



Bruselj, 5.6.2019
COM(2019) 518 final

Priporočilo za

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Malte za leto 2019 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Malte za leto 2019

Priporočilo za

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Malte za leto 2019 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Malte za leto 2019

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik¹ in zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Komisija je 21. novembra 2018 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2019. Pri tem je ustrezno upoštevala evropski steber socialnih pravic, ki so ga 17. novembra 2017 razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija. Evropski svet je na zasedanju 21. marca 2019 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 21. novembra 2018 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem Malte ni opredelila kot ene od držav članic, za katere bo opravljen poglobljen pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta glede ekonomske politike euroobmočja, ki ga je Evropski svet potrdil 21. marca 2019. Svet je Priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja sprejel 9. aprila 2019 (v nadaljnjem besedilu: priporočilo za euroobmočje).
- (2) Malta bi morala kot država članica, katere valuta je euro, in zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev v ekonomski in monetarni uniji zagotoviti, da v celoti in

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

pravočasno izvede priporočilo za euroobmočje, kot je izraženo v priporočilih 1 in 2 spodaj.

- (3) Poročilo o državi za Malto² za leto 2019 je bilo objavljeno 27. februarja 2019. V njem so bili ocenjeni napredek Malte pri izvajanju priporočil za državo, ki jih je Svet sprejel 13. julija 2018, nadaljnje ukrepanje po priporočilih, sprejetih v prejšnjih letih, in napredek pri doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020.
- (4) Malta je 16. aprila 2019 predložila nacionalni reformni program za leto 2019, 30. aprila 2019 pa še program stabilnosti za leto 2019. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.
- (5) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov (v nadaljnjem besedilu: skladi ESI) za obdobje 2014–2020. Kot je določeno v členu 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta³, lahko Komisija od države članice zahteva, da pregleda svoj partnerski sporazum in ustrezne programe ter predlaga njihove spremembe, kadar je to potrebno za podporo izvajanju ustreznih priporočil Sveta. Komisija je zagotovila dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila navedeno določbo, v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti skladov ESI z dobrim gospodarskim upravljanjem⁴.
- (6) Za Malto trenutno velja preventivni del Pakta za stabilnost in rast. Vlada v programu stabilnosti za leto 2019 načrtuje znižanje nominalnega presežka z 2 % BDP v letu 2018 na 0,9 % BDP v letu 2019, temu pa naj bi sledilo manjše povišanje na 1,0 % BDP leta 2020 in nato še na 1,1 % BDP v letih 2021 in 2022. Na podlagi preračunanega strukturnega salda⁵ bo v celotnem programskem obdobju srednjeročni proračunski cilj, tj. uravnotežen proračun v strukturnem smislu, še naprej presežen. V skladu s programom stabilnosti naj bi dolg sektorja država kot odstotek BDP ostal pod referenčno vrednostjo iz Pogodbe, tj. 60 % BDP, in se postopno znižal s 46 % BDP v letu 2018 na približno 33 % v letu 2022. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je verjeten. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 naj bi strukturni saldo dosegel presežek v višini 0,6 % BDP v letu 2019 in 0,8 % BDP v letu 2020, kar je nad srednjeročnim proračunskim ciljem. Na splošno Svet meni, da bo Malta v letih 2019 in 2020 izpolnjevala določbe Pakta za stabilnost in rast. Obenem bi bilo treba v kratkoročnem in srednjeročnem obdobju pozorno spremljati gibanje odhodkov, zlasti z vidika morebitnih prihodnjih tveganj za stabilnost prihodkov.
- (7) Povečanje porabe, povezane s staranjem prebivalstva, predstavlja tveganje za dolgoročno vzdržnost javnih financ. S staranjem prebivalstva povezana javna poraba za pokojninske in zdravstvene sisteme naj bi se po pričakovanjih znatno povečala v primerjavi z drugimi državami EU, kar kaže na tveganje povečanja dolga na dolgi rok. Več ukrepov je namenjenih povečanju zadostnosti pokojnin tudi z okrepitevijo spodbud

² SWD(2019) 1017 final.

³ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov, ki ga je Komisija preračunala z uporabo skupno dogovorjene metodologije.

za zasebne pokojninske prihranke in prostovoljno poklicno pokojninsko zavarovanje. Potekajoča prizadevanja so pripomogla k povečanju ponudbe delovne sile in podaljšanju delovne dobe, kar pozitivno vpliva na stopnjo zaposlenosti žensk in starejših delavcev. Leta 2018 je vlada prilagodila zakonodajo, da bi vključila prispevke, vplačane po upokojitveni starosti, in omogočila, da samozaposleni in upokoјenci, zaposleni s krajšim delovnim časom, mlajši od 65 let, plačujejo prispevke v sorazmerju s svojimi dohodki, s čimer spodbuja daljšo delovno dobo. Vendar naj bi zakonsko določena upokojitvena starost 65 let, ki se bo postopoma zviševala s trenutnih 62 let, kljub predvidenemu nadaljnjemu podaljševanju pričakovane življenjske dobe po letu 2027 ostala nespremenjena. Skupina za pokojninsko strategijo, ustanovljena leta 2018, naj bi do decembra 2020 objavila poročilo, v katerem bo predstavila priporočila za izboljšanje zadostnosti in vzdržnosti pokojninskega sistema. V zvezi z zdravstvenim varstvom še potekajo ukrepi za decentralizacijo storitev, skoncentriranih v bolnišnicah, proti primarnemu zdravstvenemu varstvu in izboljšanje storitev dolgotrajne oskrbe. Trenutni načrti za povečanje zmogljivosti ambulantne oskrbe v bolnišnicah lahko pripomorejo k reševanju dolgih čakalnih dob za nekatere specializacije. Kljub temu do zdaj še niso bili v celoti izvedeni drugi ukrepi za zmanjšanje števila nepotrebnih napotitev specialistom in preusmeritev neustrezne uporabe nujne pomoči v ambulantno zdravljenje, kar preprečuje povečanje učinkovitosti sistema. Izvajanje novega koncepta za centre za primarno zdravstveno varstvo in naložb v postopno razširitev uporabe sistema e-zdravja je namenjeno decentralizaciji storitev iz bolnišnic proti primarnemu zdravstvenemu varstvu. Zaradi vse večjega povpraševanja po dolgotrajni oskrbi so bile v obdobju 2017–2018 uvedene nove vrste storitev, ki temeljijo na oskrbi v skupnosti in na domu. Kljub njihovem potencialu učinek ukrepov na področju pokojnin in zdravstvenega varstva na vzdržnost javnih financ še ni opazen.

- (8) V zadnjem desetletju se je Malta opazno preusmerila v storitveni sektor, pri čemer se je močno osredotočila na mednarodno usmerjena področja, kot so finančne storitve, turizem in spletno igralništvo. Širitev storitvenega sektorja je prispevala h gospodarski rasti in nastanku velikega presežka na tekočem računu. Hkrati pa vse večje zanašanje na sektorje, za katere se šteje, da so izpostavljeni tveganjem finančne integritete, predstavlja izziv za okvir upravljanja, saj ustvarja pritisk na nadzorne zmogljivosti in zmogljivosti izvrševanja. Obseg finančnega in igralniškega sektorja ter prizadevanja za privabljanje upravljavcev kriptovalutnih trgov še zlasti zahtevajo učinkovito izvrševanje okvira za preprečevanje pranja denarja. Nedavno povečanje števila zaposlenih in proračunskih sredstev urada za analizo finančnih informacij ter izboljšanje njegovih postopkov in procesov so pozitivni koraki. Pomanjkljivosti na področju upravljanja, zlasti pri boju proti korupciji, lahko prav tako negativno vplivajo na poslovno okolje in naložbe. Zlasti obstaja tveganje navzkrižja interesov na različnih ravneh vlade. Poleg tega ima policijska enota za boj proti gospodarskemu kriminalu trenutno premalo osebja. V zvezi s tem je pomembno povezati okrepljen zakonodajni okvir s pravočasnim in temeljitim izvajanjem. Izboljšanje okvira upravljanja in zagotavljanje učinkovitega izvajanja je ključen element za ohranitev privlačnosti Malte in zaščito gospodarstva pred tveganji izgube ugleda.
- (9) Zavarovalniški sektor je izpostavljen tveganjem pasivnega nadzora, sodelovanje med domačimi in zunanjimi nadzorniki v njem pa je bistvenega pomena. V nasprotju z bančnim sektorjem se odvisne družbe v zavarovalniškem sektorju nadzirajo lokalno, tj. zavarovalnice, registrirane na Malti, ki sklepajo zavarovanja v drugih državah, so pod neposrednim nadzorom malteškega regulativnega organa. Vendar nadzorne zmogljivosti še niso bile dovolj okrepljene. Poleg tega zapletenost zavarovalniških

poslovnih modelov in produktov, ki se vedno bolj usmerjajo v vzpostavljanje in razširjanje specializiranih zavarovalniških produktov, zahteva strog nadzor.

