



Bruksela, dnia 5.6.2019 r.
COM(2019) 518 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

**w sprawie krajowego programu reform Malty na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady
na temat przedstawionego przez Maltę programu stabilności na 2019 r.**

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Malty na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Maltę programu stabilności na 2019 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 gospodarczych¹, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

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 21 listopada 2018 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2019 r. W należyтым stopniu uwzględniono w niej Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 21 listopada 2018 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Malty jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 21 marca 2019 r. W dniu 9 kwietnia 2019 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Malta powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia dla strefy euro, co znajduje odzwierciedlenie w zaleceniach 1 i 2 poniżej.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2019 r. dotyczące Malty² zostało opublikowane w dniu 27 lutego 2019 r. Zawiera ono ocenę postępów Malty w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 13 lipca 2018 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Malty w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (4) W dniu 16 kwietnia 2019 r. Malta przedłożyła swój krajowy program reform na 2019 r., a w dniu 30 kwietnia 2019 r. – swój program stabilności na 2019 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („funduszy ESI”) na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013³, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym⁴.
- (6) Malta jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2019 r. rząd planuje zmniejszenie nadwyżki nominalnej z 2 % PKB w 2018 r. do 0,9 % PKB w 2019 r., a następnie jej nieznaczny wzrost do 1,0 % PKB w 2020 r. i do 1,1 % PKB w latach 2021 i 2022. Po przeliczeniu salda strukturalnego⁵ stwierdza się, że średniookresowy cel budżetowy, którym jest osiągnięcie równowagi budżetowej w kategoriach strukturalnych, będzie nadal przekraczany w okresie objętym programem. Zgodnie z programem stabilności oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB utrzyma się poniżej traktatowej wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB i stopniowo zmaleje z 46 % PKB w 2018 r. do około 33 % w 2022 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2019 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wykaże nadwyżkę w wysokości 0,6 % PKB w 2019 r. i 0,8 % PKB w 2020 r., powyżej średniookresowego celu budżetowego. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Malta spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu

² SWD(2019) 1017 final.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, nieuwzględniającym środków jednorazowych i tymczasowych, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu powszechnie przyjętej metodyki.

w latach 2019 i 2020. Należy jednak uważnie monitorować zmiany wydatków w krótkim i średnim okresie, zwłaszcza w świetle możliwych przyszłych zagrożeń dla stabilności dochodów.

- (7) Wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa stanowi zagrożenie dla długoterminowej stabilności finansów publicznych. Oczekuje się, że wydatki publiczne związane ze starzeniem się społeczeństwa w ramach systemów emerytalnych i opieki zdrowotnej znacznie wzrosną w porównaniu z innymi państwami UE, co wskazuje na ryzyko wzrostu zadłużenia w perspektywie długoterminowej. Szereg środków ma na celu zwiększenie adekwatności świadczeń emerytalnych również przez zwiększenie zachęt do indywidualnego oszczędzania na poczet emerytury i korzystania z dobrowolnych pracowniczych programów emerytalnych. Podejmowane obecnie wysiłki przyczyniły się do zwiększenia podaży siły roboczej i wydłużenia okresu aktywności zawodowej, co pozytywnie wpływa na wskaźniki zatrudnienia kobiet i starszych pracowników. W 2018 r. rząd wprowadził zmiany w celu uwzględnienia składek wnoszonych po osiągnięciu wieku emerytalnego oraz umożliwił emerytom poniżej 65 roku życia prowadzącym działalność na własny rachunek oraz zatrudnionym w niepełnym wymiarze czasu pracy opłacanie składek proporcjonalnych do ich zarobków, promując w ten sposób dłuższe życie zawodowe. Ustawowy wiek emerytalny, stopniowo wzrastający od obecnego poziomu 62 lat, ma jednak utrzymać się po 2027 roku na niezmiennym poziomie 65 lat pomimo przewidywanego dalszego wzrostu średniego dalszego trwania życia. Grupa ds. strategii emerytalnych ustanowiona w 2018 r. ma opublikować do grudnia 2020 r. sprawozdanie, w którym przedstawi zalecenia dotyczące poprawy adekwatności i stabilności systemu emerytalnego. Odnośnie do opieki zdrowotnej wdrażane są środki w zakresie przenoszenia usług świadczonych przez szpitale do podstawowej opieki zdrowotnej oraz poprawy świadczenia usług opieki długoterminowej. Obecne plany zwiększenia zdolności publicznych zakładów opieki zdrowotnej w zakresie opieki ambulatoryjnej mogą pomóc w rozwiązaniu problemu długiego czasu oczekiwania na wizyty u niektórych specjalistów. Niemniej jednak do tej pory nie wykorzystano w pełni innych środków mających na celu ograniczenie niepotrzebnego kierowania do specjalistów i korzystania przez pacjentów z medycznych świadczeń ratunkowych zamiast leczenia ambulatoryjnego, co uniemożliwiło zwiększenie wydajności systemu. W celu przeniesienia usług świadczonych w szpitalach do podstawowej opieki zdrowotnej wprowadzono nową koncepcję dla ośrodków i inwestycji w zakresie opieki podstawowej w celu stopniowego rozszerzenia zakresu usług e-zdrowia. Odzwierciedlając rosnące zapotrzebowanie na opiekę długoterminową, w latach 2017–2018 wprowadzono nowe rodzaje usług świadczonych na poziomie społeczności lokalnych i usług w zakresie opieki domowej. Pomimo ich potencjału wpływ środków w obszarze emerytur i opieki zdrowotnej na stabilność finansów publicznych nie jest jeszcze odczuwalny.
- (8) W ostatnim dziesięcioleciu na Malcie doszło do wyraźnej ewolucji w kierunku sektora usług, ze szczególnym uwzględnieniem branż o zasięgu międzynarodowym, takich jak usługi finansowe, turystyka i gry na odległość. Rozwój sektora usług przyczynił się do pobudzenia wzrostu gospodarczego i do wytworzenia dużej nadwyżki na rachunku obrotów bieżących. Jednocześnie coraz większe uzależnienie od sektorów uznanych za podatne na ryzyko dla integralności finansowej stwarza wyzwania dla ram zarządzania, co wywiera nacisk na zdolności w zakresie nadzoru i egzekwowania. W szczególności wielkość sektora finansowego i sektora gier hazardowych oraz wysiłki podejmowane w celu przyciągnięcia podmiotów prowadzących działalność w kryptowalucie wymagają skutecznego egzekwowania przepisów mających

