



Bruxelles, 5.6.2019.
COM(2019) 518 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Malte za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Malte za 2019.

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Malte za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Malte za 2019.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika¹, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

- (1) Komisija je 21. studenoga 2018. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak Europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika za 2019. Posebna je pozornost posvećena europskom stupu socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 21. ožujka 2019. Komisija je 21. studenoga 2018. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu se Malta navodi kao jedna od država članica za koju nije potrebno provesti detaljno preispitivanje. Istog je dana Komisija donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Europsko vijeće potvrdilo 21. ožujka 2019. Vijeće je 9. travnja 2019. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja („Preporuka za europodručje”).
- (2) Kao država članica čija je valuta euro te s obzirom na blisku međusobnu povezanost ekonomija u ekonomskoj i monetarnoj uniji, Malta bi trebala osigurati punu i pravodobnu provedbu Preporuke za europodručje, koja je navedena u preporukama 1. i 2. u nastavku.

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

- (3) Izvješće za Maltu² za 2019. objavljeno je 27. veljače 2019. U izvješću je ocijenjen napredak Malte u smislu preporuka za Maltu koje je Vijeće donijelo 13. srpnja 2018., mjera poduzetih nakon preporuka donesenih prethodnih godina te napredak Malte u ostvarenju njezinih nacionalnih ciljeva strategije Europa 2020.
- (4) Malta je 16. travnja 2019. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2019. i 30. travnja 2019. Program stabilnosti za 2019. Kako bi se uzela u obzir njihova povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.
- (5) Kad je riječ o programima država članica u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014.–2020., u obzir su uzete relevantne preporuke po državama članicama. Kako je predviđeno člankom 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća³, ako je potrebno poduprijeti provedbu relevantnih preporuka Vijeća, Komisija od države članice može zatražiti da preispita i izmijeni svoje sporazume o partnerstvu i relevantne programe. Komisija je primjenu te odredbe detaljno objasnila u smjernicama o primjeni mjera kojima se učinkovitost europskih strukturnih i investicijskih fondova povezuje s dobrim gospodarskim upravljanjem⁴.
- (6) Na Maltu se trenutačno primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu. Vlada u Programu stabilnosti za 2019. planira smanjenje ukupnog suficita s 2 % BDP-a u 2018. na 0,9 % BDP-a u 2019., nakon čega slijedi neznatno povećanje na 1,0 % BDP-a u 2020. te dalje na 1,1 % BDP-a u 2021. i 2022. Na temelju ponovno izračunanog strukturnog salda⁵, srednjoročni proračunski cilj – uravnoteženi proračun u strukturnom smislu – i dalje se ostvaruje sa značajnom pozitivnom razlikom u programskom razdoblju. Prema Programu stabilnosti očekuje se da će udio duga opće države u BDP-u i dalje biti ispod referentne vrijednosti od 60 % BDP-a utvrđene Ugovorom i da će se postupno smanjiti s 46 % BDP-a u 2018. na oko 33 % BDP-a u 2022. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije vjerojatan je. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. predviđa se da će strukturni saldo zabilježiti suficit od 0,6 % BDP-a u 2019. i 0,8 % BDP-a u 2020., što je iznad srednjoročnog proračunskog cilja. Općenito, Vijeće smatra da se očekuje da će Malta 2019. i 2020. ispuniti odredbe Pakta o stabilnosti i rastu. Istovremeno je potrebno pažljivo nadzirati kretanje rashoda u kratkoročnom i srednjoročnom razdoblju, posebno s obzirom na moguće buduće rizike za stabilnost prihoda.
- (7) Povećanje rashoda povezanih sa starenjem stanovništva predstavlja rizik za dugoročnu održivost javnih financija. Očekuje se da će se javna potrošnja povezana sa starenjem stanovništva u okviru mirovinskog i zdravstvenog sustava znatno povećati u odnosu na druge države članice EU-a, što upućuje na rizik od dugoročnog rasta duga. Nizom mjera nastoji se povećati primjerenost mirovina, među ostalim i jačanjem poticaja za osobnu mirovinsku štednju i dobrovoljno strukovno mirovinsko osiguranje. Trenutačni naponi pridonijeli su povećanju ponude radne snage i produljenju radnog vijeka, uz pozitivan učinak na stopu zaposlenosti žena i starijih radnika. Vlada je 2018. provela

² SWD(2019) 1017 final.

³ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Ciklički prilagođen saldo bez jednokratnih i privremenih mjera koji je Komisija ponovno izračunala primjenom zajednički dogovorene metodologije.

prilagodbe kako bi uključila doprinose ostvarene nakon dobi za umirovljenje i omogućila da samozaposleni umirovljenici i umirovljenici zaposleni na nepuno radno vrijeme mlađi od 65 godina uplaćuju doprinose proporcionalne svojem dohotku, čime se promiče produljenje radnog vijeka. Međutim, očekuje se da će se zakonska dob za umirovljenje, koja će se postupno povećavati s trenutačne razine od 62 godine, nakon 2027. zadržati na 65 godina unatoč predviđenom daljnjem povećanju očekivanog životnog vijeka. Očekuje se da će do prosinca 2020. Skupina za mirovinsku strategiju osnovana 2018. objaviti izvješće s preporukama za poboljšanje primjerenosti i održivosti mirovinskog sustava. Kad je riječ o zdravstvenom sustavu, u tijeku su mjere za preusmjeravanje usluga s bolnica na primarnu skrb i poboljšanje usluga dugotrajne skrbi. Trenutačni planovi za povećanje kapaciteta javne izvanbolničke skrbi mogu pridonijeti rješavanju problema dugih lista čekanja na određene specijalističke usluge. Međutim, još nisu u potpunosti iskorištene druge mjere za smanjenje nepotrebnih upućivanja na specijalističke preglede i preusmjeravanje neprimjerene uporabe hitne medicinske skrbi na izvanbolničku skrb, što onemogućuje povećanje učinkovitosti sustava. Novim konceptom centara primarne zdravstvene zaštite i ulaganjima u postupno širenje upotrebe e-zdravstva usluge se žele preusmjeriti s bolnica na razinu primarne skrbi. U razdoblju od 2017. do 2018. uvedene su nove vrste usluga skrbi u zajednici i kućne njege, što je odraz sve veće potražnje za dugotrajnom skrbi. Unatoč njihovoj potencijalu učinak mjera u području mirovina i zdravstvene skrbi na fiskalnu održivost još nije vidljiv.

- (8) U posljednjem desetljeću Malta se snažno preusmjerila na uslužni sektor, što se posebno odnosi na sektore koji su usmjereni na međunarodna tržišta kao što su financijske usluge, turizam i igre na sreću na daljinu. Širenje uslužnog sektora doprinijelo je gospodarskom rastu i velikom suficitu tekućeg računa. Istodobno, sve veće oslanjanje na sektore koji su podložni rizicima povezanim s financijskim integritetom predstavlja izazov za okvir upravljanja jer se stvara pritisak na nadzorne i provedbene kapacitete. Konkretno, zbog veličine financijskog sektora i sektora igara na sreću uz nastojanja da se privuku subjekti koji posluju s kriptovalutama treba osigurati učinkovito sprečavanje pranja novca. Pozitivni su koraci nedavno povećanje ljudskih i proračunskih resursa financijsko-obavještajne jedinice te unaprjeđenje njezinih postupaka. Nedostaci u upravljanju, posebno u okviru borbe protiv korupcije, mogli bi imati štetan utjecaj i na poslovno okruženje te se negativno odraziti na ulaganja. Konkretno, postoji rizik sukoba interesa na različitim razinama vlasti. Osim toga, Odjel za gospodarski kriminal i dalje ima premalo osoblja. U tom kontekstu važno je osigurati jačanje zakonodavnog okvira te pravovremenu i temeljitu provedbu. Poboljšanje okvira upravljanja i učinkovita provedba ključni su za očuvanje privlačnosti Malte i zaštitu njezina gospodarstva od reputacijskih rizika.
- (9) Sektor osiguranja izložen je rizicima pasivnog nadzora i u tom je području ključna suradnja između nacionalnih i vanjskih nadzornih tijela. Za razliku od bankarskog sektora, u sektoru osiguranja društva kćeri podliježu nadzoru nacionalnih tijela, što znači da su osiguravajuća društva registrirana u Malti koja posluju u drugim državama pod izravnim nadzorom malteškog regulatornog tijela. Međutim, nadzorni kapacitet još nije dovoljno pojačan. Osim toga, zbog složenosti poslovnih modela i proizvoda u području osiguranja i sve veće potrebe za uspostavom i širenjem specijaliziranih subjekata za osiguranje potreban je strogi nadzor.
- (10) U tijeku su reforme kojima je cilj dodatno povećati neovisnosti pravosuđa i pravosudnog sustava. To posebno uključuje uspostavu novog tužiteljstva, neovisnog od državnog odvjetnika i policije, kako je preporučila i Komisija Vijeća Europe za

demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) u mišljenju o Malti donesenom u prosincu 2018. Nadalje, pojačani okvir upravljanja, uključujući učinkovito sudstvo i provedbu antikorupcijskih propisa, preduvjet je za potpuno iskorištavanje ulaganja.

