EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 2.6.2014
COM(2014) 419 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Malty na rok 2014

a stanovisko Rady k programu stability Malty z roku 2014

{SWD(2014) 419 final}

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Malty na rok 2014

a stanovisko Rady k programu stability Malty z roku 2014

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 121 odst. 2 a čl. 148 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik[1], a zejména na čl. 5 odst. 2 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise[2],

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu[3],

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

s ohledem na stanovisko Hospodářského a finančního výboru,

s ohledem na stanovisko Výboru pro sociální ochranu,

s ohledem na stanovisko Výboru pro hospodářskou politiku,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Dne 26. března 2010 schválila Evropská rada návrh Komise zahájit novou strategii pro růst a zaměstnanost Evropa 2020 založenou na posílené koordinaci hospodářských politik, která se zaměřuje na klíčové oblasti, v nichž je třeba přijmout opatření k posílení evropského potenciálu pro udržitelný růst a konkurenceschopnost.

(2) Dne 13. července 2010 přijala Rada na základě návrhů Komise doporučení o hlavních směrech hospodářských politik členských států a Unie (na období 2010–2014) a dne 21. října 2010 přijala rozhodnutí o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států, které společně tvoří „integrované hlavní směry“. Členské státy byly vyzvány, aby integrované hlavní směry vzaly v úvahu při tvorbě svých vnitrostátních politik v oblasti hospodářství a zaměstnanosti.

(3) Dne 29. června 2012 přijali hlavy států nebo předsedové vlád členských států rozhodnutí o Paktu pro růst a zaměstnanost, jenž představuje jednotný rámec opatření na úrovni jednotlivých členských států, Unie a eurozóny využívajících všech

[1] Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.
[2] COM(2014) 419 final
[3] P7_TA(2014)0128 a P7_TA(2014)0129.

dostupných pák, nástrojů a politik. Rozhodli o krocích, které mají být podniknuty na úrovni členských států, a vyjádřili zejména plné odhodlání dosáhnout cílů strategie Evropa 2020 a naplnit doporučení určená jednotlivým státům.

(4) Dne 9. července 2013 přijala Rada doporučení k národnímu programu reforem Malty na rok 2013 a vydala stanovisko k programu stability Malty na období 2012–2016. Dne 15. listopadu 2013 předložila Komise v souladu s nařízením (EU) č. 473/2013[4] své stanovisko k návrhu rozpočtu Malty na rok 2014[5].

(5) Dne 13. listopadu 2013 přijala Komise roční analýzu růstu[6], jíž zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2014. Téhož dne přijala Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 zprávu mechanismu varování[7], ve které je Malta uvedena mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.

(6) Dne 20. prosince 2013 potvrdila Evropská rada priority pro zajištění finanční stability, fiskální konsolidace a opatření na podporu růstu. Zdůraznila potřebu realizovat další diferencovanou fiskální konsolidaci podporující růst, navrátit se ke standardním podmínkám pro poskytování úvěrů ekonomice, podporovat růst a konkurenceschopnost, řešit nezaměstnanost a sociální dopady krize a modernizovat veřejnou správu.

(7) Dne 5. března 2014 zveřejnila Komise výsledky svého hloubkového přezkumu Malty[8], v souladu s článkem 5 nařízení (EU) č. 1176/2011. V této analýze dospěla Komise k závěru, že Malta se již nepotýká s makroekonomickou nerovnováhou ve smyslu postupu při makroekonomické nerovnováze. Přestože míra zadlužení je i nadále vysoká, rizika ohrožující udržitelnost zadlužení soukromého a veřejného sektoru a stabilitu finančního sektoru se zdají být omezena, i když musí být i nadále sledována. Zvláště ukazatele finanční stability jsou i nadále příznivé. S ohledem na strukturální povahu rizik v daném odvětví je však důležité pokračovat ve stávajícím pečlivém dohledu a nadále uplatňovat opatrnost při podstupování rizik. Trh s bydlením se stabilizoval a rizika plynoucí z nadměrné expozice vlastnictví jsou tedy omezená. Soukromý dluh klesá, snižování zadluženosti u podniků probíhá řádným způsobem a tlak trhu úvěrů je omezený.

(8) Dne 16. dubna 2014 Malta předložila svůj národní program reforem na rok 2014, který byl aktualizován dne 8. května 2014, a dne 30. dubna 2014 předložila svůj program stability na rok 2014. Vzhledem k jejich vzájemným vazbám byly oba programy posuzovány současně.