przeciwdziałać praniu pieniędzy. Do pozytywnych kroków można zaliczyć niedawne zwiększenie zasobów ludzkich i budżetowych jednostki analityki finansowej, jak i usprawnienie jej procedur i procesów. Braki zarządcze, zwłaszcza w walce z korupcją, mogą również niekorzystnie wpłynąć na otoczenie biznesu i negatywnie odbić się na inwestycjach. W szczególności istnieje ryzyko konfliktu interesów na różnych szczeblach sprawowania rządów. Ponadto jednostka policji do zwalczania przestępstw gospodarczych boryka się z niedoborem personelu. W tym kontekście ważne jest połączenie wzmocnionych ram legislacyjnych z terminowym i dokładnym wdrażaniem. Poprawa ram zarządzania i zapewnienie ich skutecznego wprowadzenia w życie jest kluczowym elementem służącym utrzymaniu atrakcyjności Malty i ochronie jej gospodarki przed ryzykiem utraty reputacji.

- (9) Sektor ubezpieczeń jest narażony na ryzyko związane z nadzorem krajowym, w związku z czym współpraca między krajowymi i zewnętrznymi organami nadzoru ma zasadnicze znaczenie. W przeciwieństwie do sektora bankowego nadzór nad jednostkami zależnymi w sektorze ubezpieczeń podlega nadzorowi krajowemu, tj. zakłady ubezpieczeń zarejestrowane na Malcie oraz działalność rozszerzona na inne państwa są pod bezpośrednim nadzorem maltańskiego organu regulacyjnego. Potencjał nadzorczy nie został jednak jeszcze wystarczająco wzmocniony. Ponadto złożoność ubezpieczeniowych modeli biznesowych i produktów wraz ze zwiększonym zapotrzebowaniem na ustanowienie i rozwój specjalistycznych narzędzi ubezpieczeniowych wymaga ścisłego nadzoru.
- (10) Trwają reformy zakładające dalszą poprawę niezależności sądów i systemu wymiaru sprawiedliwości, obejmujące w szczególności ustanowienie nowej prokuratury, niezależnej od prokuratora generalnego i policji, zgodnie również z zaleceniem wydanym przez Komisję Rady Europy na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisję Wenecką) w opinii w sprawie Malty, przyjętej w grudniu 2018 r. Ponadto warunkiem wstępnym uzyskania pełnych korzyści z inwestycji jest wzmocnienie ram zarządzania, w tym skutecznych środków egzekwowania prawa i zwalczania korupcji.
- (11) Odsetek innowacyjnych przedsiębiorstw nadal jest niski. Należy wzmocnić efektywność w zakresie badań naukowych i innowacji za pomocą inteligentnej specjalizacji, tak aby przyczyniło się to do wzrostu wydajności. Malta nie opracowała jeszcze spójnej, kompleksowej i długoterminowej strategii konkurencyjności mającej na celu przeniesienie krajowej gospodarki na wyższy poziom łańcucha wartości. Biorąc pod uwagę specjalizację Malty w zakresie szybko rozwijających się usług oraz jej ambicje dotyczące technologii blockchain, kluczowe znaczenie ma dalsze inwestowanie w zdolności administracyjne i nadzorcze. Ponadto zwiększenie innowacyjności Malty będzie wymagać dalszych inwestycji w aktywa niematerialne i prawne, w tym badania i rozwój, rozwiązania problemu niedoboru kwalifikacji oraz ich braków, jak i ułatwienia powiązań między nauką a przedsiębiorstwami, w ramach bardziej skutecznego zarządzania systemem badań naukowych i innowacji.
- (12) Malta musi wspierać przejście w kierunku bardziej zrównoważonej i zasobooszczędnej gospodarki, na przykład przez inwestycje w niewykorzystywany potencjał w zakresie efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii, cyklu zarządzania wodą, gospodarowania odpadami; rozwiązanie problemu rosnących emisji z klimatyzacji, działania w dziedzinie klimatu i mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju, które będą ograniczać emisje z transportu drogowego. Ze względu na ograniczone alternatywy wobec samochodu dla transportu i dojazdu do pracy oraz dużą penetrację samochodów natężenie ruchu drogowego jest jednym z najsłabszych aspektów otoczenia biznesu na Malcie i nadal stanowi poważne

