

ZALECENIE RADY

z dnia 9 lipca 2013 r.

w sprawie krajowego programu reform Malty z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Maltę programu stabilności na lata 2012–2016

(2013/C 217/15)

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 rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania⁽²⁾, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

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. 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⁽³⁾, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.⁽³⁾ Utrzymaną w mocy na rok 2013 decyzją Rady 2013/208/UE z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 118 z 30.4.2013, s. 21).

- (3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw i rządów państw członkowskich 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 decyzje co do działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, i wyrazili przy tym pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.
- (4) W dniu 10 lipca 2012 r. Rada przyjęła zalecenie⁽⁴⁾ w sprawie krajowego programu reform Malty na 2012 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Maltę programu stabilności na lata 2012–2015.
- (5) W dniu 28 listopada 2012 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2013 r. Również w dniu 28 listopada 2012 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Maltę jako jedno z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (6) Parlament Europejski został należycie włączony w europejski semestr zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 i w dniu 7 lutego 2013 r. przyjął rezolucję w sprawie zatrudnienia i aspektów społecznych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2013 r. oraz rezolucję w sprawie wkładu do rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2013 r.
- (7) Dnia 14 marca 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada podkreśliła potrzebę kontynuacji zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej 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.
- (8) Dnia 10 kwietnia 2013 r. Komisja opublikowała wyniki swojej szczegółowej oceny sytuacji dotyczącej Malty, na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. Analiza doprowadziła Komisję do wniosku, że na Maltcie występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej, które wymagają monitorowania i działań politycznych. Ścisłego monitorowania wymaga przede wszystkim sektor bankowy, a także sytuacja na rynku nieruchomości. Należy poświęcić uwagę długoterminowej stabilności finansów publicznych.
- (9) W dniu 30 kwietnia 2013 r. Malta przedłożyła krajowy program reform z 2013 r. oraz program stabilności

⁽⁴⁾ Dz.U. C 219 z 24.7.2012, s. 61.

obejmujący lata 2012–2016. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

- (10) Na podstawie oceny programu stabilności zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w programie jest wykonalny. W dniu 4 grudnia 2012 r. Rada uchyliła swoją decyzję o istnieniu nadmiernego deficytu na Malcie⁽¹⁾ z uwagi na jego korektę w 2011 r., która na podstawie jesiennej prognozy służb Komisji z 2012 r. wydawała się trwała. W 2012 r. Malta odnotowała jednak deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 3,3 % PKB, a więc znów powyżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB. Celem strategii budżetowej przedstawionej w programie stabilności jest stopniowe zmniejszenie deficytu z 3,3 % PKB w 2012 r. do 0,8 % PKB w 2016 r., a więc stopniowe zbliżenie do średniookresowego celu budżetowego. W programie stabilności potwierdzono średniookresowy cel w zakresie zrównoważonej sytuacji strukturalnej, który jest ambitniejszy, niż tego wymaga pakt stabilności i wzrostu, ale jego osiągnięcie nie zostało zaplanowane w okresie objętym programem stabilności. Przyjęty w programie stabilności cel dotyczący deficytu w 2013 r. opiera się na założeniu, że nastąpi stosunkowo wysoki wzrost dochodów podatkowych, przy czym wydaje się, że założenie to nie jest do końca uzasadnione w świetle odnośnych warunków makroekonomicznych. Co więcej, nie jest ono wystarczająco poparte szczegółowymi środkami, również w kolejnych latach. W efekcie zmiana planowanego (ponownie obliczonego) salda strukturalnego jest znacznie większa, niż to wynikało z prognozy służb Komisji. Zgodnie z tą prognozą przy założeniu, że nie nastąpi zmiana polityki, saldo strukturalne poprawi się w 2013 r. zaledwie o ¼ punktu procentowego PKB, a w 2014 r. zmiana ta będzie minimalna.

Przewiduje się, że zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych w całym okresie objętym programem stabilności nie przekroczy 60 % PKB. Organy krajowe przewidują, że zadłużenie to wzrośnie do poziomu 74,2 % PKB w 2014 r., a następnie znacznie spadać do 70 % do 2016 r. W wiosennej prognozie służb Komisji z 2013 r. przyjęto, że wskaźnik zadłużenia będzie rósł nieco szybciej i w 2014 r. osiągnie poziom 74,9 %, gdyż spodziewane jest dalsze zwiększanie się deficytu pierwotnego. Ze względu na korektę nadmiernego deficytu, której dokonano w 2011 r., Malta od 2012 r. znajduje się w trzyletnim okresie przejściowym, jeśli chodzi o obowiązywanie wartości odniesienia w zakresie redukcji długu. W 2012 r. Malta nie poczyniła dostatecznych postępów w kierunku wypełnienia kryterium zadłużenia, a prognozy nie wskazują, aby miało jej się to udać w latach 2013–2014. Mimo że ramy budżetowe na Malcie są dość elastyczne, ich niewiązący charakter i krótkoterminowość planowania budżetowego nie sprzyja stabilnej sytuacji budżetowej. Dyrektywa