- (11) Udio inovativnih poduzeća još uvijek nije dovoljno velik. Rezultati u području istraživanja i inovacija trebaju se poboljšati, i to pametnom specijalizacijom kako bi se pridonijelo rastu produktivnosti. Malta još nije formulirala dosljednu, sveobuhvatnu i dugoročnu strategiju za konkurentnost radi napredovanja domaćeg gospodarstva na vrijednosnom lancu. S obzirom na specijaliziranost Malte za brzorastuće usluge i njezine ciljeve u području tehnologije lanca blokova ključno je povećati ulaganja u administrativne i nadzorne kapacitete. Osim toga, za bolje rezultate Malte u području inovacija bit će potrebna dodatna ulaganja u nematerijalnu imovinu, uključujući istraživanja i razvoj, s pomoću kojih će se riješiti problem manjka i nedostatka vještina te olakšati suradnja znanstvenog i poslovnog sektora, a sve to u okviru učinkovitijeg upravljanja sustavom istraživanja i inovacija.
- (12) Malta treba promicati prelazak na održivije i resursno učinkovitije gospodarstvo, primjerice ulaganjem u neiskorišteni potencijal za energetske učinkovitost i obnovljive izvore energije, ciklus gospodarenja vodom, gospodarenje otpadom, rješavanje problema sve većih emisija iz sustava za klimatizaciju, djelovanje u klimatskim pitanjima i održivu mobilnost kojom će se smanjiti emisije iz cestovnog prometa. Budući da su alternative automobilskom prijevozu ograničene i zbog velikog broja automobila po stanovniku, zagušenje cestovnog prometa jedan je od najlošijih aspekata poslovnog okruženja u Malti te i dalje predstavlja velik izazov. Osim toga, tijekom posljednjih pet godina povećale su se emisije stakleničkih plinova iz cestovnog prometa. Udio obnovljivih izvora energije povećao se na 7,2 % u 2017., što je malo iznad okvirne putanje od 6,5 % za razdoblje od 2017. do 2018. Međutim, krajnja potrošnja energije u Malti stalno se povećava. Kratkoročno su potrebna dodatna ulaganja u svim sektorima kako bi se ostvarili ciljevi u pogledu obnovljive energije i energetske učinkovitosti za 2020. Trebalo bi provesti financiranje istraživanja i razvoja ili mjere potpore kako bi se razvile nove/bolje tehnologije u području okoliša i klimatskih promjena. Pomno bi se trebali pratiti okolišni troškovi i socijalni troškovi povezani s procvatom stanogradnje. Na odlaganje građevinskog otpada trebala bi se primjenjivati načela kružnog gospodarstva kako bi se ograničio njegov utjecaj na okoliš. Potrebno je posvetiti pozornost gospodarskim i socijalnim posljedicama povećanja troškova stanovanja.
- (13) Stopa zaposlenosti u Malti, koja je trenutačno iznad prosjeka EU-a, i dalje se povećava. U tom bi se području poseban naglasak mogao staviti na poboljšanje uvjeta za osobe s invaliditetom. Razlike u zaposlenosti muškaraca i žena i dalje su najveće u EU-u, a sudjelovanje na tržištu rada znatno se smanjuje za žene u srednjim tridesetima, ponajviše zbog obveza skrbi o obitelji. Ta bi se razlika mogla ispraviti povećanjem potpore na tržištu rada za nezaposlene neformalne pružatelje skrbi. Sve veće oslanjanje na stranu radnu snagu zbog nedostatka radne snage i vještina uzrokuje socijalne poteškoće i izazove održivosti. Inicijative politika u području tržišta rada, vještina i socijalne uključenosti mogle bi se unaprijediti boljim praćenjem i evaluacijom.
- (14) Malta ulaže relativno visoke iznose u obrazovanje i osposobljavanje, ali to još nije rezultiralo boljim obrazovnim ishodima za sve. Strategija ulaganja mogla bi se poboljšati dodatnim naglaskom na ispravljanju nepovoljnog socijalnog položaja radi usklađivanja s načelom socijalnog stupa o kvalitetnom i uključivom obrazovanju. Unatoč mjerama za njegovo suzbijanje, stopa ranog napuštanja školovanja i dalje je

jedna od najviših u EU-u. Nedavno provedenim mjerama nastoji se poboljšati i uključivost visokog obrazovanja, no ona je i dalje ispod prosjeka EU-a za tu razinu, što uzrokuje izazove u području vještina. Povećava se stopa sudjelovanja u obrazovanju odraslih, ali je ona i dalje niska za niskokvalificirane i neaktivne osobe.