wyzwanie. Co więcej, w ciągu ostatnich 5 lat zwiększyły się emisje gazów cieplarnianych z transportu drogowego. Udział energii ze źródeł odnawialnych w koszyku energetycznym wzrósł do 7,2 % w 2017 r., nieznacznie powyżej orientacyjnego docelowego poziomu wynoszącego 6,5 % w latach 2017/2018. Finalne zużycie energii na Malcie stale jednak rośnie. W perspektywie krótkoterminowej konieczne są dalsze inwestycje we wszystkich sektorach w celu osiągnięcia krajowych celów w zakresie energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej na 2020 r. Należy finansować badania i rozwój oraz udzielić wsparcia w celu opracowania nowych lub ulepszonych technologii dotyczących kwestii środowiska i umożliwiających przeciwdziałanie zmianie klimatu. Koszty środowiskowe i społeczne boomu mieszkaniowego wymagają ściślejszego monitorowania. Do usuwania odpadów budowlanych należy stosować zasady gospodarki o obiegu zamkniętym, aby ograniczyć ich wpływ na środowisko. Należy zwrócić uwagę na gospodarce i społeczne konsekwencje wzrostu kosztów mieszkań.

- (13) Wskaźnik zatrudnienia na Malcie, który obecnie jest wyższy od średniej UE, wciąż rośnie. Szczególne korzyści mogłyby odnieść osoby niepełnosprawne. Różnice w poziomie aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn pozostają największe w UE, a uczestnictwo kobiet w rynku pracy znacznie mniejsza się od ok. 35 roku życia, głównie ze względu na obowiązki opiekuńcze. Zwiększenie wsparcia na rynku pracy dla bezrobotnych opiekunów nieformalnych może zmniejszyć te różnice. Rosnąca zależność od pracowników z zagranicy w celu rozwiązania problemu niedoboru pracowników i kwalifikacji stwarza wyzwania społeczne i wyzwania związane ze zrównoważonym rozwojem. Inicjatywy polityczne w zakresie rynku pracy, umiejętności i włączenia społecznego powinno się lepiej monitorować i dokładniej oceniać.
- (14) Malta inwestuje stosunkowo dużo w kształcenie i szkolenie, ale nie wszyscy czerpią z tego większe korzyści. Realizując strategię inwestycyjną powinno się bardziej skupić na korygowaniu niekorzystnej sytuacji społecznej, tak aby była zgodna z zasadą filaru socjalnego dotyczącą jakości i edukacji włączającej. Pomimo środków mających na celu rozwiązanie problemu wczesnego kończenia nauki, wskaźnik ten jest nadal jednym z najwyższych w UE. Wprowadzone ostatnio środki mają również na celu poprawę włączającego charakteru szkolnictwa wyższego, ale odsetek osób z wyższym wykształceniem utrzymuje się poniżej średniej UE i powoduje wyzwania w zakresie umiejętności. Udział w kształceniu dorosłych rośnie, ale nadal jest niski w przypadku osób o niskich kwalifikacjach i osób biernych zawodowo.
- (15) Walka z agresywnym planowaniem podatkowym jest niezbędna, aby systemy podatkowe były bardziej wydajne i sprawiedliwe, co potwierdzono w zaleceniu dla strefy euro z 2019 r. Odczuwane przez inne państwa członkowskie skutki uboczne strategii agresywnego planowania podatkowego stosowanych przez podatników wymagają skoordynowanych działań w ramach polityk krajowych w celu uzupełnienia prawodawstwa UE. Malta podjęła kroki przeciwko agresywnemu planowaniu podatkowemu, ale fakt, że opłaty licencyjne i wypłaty dywidend stanowią wysoki odsetek PKB wskazuje, że z maltańskich przepisów podatkowych korzystają przedsiębiorstwa stosujące agresywne planowanie podatkowe. Brak podatków u źródła od dywidend, odsetek i opłat licencyjnych wypłacanych poza UE (tzn. przez rezydentów unijnych na rzecz rezydentów państw trzecich) przez przedsiębiorstwa z siedzibą na Malcie może prowadzić do zupełnego nieopodatkowania takich płatności w przypadku, gdy nie podlegają one podatkowi również w kraju odbiorcy. Wprowadzony przez Maltę system odliczania odsetek nominalnych przyczyni się