- (10) Reforme, namenjene nadaljnjemu povečanju neodvisnosti sodstva in pravosodnega sistema, so v teku. To vključuje zlasti vzpostavitev novega državnega tožilstva, ki bi bilo neodvisno od generalnega državnega tožilca in policije, kot je v mnenju o Malti, ki je bilo sprejeto decembra 2018, priporočila tudi Komisija Sveta Evrope za demokracijo skozi pravo (Beneška komisija). Poleg tega je okrepljen okvir upravljanja, vključno z učinkovitim izvrševanjem v pravosodju in pri boju proti korupciji, predpogoj za smotrnost naložb.
- (11) Delež inovativnih podjetij je še vedno premajhen. Uspešnost raziskav in inovacij je treba podpreti s pametno specializacijo, da bo to lahko prispevalo k rasti produktivnosti. Malta še ni oblikovala skladne, celovite in dolgoročne strategije konkurenčnosti za pomik domačega gospodarstva navzgor po vrednostni verigi. Zaradi specializacije Malte v hitro rastočih storitvah in njenih prizadevanj na področju tehnologije blokovnih verig je ključno, da še naprej vlaga v upravne in nadzorne zmogljivosti. Poleg tega bodo za povečanje uspešnosti Malte na področju inovacij potrebne dodatne naložbe v neopredmetena sredstva, vključno z raziskavami in razvojem, ki bodo odpravile pomanjkljivosti in vrzeli v znanjih in spretnostih ter olajšale povezave med znanostjo in gospodarstvom, vse v okviru učinkovitejšega upravljanja sistema raziskav in inovacij.
- (12) Malta mora spodbujati prehod na bolj trajnostno in z viri gospodarno gospodarstvo, na primer z vlaganjem v neizkoriščen potencial za energijsko učinkovitost in obnovljive vire energije, cikel upravljanja z vodo, ravnanje z odpadki, obvladovanje naraščajočih emisij iz klimatskih naprav, podnebne ukrepe in trajnostno mobilnost. Ker je v prometu in pri prevozu na delo malo alternativ vožnji, osebna vozila pa so zelo razširjena, so prometni zastoji eden od najšibkejših vidikov malteškega poslovnega okolja in ostajajo velik izziv. Poleg tega so se v zadnjih petih letih povečale emisije toplogrednih plinov iz cestnega prometa. Delež obnovljivih virov energije v mešanici energijskih virov se je v letu 2017 povečal na 7,2 %, kar je nekoliko nad pričakovano okvirno stopnjo 6,5 % za obdobje 2017–2018. Vendar se končna poraba energije na Malti stalno povečuje. Na kratek rok so potrebne nadaljnje naložbe v vseh sektorjih, da bi dosegli nacionalne cilje glede obnovljivih virov energije in energijske učinkovitosti za leto 2020. Izvajati bi se morali ukrepi za financiranje ali podporo raziskovalnih in razvojnih dejavnosti, da se bodo razvile nove/izboljšane tehnologije v zvezi z okoljem in podnebnimi spremembami. Okoljski in socialni stroški, ki so posledica skokovite rasti cen na trgu stanovanjskih nepremičnin, zahtevajo tesnejše spremljanje. Pri odstranjevanju gradbenih odpadkov bi bilo treba uporabiti načela krožnega gospodarstva, da bi omejili njihov vpliv na okolje. Pozornost zahtevajo tudi gospodarske in socialne posledice povišanja stroškov stanovanjskih nepremičnin.
- (13) Stopnja zaposlenosti na Malti, ki je zdaj nad povprečjem EU, še naprej raste. Poseben poudarek v zvezi s tem bi lahko koristil invalidom. Vrzeli stopnje zaposlenosti po spolu je še vedno največja v EU, udeležba žensk na trgu dela pa močno upade sredi tridesetih let, predvsem zaradi obveznosti v zvezi z oskrbo. Ta vrzel bi se lahko odpravila z večjo podporo trga dela za nezaposlene nepoklicne oskrbovalce. Vse večja odvisnost od tuje delovne sile zaradi pomanjkanja delovne sile ter znanj in spretnosti ustvarja socialne izzive in izzive za vzdržnost. Pobudam politike na področjih trga dela, znanj in spretnosti ter socialnega vključevanja bi lahko koristilo boljše spremljanje in ocenjevanje.