(9) Cílem rozpočtové strategie nastíněné v programu stability na rok 2014 je napravit udržitelným způsobem nadměrný schodek do roku 2014 a postupně směřovat k dosažení střednědobého cíle strukturálně vyrovnaného rozpočtu, což je ambicióznější cíl než požadavek uvedený v Paktu o stabilitě a růstu. Dosažení střednědobého cíle však není v daném programovém období plánováno. V roce 2014 plánovaná (nově vypočtená) strukturální korekce těsně míjí doporučené hodnoty. Po plánované nápravě nadměrného schodku se v roce 2015 počítá s malou odchylkou od cesty vedoucí směrem k dosažení střednědobého cíle. Plánovaný roční pokrok směrem k dosažení střednědobého cíle je obecně v souladu s požadavkem v minimální výši 0,5 % HDP. V programu se předpokládá, že dluh veřejných financí, který činil v roce

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

2013 73 % HDP, bude mít od roku 2014 tendenci klesat, což bude v souladu s referenční hodnotou pro snížení zadlužení. Cíle programu jsou obecně do velké míry v souladu s požadavky Paktu o stabilitě a růstu. Makroekonomický scénář, na němž jsou založeny rozpočtové projekce programu, jenž byl podpořen nezávislým orgánem (Národním kontrolním úřadem), je pro roky 2014 i 2015 realistický, protože projekce hospodářského růstu jsou nepatrně nižší než projekce, jež pro tyto dva roky uvádí prognóza Komise z jara 2014. Nicméně rizika pro rozpočtové cíle vykazují mírně negativní trend, jelikož strukturální zvýšení příjmů plánované během programového období není zcela založeno na příslušných opatřeních a překročení výdajů by si mohlo vyžádat výplaty vyšších částek z rozpočtu, než je plánováno. Podle prognózy Komise má Malta v roce 2014 svůj nadměrný schodek opravit udržitelným způsobem. Zároveň podle prognózy Komise se Maltě přes fiskální úsilí v období 2013–2014 nepodaří o 1,6 % HDP dosáhnout (upravené) změny strukturálního salda a o 1,25 % HDP nedosáhne výše požadovaných opatření, jež byla podle odhadů v době vypracování doporučení v rámci postupu při nadměrném schodku považována za potřebnou. Zatímco s ohledem na plnění referenční hodnoty pro snížení zadlužení v roce 2014 zůstává situace nezměněna, rizika pro vývoj zadlužení jsou mírně vyšší. Zároveň hrozí v roce 2015 riziko výrazné odchylky od požadovaného vývoje směrem k dosažení střednědobého cíle. Na základě hodnocení programu a prognózy Komise podle nařízení Rady (ES) č. 1466/97 je Rada názoru, že zatímco plánovaný celkový schodek a celkové veřejné zadlužení Malty jsou v souladu s doporučením vyplývajícím z postupu při nadměrném schodku, je třeba vynaložit dodatečné úsilí k tomu, aby bylo v roce 2014 dosaženo souladu mezi strukturální korekcí a doporučenou korekcí a aby se zajistil odpovídající vývoj směrem k dosažení střednědobého cíle v roce 2015.

(10) Nezávazná povaha fiskálního rámce Malty a krátkodobý horizont fiskálního plánování nepřispívají k dosažení zdravé fiskální pozice. Přijetí právních předpisů, které měly nabýt účinnosti do roku 2013 a jejichž cílem bylo splnit požadavky směrnice č. 85/2011/EU o rozpočtových rámcích a požadavky rozpočtového paktu, je zpožděno. Nicméně v souladu s programem stability podpořila nedávno maltská vláda zákon o fiskální odpovědnosti, který bude předložen maltskému parlamentu ke schválení. Tento návrh počítá se zavedením pravidla strukturálně vyrovnaného rozpočtu, pravidla týkajícího se zadlužení, tříletého průběžného rozpočtového rámce a postupného zřízení fiskální rady, jejímž úkolem by bylo vyjadřovat se k oficiálním makroekonomickým a fiskálním prognózám vlády a provádět kontroly dodržování fiskálních pravidel ex-ante i ex-post.

(11) Maltské finanční úřady mají být sloučeny v jeden orgán, čímž by došlo ke sjednocení postupů výběru daní a přispělo by to i k boji proti daňovým únikům. Za účelem zajištění lepšího dodržování daňových předpisů a vymáhání dlužných částek byla revidována ustanovení v právních přepisech o DPH týkající se sankcí a dále úrok z dlužných částek. Kromě toho bylo zavedeno několik dalších opatření, kterými by se měl daňový systém Malty rovněž konsolidovat. Tato opatření jsou krokem správným směrem, ale jaký budou mít účinek, se teprve ukáže.