2011/85/UE⁽²⁾ w sprawie ram budżetowych nie została jeszcze transponowana, a reguła strukturalnego salda budżetu, o której mowa w Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej podpisanym dnia 2 marca 2012 r. w Brukseli, nie została jeszcze wprowadzona do przepisów prawa krajowego. W programie stabilności stwierdzono, że rząd zamierza powołać radę budżetową, ale nie przedstawiono konkretnych planów w tym zakresie.

- (11) Przestrzeganie przepisów podatkowych i uchylenie się od opodatkowania nadal stanowią problem dla jakości finansów publicznych. Właściwe organy wprowadziły szereg stosownych środków, trwają też prace nad kolejnymi rozwiązaniami, ale konieczne jest uważne monitorowanie procesu ich wdrażania, ponieważ brakuje wciąż konkretnych rezultatów. Znaczące są nadal bodźce podatkowe skłaniające przedsiębiorstwa do zadłużania się. W 2012 r. Malta uplasowała się na drugim miejscu pod względem różnicy w traktowaniu do celów podatkowych finansowania nowych inwestycji długim oraz kapitałem własnym. Takie preferencyjne traktowanie długu może prowadzić do zbyt wysokiego stosunku zadłużenia do aktywów przedsiębiorstw i nieefektywnej alokacji kapitału. Malta jest jednym z zaledwie kilku państw członkowskich, które nie dysponują przepisami pozwalającymi przeciwdziałać preferencyjnemu traktowaniu zadłużenia w systemie podatkowym.
- (12) Malta nadal boryka się z trudnościami w zapewnieniu stabilności finansów publicznych w kontekście budżetowych skutków starzenia się społeczeństwa, które mają znacząco przekroczyć unijną średnią. Wzrost wydatków na świadczenia emerytalne stanowi ponad połowę łącznego przewidywanego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Natomiast w porównaniu z innymi państwami członkowskimi ustawy wiek przejścia na emeryturę jest wciąż niski, a jego podniesienie, uchwalone w ramach reformy z 2006 r., następuje powoli. Potrzebna jest kolejna reforma w celu zapewnienia stabilności przy zagwarantowaniu adekwatności i rozwiązywaniu problemów dotyczących sprawiedliwości międzypokoleniowej. Pomimo przeprowadzenia rozmów z partnerami społecznymi nie przedstawiono żadnych konkretnych propozycji dotyczących kolejnej reformy emerytalnej. Wskaźnik zatrudnienia starszych pracowników jest niski, a nie opracowano dotąd żadnej kompleksowej strategii na rzecz aktywnego starzenia się. Ograniczone świadczenia z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej w połączeniu z oczekiwanym starzeniem się społeczeństwa może prowadzić do wysokich kosztów opieki zdrowotnej w perspektywie długoterminowej. Zdolności administracyjne w obszarze zamówień publicznych są niewielkie, co skutkuje złożonymi i długotrwałymi postępowaniami.
- (13) Środki podjęte w celu zmniejszenia odsetka osób wcześniej kończących naukę, takie jak niedawne uruchomienie procesu przygotowania strategii przeciwdziałania wczesnemu kończeniu nauki, są bardzo potrzebne, również w celu zmniejszenia niedopasowania popytu na określone umiejętności i ich podaży. Skuteczność prowadzonych działań politycznych będzie uzależniona od należytego i terminowego wdrożenia, które będzie

⁽¹⁾ Decyzja Rady 2012/778/UE z dnia 4 grudnia 2012 r. (Dz.U. L 342 z 14.12.2012, s. 43).

⁽²⁾ Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 41).

wymagało uważnego monitorowania. Głównym wąskim gardłem jest jednak niedostateczne powiązanie kształcenia i szkoleń z potrzebami rynku pracy. Oczekuje się też, że planowane stworzenie jednolitego programu przyuczania do zawodu, obejmującego większą liczbę poziomów kwalifikacji, przyczyni się do lepszego dostosowania siły roboczej do potrzeb rynku pracy.