wprawdzie do ograniczenia tendencji sprzyjającej finansowaniu dłużnemu, ale przepisy przeciwdziałające nadużyciom w połączeniu z systemem, który charakteryzuje wysokie stopy procentowe i który jest oparty na kapitale, wymagają ścisłego monitorowania, aby zapobiec niewłaściwemu wykorzystywaniu agresywnego planowania podatkowego. Mimo że maltański program inwestora indywidualnego oraz program w zakresie rezydencji i wiz nie gwarantują automatycznie rezydencji podatkowej, o ile spełnione są wymogi, dochód może być zwolniony z podatku w ramach systemu „non-dom” (ang. *resident but not domiciled for tax purposes*), jeżeli dochody nie są przekazywane na Maltę, bez istotnych wymogów dotyczących fizycznej obecności. Mogą one ułatwiać praktyki agresywnego planowania podatkowego i zostały wymienione przez OECD jako obarczone potencjalnie wysokim ryzykiem niewłaściwego wykorzystywania do obchodzenia automatycznej wymiany rachunków finansowych.

- (16) Programowanie funduszy UE na okres 2021–2027 może przyczynić się do wyeliminowania niektórych braków wskazanych w zaleceniach, w szczególności w obszarach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego⁶. Pozwoliłoby to Malcie na jak najlepsze wykorzystanie tych funduszy w odniesieniu do wskazanych sektorów.
- (17) W ramach europejskiego semestru w 2019 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Malty, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2019 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2019 r. i krajowy program reform na 2019 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Malty w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej na Malcie, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (18) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2019 r. i jest zdania, że – zgodnie z przewidywaniami – Malta spełni warunki paktu stabilności i wzrostu,

NINIEJSZYM ZALECA Malcie podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu:

1. Zapewnienie stabilności budżetów opieki zdrowotnej i systemów emerytalnych, w tym przez ograniczenie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę i dostosowanie ustawowego wieku emerytalnego do oczekiwanego wzrostu średniego trwania życia.
2. Zajęcie się cechami systemu podatkowego, które mogą ułatwiać agresywne planowanie podatkowe osobom fizycznym i przedsiębiorstwom wielonarodowym, zwłaszcza przez płatności poza UE. Wzmocnienie ogólnych ram zarządczych przez kontynuację wysiłków na rzecz wykrywania i ścigania korupcji. Kontynuację dotychczasowych postępów w zakresie wzmacniania ram przeciwdziałania praniu pieniędzy, zwłaszcza odnośnie do ich egzekwowania. Zwiększenie niezależności sądów, w szczególności zabezpieczeń dotyczących mianowania i zwalniania sędziów oraz ustanowienie odrębnej prokuratury.
3. Skoncentrowanie polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na badaniach naukowych i innowacji, zarządzaniu zasobami naturalnymi, efektywnym gospodarowaniu zasobami i efektywności energetycznej, zrównoważonym

⁶ SWD(2019) 1017 final.

transporcie, obniżeniu zagęszczenia ruchu oraz włączającemu kształceniu i szkoleniu.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*