- (15) Borba protiv agresivnog poreznog planiranja ključna je za povećanje učinkovitosti i pravednosti poreznih sustava, kao što je potvrđeno u preporuci za europodručje za 2019. Zbog učinaka prelijevanja među državama članicama koji proizlaze iz strategija agresivnog poreznog planiranja poreznih obveznika, zakonodavstvo EU-a potrebno je dopuniti koordiniranim djelovanjem na razini nacionalnih politika. Malta je poduzela mjere protiv agresivnog poreznog planiranja, no visoki iznosi naknada za autorska prava i dividendi iskazani u postotku BDP-a upućuju na zaključak da poduzeća iskorištavaju porezne propise Malte za agresivno porezno planiranje. Zbog nepostojanja poreza po odbitku na „izlazna” plaćanja (tj. plaćanja rezidenata EU-a rezidentima trećih zemalja) dividendi, kamata i naknada za autorska prava koja izvršavaju poduzeća sa sjedištem u Malti može se dogoditi da ta plaćanja uopće ne budu oporezovana ako ne podliježu porezu u zemlji primatelja plaćanja. Premda će novi malteški sustav odbitaka nominalnih kamata doprinijeti smanjenju poticanja zaduživanja u odnosu na financiranje vlasničkim kapitalom, pravila protiv zlouporabe koja on podrazumijeva u kombinaciji s visokim stopama i prirodom sustava utemeljenog na razini izravnih stranih ulaganja opravdavaju pomno praćenje kako bi se spriječile zlouporabe u svrhu agresivnog poreznog planiranja. Iako se u okviru malteškog programa za pojedinačne ulagače i programa za stjecanje boravišta i vize porezna rezidentnost ne dodjeljuje automatski, ako su ispunjeni zahtjevi, prihod se, ako se ne doznačava na Maltu, može izuzeti od plaćanja poreza na temelju sustava za subjekte koji nemaju poslovni nastan (eng. „non-dom”) bez znatnih zahtjeva za fizičku prisutnost. Ti programi mogu olakšati prakse agresivnog poreznog planiranja i OECD ih je uvrstio na popis kao potencijalno vrlo rizične u kontekstu zlouporabe za zaobilaženje automatske razmjene financijskih izvještaja.
- (16) Izrada programa za korištenje sredstava iz fondova EU-a u razdoblju 2021.–2027. mogla bi pridonijeti uklanjanju nekih nedostataka utvrđenih u preporukama, osobito u područjima iz Priloga D Izvješću za Maltu⁶. To bi Malti omogućilo da na najbolji način iskoristi ta sredstva u određenim sektorima.
- (17) Komisija je u okviru Europskog semestra 2019. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Malte i objavila je u Izvješću za Maltu za 2019. Ocijenila je i Program stabilnosti za 2019. i Nacionalni program reformi za 2019. te mjere poduzete nakon preporuka upućenih Malti prethodnih godina. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Malti nego i njihovu usklađenost s pravilima i smjernicama Unije jer je potrebno unaprijediti opće gospodarsko upravljanje u Uniji na način da se s razine Unije pridonosi budućim nacionalnim odlukama.
- (18) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2019. i mišljenja je da se očekuje da će Malta poštovati odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.

PREPORUČUJE da Malta u 2019. i 2020. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Osigurati fiskalnu održivost zdravstvenog i mirovinskog sustava, među ostalim ograničavanjem prijevremenog umirovljenja i prilagođavanjem zakonske dobi za umirovljenje s obzirom na predviđeno povećanje očekivanog životnog vijeka.

⁶ SWD(2019) 1017 final.

2. Ukloniti značajke poreznog sustava koje mogu olakšati agresivno porezno planiranje pojedincima i multinacionalnim poduzećima, osobito s pomoću izlaznih plaćanja. Ojačati opći okvir upravljanja, među ostalim ulaganjem stalnih napora u otkrivanje i progon korupcije. Nastaviti s napretkom postignutim u jačanju okvira za sprečavanje pranja novca, posebno kad je riječ o provedbi. Pojačati neovisnost pravosuđa, posebno zaštitne mjere za imenovanja i razrješenja sudaca, te uspostaviti zasebno tužiteljstvo.
3. Usmjeriti investicijsku politiku na istraživanje i inovacije, upravljanje prirodnim resursima, učinkovito korištenje resursa i energije, održivi prijevoz, smanjenje prometne zagađenosti te uključivo obrazovanje i osposobljavanje.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*