KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.6.2014 r.
COM(2014) 419 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Malty na 2014 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Maltę programu stabilności na 2014 r.

{SWD(2014) 419 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Malty na 2014 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Maltę programu stabilności na 2014 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych[1], w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej[2],

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego[3],

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupia się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.

(2) W dniu 13 lipca 2010 r., na podstawie wniosków Komisji, Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. – decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
[2] COM(2014) 419 final.
[3] P7_TA(2014)0128 i P7_TA(2014)0129.

uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

(3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw lub rządów przyjęli Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nakreślający spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i w strefie euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i obszarów polityki. Podjęli oni decyzję co do działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, i wyrazili pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020" oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.

(4) W dniu 9 lipca 2013 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Malty na 2013 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Maltę zaktualizowanego programu stabilności na lata 2012–2016. W dniu 15 listopada 2013 r., zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 473/2013[4], Komisja przedstawiła swoją opinię na temat projektu planu budżetowego Malty na 2014 r.[5].

(5) W dniu 13 listopada 2013 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego[6], rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2014 r. Tego samego dnia Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania[7], w którym wskazała Maltę jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.

(6) W dniu 20 grudnia 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada Europejska podkreśliła potrzebę dążenia do zróżnicowanej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji publicznej.

(7) W dniu 5 marca 2014 r. Komisja opublikowała wyniki szczegółowej oceny sytuacji dotyczącej Malty[8], na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. Analiza doprowadziła Komisję do wniosku, że – w świetle procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej – na Malcie nie występują już zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Wprawdzie zadłużenie nadal utrzymuje się na wysokim poziomie, wydaje się jednak, że ryzyko dla stabilności zadłużenia sektora prywatnego i publicznego oraz stabilności sektora finansowego jest ograniczone, chociaż należy je stale monitorować. Dokładniej rzecz ujmując, wskaźniki stabilności finansowej nadal są solidne. W świetle strukturalnego charakteru ryzyka w sektorze zasadnicze znaczenie ma kontynuacja obecnego nadzoru ostrożnościowego i praktyk w zakresie podejmowania ryzyka. Sytuacja na rynku nieruchomości jest ustabilizowana, a tym samym ryzyko związane z nadmierną ekspozycją względem sektora nieruchomości jest ograniczone. Zadłużenie sektora prywatnego obniża się, zmniejszanie zadłużenia przedsiębiorstw przebiega w uporządkowany sposób, a presja na rynku kredytów jest niewielka.

---

4 Dz.U. L 140 z 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

(8) W dniu 16 kwietnia 2014 r. Malta przedłożyła swój krajowy program reform na 2014 r., który został zaktualizowany w dniu 8 maja 2014 r, a w dniu 30 kwietnia 2014 r. – swój program stabilności na 2014 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

(9) Celem strategii budżetowej opisanej w programie stabilności na 2014 r. jest trwała korekta nadmiernego deficytu najpóźniej do 2014 r. oraz stopniowe zbliżenie do średniookresowego celu budżetowego w postaci zrównoważonej sytuacji budżetowej w kategoriach strukturalnych, który jest bardziej rygorystyczny niż wymogi paktu stabilności i wzrostu. Osiągnięcie celu średniookresowego nie zostało jednak zaplanowane w okresie objętym programem. W 2014 r. zaplanowana (ponownie obliczona) korekta strukturalna odbiega nieznacznie od zalecanej wartości. W 2015 r. – po planowanej korekcie nadmiernego deficytu – planowane jest małe odchylenie od ścieżki dostosowania zmierzającej do osiągnięcia średnioterminowego celu budżetowego. Następnie planowane roczne postępy w zakresie realizacji średniookresowego celu budżetowego są w szerokim zakresie zgodne w wymogiem zakładającym co najmniej 0,5 % PKB. W programie założono, że, począwszy od 2014 r., dług publiczny wynoszący w 2013 r. 73 % PKB będzie malał, zgodnie z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu. Zasadniczo cele programu są w dużej mierze zgodne z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Scenariusz makroekonomiczny na 2014 r. i 2015 r. na którym oparto prognozy budżetowe we wspomnianym programie i który został poparty przez niezależny podmiot (krajową izbę kontroli) jest wykonalny, ponieważ prognozy wzrostu gospodarczego są nieznacznie niższe niż te przedstawione w prognozie Komisji z wiosny 2014 r. dla wskazanych lat. Niemniej jednak zagrożenia dla celów budżetowych przeważają nad dobrymi stronami, planowany strukturalny wzrost dochodów w okresie objętym programem nie jest bowiem w pełni zabezpieczony odpowiednimi środkami i przypadki przekroczenia planowanych wydatków mogą wymagać wyższych wypłat niż to zapisano w budżecie. Zgodnie z prognozą Komisji oczekuje się, że w 2014 r. Malta trwale skoryguje swój nadmierny deficyt. Równocześnie, na podstawie prognozy Komisji wysiłek fiskalny w latach 2013–2014 jest niedostateczny, a uzyskana za jego pomocą (skorygowana) zmiana salda strukturalnego jest mniejsza od docelowej o 1,6 % PKB, a kwota potrzebnych środków, przewidzianych w zaleceniu wydanym w ramach procedury nadmiernego deficytu, jest niższa o 1,25 % PKB. Nie ma marginesu w odniesieniu do zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu w 2014 r., zagrożenia dla scenariusza zadłużenia ciążą jednak ku pozytywnej stronie. Istnieje ryzyko znacznego odchylenia od wymaganego postępu w kierunku średniookresowego celu budżetowego w 2015 r. Rada – na podstawie własnej oceny programu i prognozy Komisji, zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97 – jest zdania, że planowany deficyt nominalny Malty oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych są zgodne z zaleceniem w ramach procedury nadmiernego deficytu, konieczne są jednak dalsze wysiłki, aby w 2014 r. korekta strukturalna była zgodna z zalecaną oraz aby, począwszy od 2015 r., zapewnić odpowiednią ścieżkę realizacji średniookresowego celu budżetowego.