- (14) Malta vlaga sorazmerno visoke zneske v izobraževanje in usposabljanje, vendar se to še ne odraža v večjih koristih za vse. Za naložbeno strategijo bi bilo dobro, da bi se dodatno osredotočila na odpravljanje socialne prikrajšanosti, kar bi bilo v skladu z načelom socialnega stebra o kakovostnem in vključujočem izobraževanju. Kljub ukrepom za boj proti zgodnjemu opuščanju šolanja je njegova stopnja še vedno med najvišjimi v EU. Nedavni ukrepi so namenjeni tudi izboljšanju vključenosti v terciarno izobraževanje, vendar zaključevanje izobrazbe na tej ravni ostaja pod povprečjem EU in vodi do izzivov v zvezi z znanji in spretnostmi. Udeležba odraslih v izobraževanju se povečuje, vendar je še vedno nizka pri nizko usposobljenih in neaktivnih osebah.
- (15) Boj proti agresivnemu davčnemu načrtovanju je bistven za zagotovitev učinkovitejših in pravičnejših davčnih sistemov, kot je navedeno v priporočilu za euroobmočje iz leta 2019. Učinki prelivanja strategij davkoplačevalcev za agresivno davčno načrtovanje med državami članicami zahtevajo usklajeno delovanje nacionalnih politik, ki dopolnjujejo zakonodajo EU. Malta je sprejela ukrepe v zvezi z agresivnim davčnim načrtovanjem, vendar visoka raven plačil licenčnin in dividend kot odstotek BDP kaže, da malteška davčna pravila uporabljajo podjetja, ki se ukvarjajo z agresivnim davčnim načrtovanjem. Odsotnost davčnih odtegljajev na v tujino plačane dividend, obresti in licenčnine (tj. plačila rezidentov EU rezidentom tretjih držav), ki jih izvršujejo družbe s sedežem na Malti, lahko privedejo do tega, da se ta plačila izognejo vsakršni obdavčitvi, če tudi v državi prejema niso obdavčena. Medtem ko bo Maltin sistem odbitkov nominalnih obresti pomagal zmanjšati davčne spodbude za zadolževanje, zahtevajo njegova pravila za preprečevanje zlorab ter velikodušna obrestna mera in sistem izračuna odbitkov na podlagi skupnega lastniškega kapitala, tesno spremljanje, da bi se preprečile zlorabe za namene agresivnega davčnega načrtovanja. Čeprav malteška programa, s katerima lahko posamezni vlagatelji in premožni posamezniki pridobijo državljanstvo ali stalno prebivališče ali vizum (t. i. *Malta Individual Investor Programme* in *Malta Residency and Visa Programme*) ne podeljujeta avtomatskega rezidentstva za davčne namene, se lahko dohodek, če so izpolnjene določene zahteve, izvzame iz obveznosti plačevanja davka v skladu z režimom obdavčitve na podlagi rezidenstva za osebe, ki imajo davčni domicil v drugi državi, če se dohodek ne nakaže na Malto, brez večjih zahtev po fizični prisotnosti. Programa lahko olajšata prakse agresivnega davčnega načrtovanja, OECD pa ju je uvrstil na seznam shem s potencialno velikim tveganjem zlorabe za namene izogibanja avtomatskemu izmenjavanju finančnih računov.
- (16) Načrtovanje programov skladov EU za obdobje 2021–2027 bi lahko prispevalo k odpravi nekaterih vrzeli, opredeljenih v priporočilih, zlasti na področjih iz Priloge D k poročilu o državi⁶. S tem bi lahko Malta v opredeljenih sektorjih te sklade čim bolj izkoristila.
- (17) V okviru evropskega semestra 2019 je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Malte in jo objavila v poročilu o državi za leto 2019. Prav tako je ocenila program za stabilnost za leto 2019 in nacionalni reformni program za leto 2019 ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Malta prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Unije z vključitvijo prispevka na ravni Unije v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialnoekonomsko politiko na Malti, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami Unije.

⁶ SWD(2019) 1017 final.

(18) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program za stabilnost za leto 2019 in meni, da bo Malta izpolnjevala določbe Pakta za stabilnost in rast –

PRIPOROČA, da Malta v letih 2019 in 2020 ukrepa tako, da:

1. Zagotovi, da sistem zdravstvenega varstva in pokojninski sistem ne zmanjšujeta vzdržnosti javnih financ, vključno z omejevanjem predčasnega upokojevanja in prilagoditvijo zakonsko določene upokojitvene starosti glede na predvideno rast pričakovane življenjske dobe.
2. Obravnava elemente davčnega sistema, ki lahko spodbujajo agresivno davčno načrtovanje posameznikov in multinacionalnih družb, zlasti s plačili v tujino. Okrepi splošni okvir upravljanja, vključno z nadaljevanjem prizadevanj za odkrivanje in pregon korupcije. Nadaljuje s trenutnim napredkom pri krepitvi okvira za boj proti pranju denarja, zlasti v zvezi z izvrševanjem. Okrepi neodvisnost sodstva, zlasti varovalne ukrepe pri imenovanju in razreševanju sodnikov, ter vzpostavi ločeno državno tožilstvo.
3. Ekonomsko politiko v zvezi z naložbami osredotoči na raziskave in inovacije, upravljanje naravnih virov, učinkovito rabo virov in energije, trajnostni promet, zmanjšanje prometnih zastojev ter vključujoče izobraževanje in usposabljanje.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*