(12) I když se Malta stále potýká s udržitelností svých veřejných financí, v oblasti reforem důchodového systému a udržitelnosti zdravotnických služeb byl doposud zaznamenán určitý pokrok. K posouzení veškerých alternativ reformování důchodového systému byla zřízena Skupina pro důchodovou strategii, nicméně maltské úřady se zavázaly nezvyšovat zákonem stanovený věk pro odchod do důchodu nad limity uvedené v penzijní reformě z roku 2006. Proto zákonem

stanovený věk odchodu do důchodu stále nebere v úvahu střední délku života, což představuje problém z hlediska dlouhodobé udržitelnosti důchodů i jejich přiměřenosti. Malta hodlá uvedené nedostatky řešit opatřeními pracovního trhu a především nedávno přijatou strategií týkající se aktivního stárnutí, je však nepravděpodobné, že se tím daný problém vyřeší. Situaci komplikuje otázka udržitelnosti zdravotnického systému vzhledem k předpokládanému zvyšování výdajů spojených se stárnutím populace. Nedávno byl představen návrh národní strategie v oblasti zdravotnictví, nicméně není jasné, jak bude strategie realizována a jaké výhody přinese co do účinnosti využití zdrojů a udržitelnosti. Zlepšit je třeba i státní primární péči.

(13) Malta má i nadále velmi vysokou míru předčasného ukončování školní docházky, k jejímu snížení však již byla přijata opatření a zřizuje se i komplexní systém monitorování této problematiky. Naopak nízká zůstává úroveň osvojení základních dovedností, což přispívá k nízké gramotnosti a předčasnému ukončování školní docházky. Snahy o řešení těchto nedostatků by mělo podpořit řádné provádění nedávno přijaté Národní strategie na podporu gramotnosti. Kromě toho se počítá s dalšími opatřeními, jimiž by se měly vzdělávání a odborná příprava lépe přizpůsobit požadavkům pracovního trhu. K těmto opatřením patří přepracování rámce pro učňovské vzdělávání, sestavení strategie celoživotního učení, ustanovení praxe jako součásti odborného vzdělávání a přípravy a zavedení specifického programu financovaného z Evropského sociálního fondu.

(14) Malta v současné době provádí několik významných opatření, jejichž cílem je zvýšit účast žen na pracovním trhu, především poskytováním bezplatných služeb péče o děti těm domácnostem, kde oba rodiče pracují nebo se dále vzdělávají. Zásadní bude účinné provádění těchto opatření. Příslušné státní instituce rovněž pomáhají s poskytováním péče o děti po vyučování a nabízejí rodičům možnost přivést děti do školy před oficiálním začátkem výuky, aby mohli lépe sladit rodinný a pracovní život. Počítá se rovněž se zavedením daňových pobídek pro rodiče, které by je motivovaly k tomu, aby své děti svěřovali do zařízení péče o děti, které již fungují v rámci stávajícího systému. Nicméně stále se dostatečně neumožňuje využívat pružné pracovní doby či práce z domova a ani se tyto možnosti dostatečně nepropagují, přičemž by se jimi usnadnilo opětné začlenění žen do pracovním trhu.

(15) Za účelem dalšího zvýšení konkurenceschopnosti vůči zbytku světa musí Malta kromě vyloučení případného negativního dopadu, který má nesoulad mezi výší mezd a vývojem produktivity, řešit nedostatky infrastruktury v odvětví energetiky a dopravy, jež omezují potenciál této země, a to především zvýšené náklady na energii. Letos má dojít k dokončení propojení rozvodných soustav s Itálií, což zvýší zabezpečení dodávek energií a může přispět k jejich diverzifikaci a využívání energie z obnovitelných zdrojů generované mimo území Malty. Plánované napojení na evropskou plynárenskou síť by také pomohlo v rozrůznění skladby zdrojů energie Malty, snížilo by to její závislost na jednom hlavním zdroji energie a zvýšilo tak její atraktivitu coby místa pro podnikání. Domácí obnovitelné zdroje energie, s výjimkou některých úspěšných projektů v oblasti využití fotovoltaické energie, představují i nadále nedostatečně využitý potenciál.

(16) Další rozvoj podnikatelského prostředí na Maltě omezují určité neefektivní postupy veřejné správy. V oblasti zadávání veřejných zakázek se dosáhlo určitého zlepšení, nicméně samotný proces je stále příliš dlouhý a vede k neúčinnému využívání veřejných financí. U těchto opatření navíc nejsou stanoveny žádné cíle, což ztěžuje hodnocení jejich efektivnosti. Nedostatek alternativ k dluhovému financování vede k

tomu, že náklady na financování jsou pro podniky vysoké a vyvíjí tak tlak na jejich hospodářskou činnost. Tato tendence k zadlužování podniků může rovněž vést k příliš velkému pákovému efektu a nedostatečné alokaci kapitálu. Proto je třeba nalézt další možnosti nedluhového financování. Nedostatky soudnictví, na které bylo upozorněno v doporučeních pro Maltu z roku 2013, přetrvávají. Očekává se, že do konce roku 2014 dojde k provedení několika z četných návrhů reforem soudnictví, jež předložila Komise v listopadu 2013, doposud však nebyl oznámen jasný harmonogram těchto opatření ani pořadí priorit. Také není jasné, jak se na základě těchto opatření soudy vypořádají s nahromaděnými nevyřešenými případy, především vzhledem k výše uvedeným nedostatkům.