- (14) Malta podjęła ponadto znaczące działania służące zwiększeniu odsetka kobiet pracujących, a w szczególności lepszemu godzeniu życia zawodowego i rodzinnego. Dzięki korzystnemu efektowi kohorty w dalszym ciągu rośnie wskaźnik zatrudnienia kobiet. Możliwe są jednak dalsze usprawnienia: wskaźnik zatrudnienia kobiet jest wciąż niski, macierzyństwo wciąż znacząco wpływa na udział kobiet w rynku pracy, a różnica między płacami pod względem poziomu zatrudnienia jest najwyższa w Unii. Silniejsze wspieranie elastycznej organizacji czasu pracy oraz zapewnienie dla większej części społeczeństwa przystępnych cenowo placówek opieki nad dziećmi i świetlic może przyczynić się do dalszego wzrostu wskaźnika zatrudnienia kobiet.
- (15) Stosowany przez Malte mechanizm dostosowawczy uwzględniający koszty życia ma pewne szczególne cechy, które najwyraźniej równoważą jego niekorzystny wpływ na ogólną wydajność rynku pracy i korektę wysokości wynagrodzeń: mechanizm ten zapewnia wzrost wynagrodzeń według jednolitej stawki, która tylko częściowo koryguje ich wysokość o inflację powyżej wynagrodzenia podstawowego stanowiącego wartość odniesienia, dostępne są klauzule derogacyjne na poziomie mikro- i makroekonomicznym, a negocjacje w sprawie wynagrodzeń są w pełni zdecentralizowane. W przypadku bardzo niekorzystnej koniunktury gospodarczej system ten może jednak nadal zagrażać elastyczności realnych wynagrodzeń, utrudniając w ten sposób dostosowanie rynku pracy i hamując konkurencyjność. Zmienność cen niektórych składników wskaźnika cen wykorzystywanego w ramach wspomnianego mechanizmu, zwłaszcza cen energii, może powodować presję inflacyjną poprzez spiralę płacowo-cenową. Dlatego też gromadzenie danych na temat wynagrodzeń i wydajności na poziomie sektorowym oraz uważne monitorowanie skutków stosowania systemu indeksacji płac będzie niezbędne dla ograniczenia potencjalnych zagrożeń. Maltańskie władze powinny uważnie monitorować wpływ mechanizmu na gospodarkę i utrzymać gotowość do jego zreformowania w razie potrzeby.
- (16) Konkurencyjność Malty pozostaje zagrożona ze względu na bardzo niewielkie zróżnicowanie i niską wydajność środowiskową dostaw energii, których skutkiem są wysokie ceny energii elektrycznej. Trudna sytuacja finansowa głównego dostawcy energii (*Enemalta*) dodatkowo zmniejsza bezpieczeństwo, ale połączenie energetyczne z Sycylią ma poprawić tę sytuację po 2014 r. Pomimo kontynuowania szeregu inicjatyw, takich jak wykorzystanie energii fotowoltaicznej, udział odnawialnych źródeł energii pozostaje bardzo niski, a realizacja dużych projektów, takich jak budowa farm wiatrowych, wydaje się zagrożona. Odnotowano pewne postępy w zakresie wspieranej ze środków unijnych efektywności energetycznej, zwłaszcza w przypadku budynków publicznych. Efekty działalności środowiskowej systemu transportu na Malcie również są niekorzystne. Malcie potrzebna jest kompleksowa strategia w obszarze transportu, której celem byłaby poprawa transportu publicznego, sieci dróg, emisji dwutlenku węgla, a także intensywniejsze zachęcanie do korzystania z innych środków transportu niż samochody osobowe.
- (17) Sektor bankowy na Malcie jest niezwykle rozbudowany w stosunku do rozmiarów gospodarki tego kraju. Mimo że wynika to przede wszystkim z obecności mniej kluczowych banków krajowych i międzynarodowych, o niewielkim zaangażowaniu w gospodarkę krajową, konieczny jest stały i ścisły nadzór nad ich działalnością, aby zapobiec jej niekorzystnemu wpływowi na stabilność finansową. Banki krajowe charakteryzują się wysokim zaangażowaniem na rynku nieruchomości, natomiast ich rezerwy na straty kredytowe są stosunkowo niewielkie. Odbyły się dyskusje polityczne na ten temat, ale nie zostały jeszcze przekute w stosowne działania regulacyjne. Wydajność systemu sądownictwa jest nie najlepsza, co stanowi dodatkowe zagrożenie dla stabilności finansowej. Długi okres postępowania w sprawach o upadłość utrudnia skuteczne wykonywanie praw z zabezpieczenia. W okresie presji ekonomicznej może to dodatkowo obciążać bilanse banków i powiększać ich straty, powodując w efekcie konieczność ich dokapitalizowania.
- (18) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę maltańskiej polityki gospodarczej. Dokonała oceny krajowego programu reform i programu stabilności oraz przedstawiła szczegółową ocenę sytuacji. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej na Malcie, ale także stopień poszanowania przepisów oraz wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione w zaleceniach 1–5 poniżej.
- (19) W świetle powyższej oceny Rada zbadała program stabilności i jej opinia ⁽¹⁾ znalazła odzwierciedlenie zwłaszcza w zaleceniu 1 poniżej.
- (20) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada zbadała krajowy program reform i program stabilności. Jej zalecenia na podstawie art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 2 i 5 poniżej.
- (21) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na tej podstawie Rada wydała zalecenia skierowane do poszczególnych państw członkowskich,