(10) Niewiążący charakter ram budżetowych Malty oraz krótkoterminowość planowania budżetowego nie sprzyjają stabilnej sytuacji budżetowej. Przyjęcie przepisów, które miały wejść w życie pod koniec 2013 r. i miały na celu dopełnienie wymogów dyrektywy 85/2011/UE w sprawie ram budżetowych oraz wymogów paktu fiskalnego, uległo opóźnieniu. Zgodnie z programem stabilności rząd maltański poparł jednak niedawno ustawę o odpowiedzialności budżetowej, która zostanie przedłożona parlamentowi do zatwierdzenia. W projekcie ustawy przewidziano

wprowadzenie reguły równowagi budżetu w kategoriach strukturalnych, reguły dotyczącej zadłużenia oraz trzyletnich kroczących ram budżetowych, a także stopniowe powstanie rady budżetowej, która byłaby odpowiedzialna za zatwierdzanie oficjalnych prognoz makroekonomicznych i budżetowych rządu, jak również za monitorowanie *ex ante* i *ex post* sytuacji w zakresie przestrzegania reguł fiskalnych.

(11) Krajowe departamenty odpowiedzialne za dochody mają zostać połączone w jeden organ, który usprawni procesy poboru podatków i będzie przeciwdziałał oszustwom podatkowym. Aby poprawić sytuację w zakresie przestrzegania przepisów prawa podatkowego oraz odzyskiwania należnych kwot, dokonano przeglądu grzywien w przepisach o podatku VAT oraz przeglądu odsetek od należnych podatków. Wprowadzono też szereg innych środków, co do których oczekuje się, że pomogą wzmocnić maltański system podatkowy. Środki te zmierzają we właściwym kierunku, choć ich efekty nie są jeszcze wyraźnie widoczne.

(12) Malta nadal stoi przed wyzwaniami dotyczącymi stabilności finansów publicznych, mimo to na chwilę obecną można odnotować niewiele postępów w zakresie reform systemu emerytalnego oraz stabilności systemu opieki zdrowotnej. Powołano grupę ds. strategii emerytalnej w celu przeprowadzenia oceny dostępnych wariantów reformy systemu emerytalnego, jednocześnie jednak władze maltańskie zobowiązały się, że nie podniosą ustawowego wieku emerytalnego powyżej pułapów wskazanych w reformie emerytalnej z 2006 r. Nadal zatem nie ma zależności pomiędzy ustawowym wiekiem emerytalnym a średnim dalszym trwaniem życia, co stanowi problem dla długoterminowej stabilności systemu emerytalnego oraz adekwatności świadczeń. Malta próbuje zaradzić tym niedociągnięciom za pomocą środków dotyczących rynku pracy, a dokładniej, za pomocą przyjętej niedawno strategii na rzecz aktywnego starzenia się. Jest jednak mało prawdopodobne, by działania te rozwiązały problem. Kwestia stabilności systemu opieki zdrowotnej czyni go jeszcze bardziej złożonym w związku z prognozowanym wzrostem wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Zapoczątkowano projekt strategii krajowych systemów opieki zdrowotnej, ale nie jest jasne, w jaki sposób będzie on wdrażany oraz jakie przyniesie korzyści w kategoriach efektywności kosztowej i stabilności. Konieczna jest poprawa publicznej podstawowej opieki zdrowotnej.

