterhin hohen Verschuldung scheinen die Tragfähigkeitsrisiken in Bezug auf die Verschuldung des privaten und des öffentlichen Sektors und die Stabilität des Finanzsektors unter Kontrolle, müssen aber weiterhin beobachtet werden. Insbesondere sind die Indikatoren für die Finanzstabilität weiterhin positiv. Da die Risiken im Finanzsektor struktureller Art sind, ist es jedoch von entscheidender Bedeutung, dass die derzeitigen Aufsichtsverfahren weiterhin angewendet werden und weiterhin Vorsicht bei der Übernahme von Risiken waltet. Der Wohnimmobilienmarkt hat sich stabilisiert, so dass die Risiken aufgrund einer zu starken Konzentration auf Immobilien begrenzt sind. Die Verschuldung der privaten Haushalte ist rückläufig; der Schuldenabbau der Unternehmen verläuft geordnet und der Druck auf dem Kreditmarkt ist gering.

(8) Am 16. April 2014 übermittelte Malta sein nationales Reformprogramm 2014, das am 8. Mai 2014 aktualisiert wurde, und am 30. April 2014 sein

[4] ABl. L 140 vom 27.5.2013, S.11.
[5] C(2013) 8007 final.
[6] COM(2013) 800 final.
[7] COM(2013) 790 final.
[8] SWD(2014) 150 final.

Stabilitätsprogramm 2014. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.

(9) Die im Stabilitätsprogramm 2014 skizzierte Haushaltsstrategie zielt darauf ab, das übermäßige Defizit bis 2014 nachhaltig zu korrigieren und allmählich Fortschritte im Hinblick auf das mittelfristige Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts zu machen, und geht damit über die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts hinaus. Die Erreichung des mittelfristigen Ziels ist jedoch nicht innerhalb des Programmzeitraums vorgesehen. Im Jahr 2014 verfehlt die geplante (neuberechnete) strukturelle Haushaltsanpassung knapp die empfohlene Anpassungsanstrengung. Nach der geplanten Korrektur des übermäßigen Defizits ist für 2015 eine geringe Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel geplant. Danach entsprechen die geplanten jährlichen Fortschritte bei der Verwirklichung des mittelfristigen Haushaltsziels weitgehend dem geforderten Wert von mindestens 0,5 % des BIP. Dem Programm zufolge wird die gesamtstaatliche Verschuldung von 73% des BIP im Jahr 2013 unter Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau ab 2014 abnehmen. Insgesamt entsprechen die im Programm vorgegebenen Ziele weitgehend den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Das den Haushaltsprojektionen des Programms zugrunde liegende makroökonomische Szenario, das von einer unabhängigen Einrichtung (dem Nationalen Rechnungshof) gebilligt wurde, ist für 2014 und 2015 plausibel, da die Projektionen für das Wirtschaftswachstum geringfügig unter denen der Frühjahrsprognose 2014 der Kommission für diese Jahre liegen. Die Haushaltsziele sind jedoch mit Abwärtsrisiken behaftet, da die im Programmzeitraum vorgesehene Erhöhung der strukturellen Einnahmen nicht vollständig durch Maßnahmen untermauert wird und Ausgabenüberschreitungen höhere Auszahlungen erfordern könnten als veranschlagt. Der Kommissionsprognose zufolge dürfte Malta das übermäßige Defizit im Jahr 2014 nachhaltig korrigieren. Gleichzeitig liegt die Konsolidierungsanstrengung im Zeitraum 2013-2014 nach der Kommissionsprognose 1,6 % des BIP unter der (korrigierten) Änderung des strukturellen Saldos und 1,25 % des BIP unter dem Wert der zum Zeitpunkt der Empfehlung im Rahmen des Defizitverfahrens als notwendig erachteten Maßnahmen. Obwohl es in Bezug auf die Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau im Jahr 2014 keinen Spielraum gibt, bestehen für das Schuldenszenario Aufwärtsrisiken. Im Jahr 2015 besteht das Risiko einer erheblichen Abweichung von dem geforderten Fortschritt in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel. Ausgehend von der Bewertung des Programms und der Prognose der Kommission gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vertritt der Rat die Auffassung, dass, obwohl das geplante nominale Defizit und die gesamtstaatliche Verschuldung Maltas der Empfehlung im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit entsprechen, zusätzliche Anstrengungen erforderlich sind, um die strukturelle Haushaltsanpassung an die 2014 empfohlene Haushaltsanpassung anzugleichen und einen angemessenen Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel ab 2015 zu gewährleisten.

(10) Der unverbindliche Charakter von Maltas haushaltspolitischem Rahmen sowie der kurze Zeithorizont der Haushaltsplanung sind soliden öffentlichen Finanzen nicht förderlich. Die Annahme der Rechtsvorschriften, die bis Ende 2013 in Kraft treten und die Anforderungen der Richtlinie 2011/85/EU an die haushaltspolitischen Rahmen und den Fiskalpakt erfüllen sollen, hat sich verzögert. Dem Stabilitätsprogramm zufolge hat die maltesische Regierung jedoch kürzlich ein Gesetz über finanzpolitische Verantwortung gebilligt, das dem Parlament zur

Genehmigung vorgelegt wird. In dem Gesetzesentwurf ist die Einführung einer Regel des strukturell ausgeglichenen Haushalts, einer Schuldenregel, eines fortlaufenden Dreijahresplanes und die schrittweise Einrichtung eines Finanzrats vorgesehen, der mit der Billigung der offiziellen makroökonomischen und budgetären Prognosen der Regierung sowie der Ex-ante- und Ex-post-Kontrolle der Einhaltung der Haushaltsregeln beauftragt würde.

(11) Die Steuerverwaltungen Maltas sollen zu einer einzigen Behörde zusammengefasst werden, wodurch die Verfahren zur Steuererhebung gestrafft und Steuerhinterziehung entgegengewirkt würde. Um die Einhaltung der Steuervorschriften zu verbessern und die Beitreibung geschuldeter Beträge zu fördern, wurden die in den Mehrwertsteuervorschriften vorgesehenen Sanktionen sowie die Zinsen auf geschuldete Steuern überarbeitet. Zudem wurden verschiedene andere Maßnahmen ergriffen, die Maltas Steuersystem ebenfalls konsolidieren dürften. Diese Maßnahmen gehen in die richtige Richtung, aber noch ist nicht deutlich, wie sie sich auswirken werden.

(12) Trotz der weiterhin bestehenden Herausforderungen in Bezug auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen Maltas, lassen sich bei den Reformen des Rentensystems und der Tragfähigkeit des Gesundheitswesens bislang geringe Fortschritte verzeichnen. Zwar wurde eine Rentenstrategiegruppe eingerichtet, die alle Möglichkeiten zur Reformierung des Rentensystems prüfen soll, jedoch haben die maltesischen Behörden zugesichert, das gesetzliche Rentenalter nicht über die in der Rentenreform 2006 genannten Erhöhungen hinaus anzuheben. Das gesetzliche Rentenalter wird damit auch weiterhin nicht an die Lebenserwartung gekoppelt, was für die langfristige Tragfähigkeit und Angemessenheit der Renten problematisch ist. Obwohl Malta beabsichtigt, diese Mängel durch Arbeitsmarktmaßnahmen und insbesondere mit ihrer kürzlich angenommenen Strategie für aktives Altern zu beheben, ist es unwahrscheinlich, dass das Problem dadurch gelöst wird. Im Hinblick auf den projizierten Anstieg der alterungsbedingten Ausgaben stellt die Tragfähigkeit des Gesundheitssystems eine zusätzliche Herausforderung dar. Gerade erst wurde eine nationale Gesundheitssystemstrategie auf den Weg gebracht, doch wird nicht deutlich, wie diese umgesetzt werden soll und welche Vorteile in Bezug auf Kosteneffizienz und Nachhaltigkeit sich daraus ergeben. Zudem ist eine Stärkung der öffentlichen Grundversorgung erforderlich.

(13) Die Quote der frühen Schulabgänger ist in Malta weiterhin sehr hoch, doch werden Maßnahmen zu ihrer Verringerung ergriffen und ein umfassendes Kontrollsystem aufgebaut. Das Niveau in Bezug auf den Erwerb von Grundkenntnissen ist nach wie vor niedrig, was zu einer geringen Lese- und Schreibfähigkeit sowie frühen Schulabgängen beiträgt. Mit der ordnungsgemäßen Umsetzung der kürzlich angenommenen nationalen Alphabetisierungsstrategie sollen die Anstrengungen zur Behebung dieses Mangels unterstützt werden. Ergänzend müssen weitere Maßnahmen ergriffen werden, die die Arbeitsmarktrelevanz der allgemeinen und beruflichen Bildung verbessern sollen. Dazu gehören die Reform des Ausbildungsrahmens, die Ausarbeitung einer Strategie für lebenslanges Lernen, die Einführung von praxisorientiertem Lernen in der beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie ein spezielles aus dem Europäischen Sozialfonds finanziertes Programm.

(14) Zurzeit setzt Malta eine Reihe wichtiger Maßnahmen um, mit denen die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen insbesondere durch kostenlose Kinderbetreuung für Familien, in denen die Eltern berufstätig sind oder eine Weiterbildung

absolvieren, erhöht werden soll. Eine wirksame Umsetzung wird dabei von entscheidender Bedeutung sein. Die Behörden unterstützen zudem die Bereitstellung nachschulischer Betreuung und bieten Möglichkeiten zur Betreuung von Kindern in der Schule vor Unterrichtsbeginn, damit sich Elternschaft und Berufstätigkeit besser miteinander in Einklang bringen lassen. Ebenfalls vorgesehen sind steuerliche Anreize, mit denen Eltern ermutigt werden sollen, ihre Kinder in bereits im Rahmen früherer Programme betriebenen Kinderbetreuungseinrichtungen unterzubringen. Nur wenig wird jedoch für die Einführung und Förderung flexibler Arbeitszeitregelungen wie Telearbeit und flexible Arbeitszeiten getan, die zur Wiedereingliederung von Frauen in den Arbeitsmarkt beitragen könnten.

(15) Zur weiteren Verbesserung seiner internationalen Wettbewerbsfähigkeit muss Malta, zusätzlich zur Vermeidung der potenziell negativen Auswirkungen eines Missverhältnisses zwischen Lohn- und Produktivitätsentwicklung, insbesondere im Hinblick auf die gestiegenen Energiekosten nach wie vor Infrastrukturmängel im Energie- und Verkehrssektor beheben, die dessen Potenzial einschränken. Die Stromverbindungsleitung zu Italien soll in diesem Jahr fertiggestellt werden, wodurch die Versorgungssicherheit verbessert wird und ein Beitrag zur Diversifizierung der Versorgung sowie zur Nutzung extern erzeugter Energie aus erneuerbaren Energiequellen geleistet werden dürfte. Auch die geplante Anbindung an das europäische Gasnetz wird zu Maltas Energiemix sowie zu einer geringeren Abhängigkeit von nur einer Hauptenergiequelle beitragen, wodurch sich Maltas Attraktivität als Wirtschaftsstandort erhöhen dürfte. Abgesehen von einigen Erfolgen bei der Nutzung von fotovoltaischer Energie gilt es, das Potenzial einheimischer erneuerbarer Energiequellen noch auszuschöpfen.

(16) Ineffizienzen in der öffentlichen Verwaltung beschränken die weitere Entwicklung des Wirtschaftsklimas in Malta. Obwohl Verbesserungen des öffentlichen Auftragswesens in die richtige Richtung gehen, sind die Vergabeverfahren zu langwierig, was zu ineffizienten öffentlichen Ausgaben führt. Da es für diese Maßnahmen keine Zielvorgaben gibt, ist ihre Wirksamkeit schwierig zu bewerten. Der Mangel an Alternativen zur Fremdfinanzierung führt zu hohen Finanzierungskosten für die Unternehmen, die eine Belastung für ihre Wirtschaftstätigkeit darstellen. Diese Tendenz zur Unternehmensverschuldung könnte zu einem besonders ungünstigen Verhältnis zwischen Eigen- und Fremdkapital sowie zu einer unzureichenden Allokation des Kapitals führen. Daher müssen weitere Möglichkeiten zur nicht schuldenbasierten Finanzierung genutzt werden. Die Ineffizienzen des Justizsystems, die in den 2013 für Malta erteilten länderspezifischen Empfehlungen aufgezeigt wurden, bestehen nach wie vor. Obwohl erwartet wird, dass einige der zahlreichen von der Kommission für die Justizreform im November 2013 vorgelegten Reformvorschläge bis Ende 2014 umgesetzt werden, steht die Ankündigung eines konkreten Zeitplans und der Priorisierung der Maßnahmen noch aus. Insbesondere in Bezug auf die oben festgestellten Mängel ist zudem noch nicht abzusehen, wie mit diesen Maßnahmen der Rückstand aufgeholt werden kann.

(17) Malta hat die Regulierungsaufsicht verbessert, um die Stabilität des Finanzsektors zu sichern. Die Zuständigkeiten der Zentralbank von Malta wurden um die Aufsicht auf Makroebene erweitert, und ein besonderer Schwerpunkt wird auf die Finanzstabilität betreffende Fragen gelegt, während der gemeinsame Rat für Finanzstabilität nunmehr gesetzlich verankert ist. Zur Verbesserung der Rückstellungen für

Kreditverluste wurden adäquate Maßnahmen ergriffen, in der Hauptsache durch die Einführung eine Überprüfung der Bankvorschrift Nr. 9.

(18) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Maltas umfassend analysiert. Sie hat das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Malta berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 5 wider.

(19) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm Maltas geprüft; seine Stellungnahme[9] hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.

(20) Im Kontext des Europäischen Semesters hat die Kommission auch die Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets insgesamt analysiert. Auf der Grundlage dieser Analyse hat der Rat spezifische Empfehlungen für die Mitgliedstaaten abgegeben, deren Währung der Euro ist. Malta sollte auch die vollständige und rechtzeitige Umsetzung dieser Empfehlungen sicherstellen —

EMPFIEHLT, dass Malta im Zeitraum 2014-2015

1. das übermäßige Defizit bis 2014 nachhaltig korrigiert; im Jahr 2015 die Haushaltsstrategie erheblich stärkt, um die notwendige strukturelle Anpassung von 0,6 % des BIP in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel gewährleisten zu können; danach eine strukturelle Anpassung von jährlich mindestens 0,5 % des BIP sowie bei günstigen wirtschaftlichen Bedingungen oder falls erforderlich auch mehr anstrebt, um zu gewährleisten, dass die Schuldenregel eingehalten wird, damit die gesamtstaatliche Schuldenquote auf einem dauerhaften Abwärtskurs bleibt; die Annahme des Gesetzes über die finanzpolitische Verantwortung abschließt, damit ein verbindlicher, regelbasierter mehrjähriger haushaltspolitischer Rahmen eingerichtet und eine unabhängige Einrichtung zur Überwachung der Haushaltsregeln und zur Unterstützung der der Haushaltsplanung zugrunde liegenden makroökonomischen Prognosen geschaffen werden kann; die Einhaltung der Steuervorschriften weiter verbessert und Steuerhinterziehung bekämpft, indem die bisher ergriffenen Maßnahmen fortlaufend weiterentwickelt und bewertet und gleichzeitig insbesondere mit der Förderung der Verwendung elektronischer Zahlungsmittel zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden;

2. die laufende Rentenreform beschleunigt, insbesondere durch die deutlich schnellere Umsetzung der geplanten Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters und durch dessen Koppelung an die veränderte Lebenserwartung; gewährleistet, dass eine umfassende Reform des öffentlichen Gesundheitswesens zu einer kosteneffizienten und nachhaltigen Nutzung der verfügbaren Ressourcen führt und beispielsweise die Grundversorgung verbessert wird;

3. die politischen Bemühungen zur Erhöhung der Arbeitsmarktrelevanz der allgemeinen und beruflichen Bildung fortsetzt und den Erwerb von Grundkenntnissen verbessert, indem es die überfällige Reform des

[9] Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

Ausbildungssystems beschleunigt; die Zahl der frühen Schulabgänge weiter verringert, insbesondere durch Fertigstellung und Umsetzung der angekündigten nationalen Alphabetisierungsstrategie; die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen, insbesondere jener, die wieder in den Arbeitsmarkt eintreten möchten, durch Förderung flexibler Arbeitsregelungen weiter verbessert;

4. den Energiemix in der Wirtschaft diversifiziert, unter anderem durch Erhöhung des Anteils an Energie aus erneuerbaren Quellen;

5. die Anstrengungen zur Erhöhung der Effizienz und Verringerung der Dauer von Vergabeverfahren fortsetzt; Alternativen zur Fremdfinanzierung von Unternehmen durch Erleichterung des Zugangs zu den Kapitalmärkten und Entwicklung von Risikokapitalfonds fördert sowie die Effizienz des Justizsystems erhöht, indem es für eine zeitnahe und effiziente Umsetzung der geplanten Justizreform sorgt.

Geschehen zu Brüssel am […]

Für den Rat
Der Präsident