⁽¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

których walutą jest euro⁽¹⁾. Jako państwo, którego walutą jest euro, Malta powinna również zapewnić pełną i terminową realizację tych zaleceń,

NINIEJSZYM ZALECA Malcie podjęcie w latach 2013–2014 działań mających na celu:

1. Określenie i wdrożenie środków potrzebnych do osiągnięcia rocznej strukturalnej korekty budżetowej zawartej w zaleceniach Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu, tak aby skorygować nadmierny deficyt do 2014 r. w sposób zrównoważony i sprzyjający wzrostowi gospodarczemu, ograniczając dostęp do środków jednorazowych/tymczasowych. Po skorygowaniu nadmiernego deficytu – kontynuowanie korekty strukturalnej we właściwym tempie, tak aby osiągnąć średniookresowy cel budżetowy do 2019 r. Wdrożenie w 2013 r. wiążących, opartych na przepisach wieloletnich ram budżetowych. Zapewnienie konkretnej realizacji środków przyjętych w celu poprawy przestrzegania przepisów prawa podatkowego i walki z uchylaniem się od opodatkowania, a także podjęcie działań w celu ograniczenia preferencyjnego traktowania zadłużenia w opodatkowaniu przedsiębiorstw.
2. Dalsze reformowanie systemu emerytalnego – w celu zapewnienia długoterminowej stabilności finansów publicznych – tak aby ograniczyć spodziewany wzrost wydatków, m.in. przez działania takie, jak szybsze podnoszenie ustawowego wieku emerytalnego, zwiększenie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę poprzez dostosowanie wieku emerytalnego lub świadczeń emerytalnych do zmian średniego dalszego trwania życia i przez zachęcanie do gromadzenia indywidualnych oszczędności emerytalnych. Podjęcie działań na rzecz podniesienia wskaźnika zatrudnienia osób starszych poprzez sfinalizowanie i wdrożenie kompleksowej strategii na rzecz aktywnego starzenia się. Przeprowadzenie reformy opieki zdrowotnej w celu zwiększenia opłacalności tego sektora, zwłaszcza przez poprawę świadczenia publicznej podstawowej opieki zdrowotnej. Poprawę efektywności

i skrócenie czasu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

3. Kontynuowanie działań na rzecz ograniczenia zjawiska wczesnego kończenia nauki, przede wszystkim przez ustanowienie kompleksowego systemu monitorowania oraz dostosowanie kształcenia i szkoleń do potrzeb rynku pracy pod względem poszukiwanych umiejętności, m.in. poprzez zapowiedzianą reformę systemu przyuczania do zawodu. Dalsze działanie na rzecz zwiększenia udziału kobiet w rynku pracy przez wspieranie elastycznej organizacji czasu pracy, a szczególnie przez poprawę jakości i przystępności cenowej opieki nad dziećmi oraz świetlic.
4. Dalsze działania na rzecz dywersyfikacji koszyka energetycznego i źródeł energii, zwłaszcza przez zwiększenie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych oraz ukończenie w terminie połączenia energetycznego z Sycylią. Dalsze propagowanie efektywności energetycznej oraz ograniczenie emisji pochodzących z sektora transportu.
5. Podjęcie działań mających na celu zwiększenie rezerw na pokrycie strat w sektorze bankowym związanych z zagrożeniami kredytami, tak aby ograniczyć ewentualne zagrożenia wynikające z zaangażowania na rynku nieruchomości. Kontynuowanie polityki zapewniającej ścisły nadzór bankowy, w tym w odniesieniu do mniej kluczowych banków krajowych i międzynarodowych. Poprawę ogólnej wydajności systemu sądownictwa, na przykład przez skrócenie czasu potrzebnego na rozstrzygnięcie postępowań upadłościowych.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2013 r.

W imieniu Rady
R. ŠADŽIUS
Przewodniczący

⁽¹⁾ Zob. s. 97 niniejszego Dziennika Urzędowego.