(13) Na Malcie odsetek osób przedwcześnie kończących naukę jest nadal bardzo wysoki, choć podejmowane są działania mające na celu jego obniżenie. Wprowadzany jest także kompleksowy system monitorowania. Zdobywanie podstawowych umiejętności nadal utrzymuje się na niskim poziomie, konsekwencją czego jest niski poziom umiejętności czytania i pisania oraz przedwczesne kończenie nauki. Oczekuje się, że właściwe wdrożenie przyjętej niedawno krajowej strategii na rzecz umiejętności pisania i czytania rozwiąże wspomniany problem. Towarzyszyć temu będą dalsze środki, dzięki którym, jak się oczekuje, systemy kształcenia i szkolenia zostaną lepiej dopasowane do potrzeb rynku. Środki te obejmują reformę systemu przyuczania do zawodu, opracowanie strategii na rzecz uczenia się przez całe życie, wprowadzenie uczenia się poprzez praktykę w miejscu pracy w ramach kształcenia i szkolenia zawodowego oraz realizację specjalnego programu finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

(14) Malta wdraża obecnie szereg środków mających na celu zwiększenie udziału kobiet na rynku pracy, w szczególności poprzez zapewnienie bezpłatnej opieki nad dziećmi gospodarstwom domowym, gdzie rodzice pracują lub nadal się kształcą. Skuteczna realizacja tych środków będzie miała szczególne znaczenie. Władze pomagają

również zapewnić opiekę pozaszkolną oraz oferują możliwość przyprowadzania dzieci do szkoły przed godziną otwarcia, aby ułatwić godzenie obowiązków rodzicielskich i zawodowych. Przewidywane są również zachęty podatkowe dla rodziców, którzy zdecydują się posłać dzieci do placówek opieki działających w ramach wcześniejszych programów. Niewiele robi się jednak w celu zapewnienia i wspierania elastycznych form organizacji czasu pracy, takich jak telepraca i elastyczne godziny pracy, które pomogłyby w ponownej integracji kobiet na rynku pracy.

(15) Aby w dalszym ciągu poprawiać swoją konkurencyjność w skali międzynarodowej oraz uniknąć potencjalnie negatywnych skutków niedopasowania poziomu wynagrodzeń do zmian w zakresie wydajności, Malta nadal musi zająć się kwestią braków infrastrukturalnych w sektorach energii i transportu – w szczególności ze względu na wysokie ceny energii – które to braki ograniczają jej potencjał. W tym roku ma zostać ukończone połączenie międzysystemowe energii elektrycznej z Włochami, które zwiększy bezpieczeństwo dostaw i może przyczynić się do ich dywersyfikacji oraz wykorzystania energii odnawialnej wytworzonej za granicą. Planowane przyłączenie Malty do europejskiej sieci przesyłowej gazu dodatkowo zróżnicuje jej koszyk energetyczny, dzięki czemu będzie ona w mniejszym stopniu zależna od jednego głównego źródła energii, co z kolei zwiększy jej atrakcyjność jako miejsca prowadzenia działalności gospodarczej. Lokalne odnawialne źródła energii stanowią potencjał, który nadal nie został wykorzystany. Wyjątkiem są pewne osiągnięcia w zakresie wykorzystania energii fotowoltaicznej.

(16) Niewydolność administracji publicznej w określonych przypadkach ogranicza dalszą poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej na Malcie. O ile udoskonalenia w zakresie zamówień publicznych zmierzają we właściwym kierunku, o tyle postępowania o udzielenie zamówienia są nadal zbyt długotrwałe, co skutkuje brakiem wydajności wydatków publicznych. W przypadku tych środków nie określono konkretnych celów, co utrudnia ocenę ich skuteczności. Brak alternatywnych rozwiązań dla finansowania dłużnego prowadzi do wysokich kosztów finansowania przedsiębiorstw, co z kolei wywiera presję na ich działalność gospodarczą. Takie preferencyjne traktowanie zadłużenia przedsiębiorstw może prowadzić do zbyt wysokiego stosunku zadłużenia do aktywów przedsiębiorstw i nieefektywnej alokacji kapitału. Należy zatem dalej szukać innych możliwości finansowania. Nadal utrzymują się braki w wydajności systemu sądowego, podkreślone w zaleceniach z 2013 r. skierowanych do Malty. Oczekuje się, że do końca 2014 r. wdrożonych zostanie szereg licznych działań reformujących, zaproponowanych przez Komisję w ramach reformy wymiaru sprawiedliwości w listopadzie 2013 r., nadal jednak nie przedstawiono jasnego harmonogramu, ani nie określono priorytetów. Nadal również nie wiadomo, w jaki sposób planowane środki wpłyną na zaległości w pracy sądów, w szczególności w odniesieniu do wskazanych wyżej braków.