(17) Za účelem zajištění stability finančního sektoru posílila Malta regulační dohled. Centrální banka získala novou pravomoc v podobě makroobezřetnostního dohledu, přičemž zvláštní důraz je kladen na otázky finanční stability, a Společná rada pro finanční stabilitu je nyní zakotvena v legislativě. Uspokojivé kroky podnikla Malta v zájmu lepší tvorby rezerv na úvěrové ztráty, zejména zavedením revize bankovního pravidla č. 9.

(18) V kontextu evropského semestru provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Malty. Posoudila její program stability a národní program reforem. Vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnost fiskální a sociálně-hospodářské politiky na Maltě, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny Unie, vzhledem k nutnosti posílit celkovou správu ekonomických záležitostí v Evropské unii tím, že pro rozhodování členských států budou poskytnuty podněty na úrovni Unie. Její doporučení v rámci evropského semestru jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č.1 až 5.

(19) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada program stability Malty a její stanovisko[9] je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1.

(20) V kontextu evropského semestru provedla Komise rovněž analýzu hospodářské politiky eurozóny jako celku. Na jejím základě vydala Rada konkrétní doporučení určená členským státům, jejichž měnou je euro. Malta by měla rovněž zajistit úplné a včasné provedení těchto doporučení,

DOPORUČUJE, aby Malta v období 2014–2015 provedla tato opatření:

1. Napravit do roku 2014 udržitelným způsobem nadměrný schodek. V roce 2015 výrazným způsobem posílit rozpočtovou strategii s cílem zajistit požadovanou strukturální korekci ve výši 0,6 % HDP v zájmu dosažení střednědobého cíle. Poté každoročně dosáhnout strukturální korekce ve výši alespoň 0,5 % HDP, případně vyšší, pokud k tomu budou dobré ekonomické podmínky nebo pokud bude potřeba zajistit plnění dluhového pravidla proto, aby se zachovala klesající tendence poměru celkového veřejného dluhu. Dokončit přijetí zákona o fiskální odpovědnosti s cílem zavést závazný víceletý fiskální rámec založený na daných pravidlech a za účelem zřízení nezávislého orgánu, který by dohlížel na dodržování fiskálních pravidel a stvrzoval makroekonomické prognózy, z nichž vychází fiskální plánování. Nadále zlepšovat dodržování daňových předpisů a pokračovat v boji proti daňovým únikům pokračujícím zaváděním příslušných opatření, hodnocením doposud přijatých opatření a dalšími kroky, především prosazováním využívání elektronických platebních nástrojů.

2. Urychlit probíhající důchodovou reformu, zejména výrazným urychlením plánovaného zvýšení zákonem stanoveného věku odchodu do důchodu, a následně

[9] Podle čl. 5 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1466/97.

přizpůsobit reformu změnám střední délky života. Zajistit, aby se na základě komplexní reformy veřejného zdravotnictví umožnilo efektivní a udržitelné využívání dostupných zdrojů, například zlepšením primární péče.

3. Pokračovat v rámci politického procesu v zajišťování využitelnosti vzdělávání a odborné přípravy na pracovním trhu a zintenzivněním úsilí o prosazení dávno naplánované reformy učňovského systému zajistit lepší výsledky v osvojování základních dovedností. Dále snižovat počet studentů, kteří nedokončí školní docházku, a to dokončením a realizací již oznámené národní strategie proti negramotnosti. Dále zvyšovat účast žen na pracovním trhu, a to tím, že se ženám umožní návrat na trh práce pomocí propagace pružné pracovní doby či práce z domova.

4. Diverzifikovat energetické zdroje v maltském hospodářství, včetně zvýšení podílu energie generované z obnovitelných zdrojů.

5. Pokračovat ve zlepšování účinnosti a zkracování délky postupů při zadávání veřejných zakázek. Podporovat alternativy k dluhovému financování podniků tím, že se jim ulehčí přístup na kapitálové trhy, a rozvojem fondů rizikového kapitálu; a zvýšit účinnost soudního systému zajištěním včasné a účinné realizace plánované reformy soudnictví.

V Bruselu dne

Za Radu
předseda