(17) Malta wzmocniła nadzór regulacyjny, aby zapewnić stabilność sektora finansowego. Kompetencje banku centralnego Malty zostały uzupełnione o nadzór makroostrożnościowy; kładzie się również szczególny nacisk na kwestie stabilności finansowej, a Wspólna Rada Stabilności Finansowej jest obecnie przewidziana w prawodawstwie. Podjęto zadowalające środki na rzecz poprawy rezerw na straty kredytowe, głównie poprzez wprowadzenie zmian w 9. regule bankowej.

(18) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Malty. Oceniła program stabilności i krajowy program reform.

Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej na Malcie, ale także stopień przestrzegania przepisów i wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w zaleceniach 1–5.

(19) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności Malty, a jej opinia[9] znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.

(20) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na podstawie tej analizy Rada wydała osobne zalecenia dla tych państw członkowskich, których walutą jest euro. Malta powinna zagwarantować pełne i terminowe wdrożenie również tych zaleceń.

NINIEJSZYM ZALECA Malcie podjęcie w latach 2014–2015 działań mających na celu:

1. Trwałą korektę nadmiernego deficytu do 2014 r. W 2015 r. – znaczne wzmocnienie strategii budżetowej w celu zapewnienia wymaganej korekty strukturalnej na poziomie 0,6 % PKB zmierzającej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Następnie – utrzymywanie każdego roku korekty strukturalnej na poziomie co najmniej 0,5 % PKB oraz wyższym w sprzyjających warunkach gospodarczych lub w przypadku konieczności spełnienia reguły dotyczącej zadłużenia w celu zapewnienia stałej tendencji spadkowej wskaźnika długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Przyjęcie ustawy o odpowiedzialności budżetowej w celu ustanowienia wiążących, opartych na regułach wieloletnich ram budżetowych oraz powołania niezależnego organu odpowiedzialnego za monitorowanie reguł fiskalnych oraz zatwierdzanie prognoz makroekonomicznych leżących o podstaw planowania budżetowego. Dalszą poprawę sytuacji w zakresie przestrzegania przepisów prawa podatkowego i zwalczania oszustw podatkowych poprzez ciągły rozwój i ocenę dotychczasowych środków, którym powinny towarzyszyć działania dodatkowe, a w szczególności poprzez promocję korzystania z elektronicznych środków płatniczych.

2. Przyspieszenie obecnej reformy emerytur, w szczególności poprzez znaczne przyspieszenie planowanego podniesienia ustawowego wieku emerytalnego, a następnie poprzez powiązanie go ze zmianami w zakresie średniego dalszego trwania życia. Dopilnowanie, by kompleksowa reforma systemu opieki zdrowotnej przyniosła korzyści w postaci efektywnego kosztowo i zrównoważonego wykorzystania dostępnych zasobów, takie jak wzmocnienie opieki podstawowej.

3. Kontynuowanie wysiłków politycznych w celu lepszego dopasowania systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy oraz poprawę zdobywania podstawowych umiejętności poprzez przyspieszenie prac nad zaległą reformą systemu przyuczania do zawodu. Dalsze ograniczenie zjawiska przedwczesnego kończenia nauki, w szczególności poprzez sfinalizowanie i wdrożenie ogłoszonej krajowej strategii na rzecz umiejętności pisania i czytania. Dalsze zwiększenie udziału kobiet w rynku pracy, w szczególności tych, które pragną powrócić na ten rynek, poprzez promowanie elastycznych form organizacji czasu pracy.

4. Dywersyfikację koszyka energetycznego w gospodarce – m.in. poprzez zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych.

[9] Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

5. Kontynuowanie starań na rzecz poprawy efektywności i skrócenie czasu postępowań o udzielenie zamówienia; zachęcenie do korzystania z alternatywnych w stosunku do finansowania dłużnego źródeł finansowania przedsiębiorstw poprzez ułatwienie dostępu do rynków kapitałowych oraz rozwijanie funduszy *venture capital*; oraz zwiększenie wydajności systemu sądowego dzięki terminowemu i skutecznemu wdrożeniu planowanej reformy sądownictwa.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący