C/2025/3992

20.8.2025

ZALECENIE RADY

z dnia 8 lipca 2025 r.

w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Malty

(C/2025/3992)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 ([1]), w szczególności jego art. 3 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

Kwestie ogólne

(1) W rozporządzeniu (UE) 2024/1263, które weszło w życie w dniu 30 kwietnia 2024 r., wskazano, że celem ram zarządzania gospodarczego jest wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom publicznym. Rozporządzenie stanowi, że Rada i Komisja prowadzą wielostronny nadzór w kontekście europejskiego semestru zgodnie z celami i wymogami określonymi w TFUE. Europejski semestr obejmuje, w szczególności, formułowanie zaleceń dla poszczególnych krajów i nadzór nad ich wdrażaniem. Rozporządzenie promuje także poczucie odpowiedzialności za politykę budżetową na szczeblu krajowym i koncentruje się na perspektywie średniookresowej tej polityki, a jednocześnie na skuteczniejszym i spójniejszym egzekwowaniu przepisów. Każde państwo członkowskie ma obowiązek przedłożyć Radzie i Komisji krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny zawierający jego zobowiązania dotyczące polityki budżetowej, reform i inwestycji, obejmujący okres cztero- lub pięcioletni, w zależności od długości kadencji parlamentarnej w tym państwie członkowskim. Ścieżka wydatków netto ([2]) przewidziana w tych planach musi spełniać wymogi określone w rozporządzeniu, w tym wymogi dotyczące wprowadzenia lub utrzymania prawdopodobnej tendencji spadkowej długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do końca okresu dostosowawczego lub utrzymania długu na ostrożnym poziomie poniżej 60 % produktu krajowego brutto (PKB) oraz sprowadzenia lub utrzymania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB, w średnim okresie. W przypadku gdy państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia odpowiedniego pakietu reform i inwestycji zgodnie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu, okres dostosowawczy może zostać przedłużony o maksymalnie trzy lata.

([1]) Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

([2]) Wydatki netto zgodnie z definicją w art. 2 pkt 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263: „wydatki netto” oznaczają wydatki publiczne po skorygowaniu o: (i) wydatki z tytułu odsetek, (ii) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (iii) wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, (iv) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, (v) cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz (vi) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

(2) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 ([3]), którym ustanowiono Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności („RRF"), weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. RRF zapewnia państwom członkowskim wsparcie finansowe służące realizacji reform i inwestycji, tworząc w ten sposób impuls fiskalny finansowany przez Unię. Zgodnie z priorytetami europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej RRF przyczynia się do odbudowy gospodarczej i społecznej, pobudzając jednocześnie zrównoważone reformy i inwestycje, które promują w szczególności zieloną i cyfrową transformację oraz zwiększają odporność gospodarek państw członkowskich. Pomaga również wzmocnić finanse publiczne oraz pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w średnim i długim okresie, a także zwiększyć spójność terytorialną wewnątrz Unii i wspierać dalsze wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych.

(3) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 ([4]) („rozporządzenie w sprawie REPowerEU"), które zostało przyjęte w dniu 27 lutego 2023 r., ma na celu stopniowe redukowanie zależności Unii od importu paliw kopalnych z Rosji. Pomaga to osiągać bezpieczeństwo energetyczne i dywersyfikować dostawy energii w Unii przy jednoczesnym zwiększeniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii, zdolności magazynowania energii oraz efektywności energetycznej. Malta dodała do swojego krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności nowy rozdział REPowerEU w celu finansowania kluczowych reform i inwestycji, które pomogą w osiągnięciu celów REPowerEU.

(4) W dniu 13 lipca 2021 r. Malta przedłożyła Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Na podstawie art. 19 tego rozporządzenia Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oceny określonymi w załączniku V. W dniu 5 października 2021 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą zatwierdzającą ocenę planu odbudowy i zwiększania odporności Malty ([5]), którą to decyzję zmieniono dnia 14 lipca 2023 r. zgodnie z art. 18 ust. 2 w celu zaktualizowania maksymalnego wkładu finansowego z tytułu bezzwrotnego wsparcia finansowego, a także w celu włączenia rozdziału REPowerEU ([6]). Uruchomienie transz jest uzależnione od przyjęcia przez Komisję decyzji – zgodnie z art. 24 ust. 5 – stwierdzającej, że Malta osiągnęła w zadowalający sposób odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady. Osiągnięcie w zadowalający sposób wymaga, aby działania związane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi dotyczącymi tej samej reformy lub inwestycji nie zostały odwrócone.

(5) W dniu 21 stycznia 2025 r. Rada, na podstawie zalecenia Komisji, przyjęła zalecenie w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Malty ([7]). Plan został złożony zgodnie z art. 11 i art. 36 ust. 1 lit a) rozporządzenia (UE) 2024/1263 obejmuje okres od 2025 r. do 2028 r. i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na cztery lata.

(6) W dniu 26 listopada 2024 r. Komisja przyjęła opinię w sprawie projektu planu budżetowego Malty na 2025 r. W tym samym dniu, działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2025 r., w którym nie wskazała Malty jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro oraz wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu 2025, w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ([8]) w dniu 13 maja 2025 r., a wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu – 10 marca 2025 r.

(7) W dniu 29 stycznia 2025 r. Komisja opublikowała Kompas konkurencyjności – strategiczne ramy mające na celu zwiększenie globalnej konkurencyjności UE w ciągu najbliższych pięciu lat. W dokumencie tym wskazano trzy wymogi transformacyjne dotyczące zrównoważonego wzrostu gospodarczego: (i) innowacje, (ii) dekarbonizację i konkurencyjność oraz (iii) bezpieczeństwo. Aby zlikwidować lukę innowacyjną, UE dąży do wspierania innowacji przemysłowych, rozwoju przedsiębiorstw typu start-up za pomocą inicjatyw, takich jak unijna strategia na rzecz przedsiębiorstw typu start-up i scale-up oraz promowania wykorzystania zaawansowanych technologii, takich jak sztuczna inteligencja i informatyka kwantowa. Z myślą o bardziej zielonej gospodarce Komisja nakreśliła

([3]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE (Dz.U. L 63 z 28.2.2023, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) Decyzja wykonawcza Rady z dnia 5 października 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Malty (ST 11941/2021 INIT; ST 11941/2021 ADD 1).

([6]) Decyzja wykonawcza Rady z dnia 14 lipca 2023 r. zmieniająca decyzję wykonawczą z dnia 5 października 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Malty (ST 11202/2023 INIT, ST 11202/2023 ADD 1).

([7]) Zalecenie Rady z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Malty (Dz.U. C, C/2025/649, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/649/oj).

([8]) Zalecenie Rady z dnia 13 maja 2025 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (Dz.U. C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

kompleksowy Plan działania na rzecz przystępnej cenowo energii oraz Pakt dla czystego przemysłu, dbając o to, aby przejście na czystą energię było racjonalne pod względem kosztów oraz sprzyjało konkurencyjności, zwłaszcza w sektorach energochłonnych, a także aby było motorem wzrostu. Aby ograniczyć nadmierne zależności i zwiększyć bezpieczeństwo, Unia dąży z determinacją do wzmocnienia globalnych partnerstw handlowych, dywersyfikacji łańcuchów dostaw oraz zapewnienia dostępu do surowców krytycznych i źródeł czystej energii. Priorytety te opierają się na horyzontalnych czynnikach sprzyjających, którymi są uproszczenie regulacyjne, pogłębienie jednolitego rynku, finansowanie konkurencyjności oraz unia oszczędności i inwestycji, promowanie umiejętności i wysokiej jakości miejsc pracy, a także lepsza koordynacja polityk UE. Kompas konkurencyjności został skoordynowany z europejskim semestrem i dzięki temu zapewniono spójność polityk gospodarczych państw członkowskich ze strategicznymi celami Komisji oraz jednolite podejście do zarządzania gospodarczego, wspierając tym samym zrównoważony wzrost, innowacje i odporność w całej Unii.

(8) W 2025 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal przebiega równolegle z wdrażaniem RRF. Pełne wdrożenie planów odbudowy i zwiększania odporności pozostaje nieodzowne do realizacji priorytetów politycznych w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te przyczyniają się do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom wskazanym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów wydanych w ostatnich latach lub znacznej części tych wyzwań. Te zalecenia dla poszczególnych krajów pozostają aktualne również w odniesieniu do oceny planów odbudowy i zwiększania odporności, które są zmieniane zgodnie z art. 21 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(9) Zalecenia dla poszczególnych krajów na 2025 r. obejmują główne wyzwania w zakresie polityki gospodarczej, którym nie sprostano w wystarczający sposób poprzez działania ujęte w planach odbudowy i zwiększania odporności – z uwzględnieniem odpowiednich wyzwań wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów z lat 2019–2024.

(10) W dniu 4 czerwca 2025 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe na 2025 r. dotyczące Malty. Oceniła w nim postępy Malty we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju oraz podsumowała realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Maltę. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano najpilniejsze wyzwania, przed którymi stoi Malta. Oceniono w nim również postępy Malty we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów Unii na 2030 r. dotyczących zatrudnienia, umiejętności oraz ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

Ocena rocznego sprawozdania z postępów

(11) W dniu 21 stycznia 2025 r. Rada zaleciła Malcie następujące maksymalne stopy wzrostu wydatków netto: 6,0 % w 2025 r., 5,8 % w 2026 r., 5,8 % w 2027 r. oraz 6,1 % w 2028 r., co odpowiada maksymalnym skumulowanym stopom wzrostu obliczonym poprzez odniesienie do roku 2023, wynoszącym: 13,8 % w 2025 r., 20,4 % w 2026 r., 27,4 % w 2027 r. oraz 35,1 % w 2028 r. W latach 2025–2028 te maksymalne stopy wzrostu wydatków netto są spójne ze ścieżką korekty zgodnie z art. 3 ust. 4 rozporządzenia nr 1467/97, jak zaleciła Rada w dniu 21 stycznia 2025 r. w celu likwidacji nadmiernego deficytu ([9]). W dniu 30 kwietnia 2025 r. Malta przedłożyła swoje roczne sprawozdanie z postępów ([10]), w którym przedstawiła działania podjęte w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 21 stycznia 2025 r. mające na celu likwidację nadmiernego deficytu; w sprawozdaniu przedstawiła również stan realizacji reform i inwestycji ukierunkowanych na główne wyzwania wskazane w zaleceniach krajowych w ramach europejskiego semestru. Roczne sprawozdanie z postępów odzwierciedla również półroczną sprawozdawczość Malty z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(12) Rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie i jej reperkusje stanowią dla Unii Europejskiej wyzwanie egzystencjalne. Komisja zaleciła uruchomienie w skoordynowany sposób krajowej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu w celu wsparcia działań UE na rzecz szybkiego i znacznego zwiększenia wydatków na obronę. Rada Europejska obradująca w dniu 6 marca 2025 r. pozytywnie przyjęła ten wniosek; pozostaje on bez uszczerbku dla szczególnego charakteru polityki bezpieczeństwa i obrony określonych państw członkowskich i uwzględnia interesy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony wszystkich państw członkowskich, zgodnie z Traktatami.

(13) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat ([11]) deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Malty, który w 2023 r. wynosił 4,7 % PKB, obniżył się do 3,7 % w 2024 r., a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych spadł z poziomu 47,9 % PKB na koniec 2023 r. do 47,4 % na koniec 2024 r. Zgodnie z obliczeniami Komisji zmiany te odpowiadają stopie wzrostu wydatków netto równej 13,9 % w 2024 r. W rocznym

([9]) Zalecenie Rady mające na celu likwidację nadmiernego deficytu budżetowego na Malcie, ST 5036/25.
([10]) Roczne sprawozdania z postępów za 2025 r. są dostępne na stronie: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.
([11]) Eurostat-Euro Indicators [Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat], 22.4.2025 r.

sprawozdaniu z postępów za 2025 r. Malta oszacowała wzrost wydatków netto w 2024 r. na 14,3 %. Z szacunków Komisji wynika, że w 2024 r. kurs polityki fiskalnej ([12]), który obejmuje wydatki finansowane zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych, był ekspansywny, na poziomie 1,2 % PKB.

(14) Według rocznego sprawozdania z postępów scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe Malty, przewiduje wzrost realnego PKB na poziomie 4,0 % w 2025 r. oraz inflację HICP na poziomie 2,3 % w 2025 r. Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. realny PKB wzrośnie o 4,1 % w 2025 r. i 4,0 % w 2026 r., a inflacja HICP wyniesie 2,2 % w 2025 r. i 2,1 % w 2026 r.

(15) W rocznym sprawozdaniu z postępów przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 3,3 % PKB w 2025 r., natomiast relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 48,4 % do końca 2025 r. Zmiany te odpowiadają wzrostowi wydatków netto o 0,1 % w 2025 r. W prognozie Komisji z wiosny 2025 r. przewiduje się deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 3,2 % PKB w 2025 r. Spadek deficytu w 2025 r. odzwierciedla głównie spadek innych wydatków kapitałowych ze względu na wygaśnięcie kosztów związanych z krajową linią lotniczą. Według obliczeń Komisji zmiany te odpowiadają wzrostowi wydatków netto o 0,8 % w 2025 r. Te prognozy wzrostu wydatków netto, które są wyższe od przedstawionych w rocznym sprawozdaniu z postępów, wynikają z różnych prognoz dotyczących współfinansowania krajowego programów UE i innych wydatków kapitałowych. Na podstawie szacunków Komisji przewiduje się, że w 2025 r. kurs polityki fiskalnej, który obejmuje wydatki finansowane zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych, będzie restrykcyjny, na poziomie 1,9 % PKB. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 47,6 % do końca 2025 r.

(16) Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych wynoszące 0,2 % PKB mają być finansowane w 2025 r. za pomocą bezzwrotnego wsparcia („dotacji") z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, podczas gdy w 2024 r. finansowane w ten sposób wydatki wynosiły 0,3 % PKB. Wydatki finansowane za pomocą bezzwrotnego wsparcia w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności umożliwiają realizację wysokiej jakości inwestycji i reform zwiększających produktywność bez wywierania bezpośredniego wpływu na saldo i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych Malty.

(17) Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na obronę na Malcie wyniosły 0,5 % PKB w 2021 r., 0,5 % PKB w 2022 r. oraz 0,4 % PKB w 2023 r. ([13]). Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. wydatki na obronę mają wynieść 0,4 % PKB zarówno w 2024 r., jak i w 2025 r. Stanowi to spadek o 0,1 punktu procentowego PKB w porównaniu z 2021 r.

(18) Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. wydatki netto na Malcie mają wzrosnąć o 0,8 % w 2025 r., a o 14,9 % w ujęciu łącznym w latach 2024 i 2025. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2025 r. przewiduje się, że wzrost wydatków netto na Malcie w 2025 r. utrzyma się poniżej zalecanej maksymalnej stopy wzrostu określonej w ścieżce korekty. W ujęciu łącznym w latach 2024 i 2025 skumulowana stopa wzrostu wydatków netto ma przekroczyć zalecaną maksymalną stopę wzrostu, co odpowiada odchyleniu ([14]) o 0,2 % PKB. Przewidywane skumulowane odchylenie nie przekracza progu 0,6 % PKB dla skumulowanego odchylenia, powyżej którego zachodziłoby poważne domniemanie, że nie zostaną podjęte skuteczne działania. W związku z tym procedura nadmiernego deficytu wobec Malty zostaje zawieszona. Jednocześnie wzywa się Maltę, aby była gotowa do wprowadzenia dalszych środków w celu zapewnienia zgodności ze ścieżką korekty. Bardziej kompletna ocena zostanie przeprowadzona, gdy dostępne będą dane dotyczące wyniku.

(19) Ponadto Rada zaleciła Malcie wycofanie nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii przed zimą 2024/2025. Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. koszt budżetowy netto ([15]) nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii – szacowany na 1,1 % PKB w 2024 r. – ma wynieść 1,0 % w 2025 r. W szczególności pozostają w mocy cięcia podatków pośrednich od zużycia energii oraz subsydia do produkcji energii mające na celu zrekompensowanie wzrostu cen importowanej energii elektrycznej. Nadzwyczajne środki wsparcia w dziedzinie energii nie zostały wycofane przed zimą 2024/2025. Nie jest to zgodne z zaleceniami Rady.

([12]) Kurs polityki fiskalnej jest zdefiniowany jako miara rocznej zmiany sytuacji budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych. Służy on do oceny impulsu dla gospodarki wynikającego z polityk fiskalnych, zarówno tych finansowanych ze środków krajowych, jak i z budżetu UE. Miernikiem kursu polityki fiskalnej jest różnica między (i) potencjalnym wzrostem w perspektywie średnioterminowej a (ii) zmianą poziomu wydatków pierwotnych po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów oraz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych.

([13]) Eurostat, wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych według klasyfikacji funkcji sektora instytucji rządowych i samorządowych (COFOG). Ze względu na różnice metodyczne między definicjami stosowanymi przez COFOG i NATO wydatki oparte na definicji COFOG mogą różnić się od wydatków opartych na definicji NATO.

([14]) Począwszy od 2026 r. wartości te pojawią się na rachunku kontrolnym ustanowionym art. 22 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

([15]) Te dane liczbowe odzwierciedlają poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków, z uwzględnieniem dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – po odliczeniu dochodów z podatków od nieoczekiwanych zysków dostawców energii.

(20) Roczne sprawozdanie z postępów nie zawiera prognoz budżetowych na okres po 2025 r. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dniu, w którym przypada data graniczna prognozy, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2026 r. przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2025 r. ma wynieść 2,8 % PKB. Obniżenie wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2026 r. wynika głównie z dalszego spadku dopłat. Zmiany te odpowiadają wzrostowi wydatków netto o 5,3 % w 2026 r. Na podstawie szacunków Komisji przewiduje się, że w 2026 r. kurs polityki fiskalnej, który obejmuje wydatki finansowane zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych, będzie restrykcyjny, na poziomie 0,8 % PKB. Prognozowana przez Komisję relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma obniżyć się do 47,3 % do końca 2026 r.

Główne wyzwania polityczne

(21) Kluczowe znaczenie dla poprawy efektywności i sprawiedliwości systemów podatkowych wciąż ma rozwiązanie problemu agresywnego planowania podatkowego. Z uwagi na skutki uboczne strategii agresywnego planowania podatkowego między państwami członkowskimi zasadnicze znaczenie mają skoordynowane działania mające na celu uzupełnienie prawodawstwa UE za pomocą polityk krajowych wszystkich państw członkowskich. Malta podjęła kroki w celu rozwiązania problemu praktyk agresywnego planowania podatkowego, wdrażając wcześniej uzgodnione inicjatywy międzynarodowe i europejskie oraz reformy przewidziane w planie odbudowy i zwiększania odporności, takie jak wprowadzenie przepisów dotyczących cen transferowych, które zaczęły obowiązywać od stycznia 2024 r. Jednak do czasu zastosowania przez Maltę podatków u źródła – lub równoważnych środków ochronnych – od odsetek, dywidend i należności licencyjnych wypłacanych przez przedsiębiorstwa z siedzibą na Malcie na rzecz jurysdykcji o zerowych i niskich stawkach podatkowych (w tym przypadku oznacza to każdą jurysdykcję, w której ustawowa stawka podatku dochodowego od osób prawnych wynosi poniżej 9 %, tj. najniższej ustawowej stawki podatku dochodowego od osób prawnych w UE) w celu zapewnienia, aby przedsiębiorstwa nie mogły przenosić zysków nieopodatkowanych do państw trzecich, ryzyko podwójnego nieopodatkowania tych zysków pozostaje wysokie. Ponadto traktowanie spółek mających na Malcie rezydencję podatkową, ale nie domicyl podatkowy, nadal stwarza ryzyko podwójnego nieopodatkowania zarówno przedsiębiorstw, jak i osób fizycznych.

(22) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) rozporządzenia (UE) 2021/241 i kryterium 2.2 określonym w załączniku V do tego rozporządzenia plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmacniających się reform i inwestycji, które mają zostać wdrożone do 2026 r. Spodziewane jest, że przyczynią się one do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom wskazanym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów lub znacznej części tych wyzwań. Ze względu na te napięte ramy czasowe dokończenie skutecznej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału REPowerEU, jest nieodzowne dla zwiększenia długoterminowej konkurencyjności Malty dzięki zielonej i cyfrowej transformacji, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwości społecznej. W komunikacie Komisji pt. „NextGenerationEU – droga do 2026 r." przyjętym dnia 4 czerwca 2025 r. sprecyzowano harmonogram mający zastosowanie w kontekście zakończenia funkcjonowania Instrumentu i – aby zmaksymalizować wdrażanie do dnia 31 sierpnia 2026 r. – przedstawiono wskazówki dla państw członkowskich, m.in. co do możliwości dalszego usprawniania krajowych RRP, określono warianty do rozważenia przy zmianach tych planów oraz podkreślono, jak ważne jest, by starannie wspólnie zaplanować z wyprzedzeniem przedłożenie ostatnich wniosków o płatność w 2026 r. Systematyczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje nieodzowne do zapewnienia szerokiego poczucia odpowiedzialności za pomyślną realizację planu odbudowy i zwiększania odporności.

(23) Na Malcie przyspieszyło wdrażanie programów polityki spójności, które obejmują wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) oraz Funduszu Spójności (FS). Ważne jest kontynuowanie wysiłków, aby zapewnić szybkie wdrożenie tych programów i zarazem zmaksymalizować ich skutki w praktyce. Malta podejmuje już działania w ramach swoich programów polityki spójności, aby pobudzać konkurencyjność i wzrost przy jednoczesnym zwiększaniu spójności społecznej. Jednocześnie Malta nadal stoi w obliczu wyzwań, w tym związanych z niedoborem kwalifikacji i niedopasowaniem umiejętności, przyspieszeniem transformacji energetycznej, zapewnieniem bezpieczeństwa dostaw wody i zrównoważonej gospodarki wodnej. Zgodnie z art. 18 rozporządzenia (UE) 2021/1060 w ramach przeglądu śródokresowego programów polityki spójności Malta jest zobowiązana dokonać przeglądu poszczególnych programów, biorąc pod uwagę między innymi wyzwania wskazane w zaleceniach krajowych z 2024 r. We wnioskach Komisji przyjętych w dniu 1 kwietnia 2025 r. ([16]) przedłużono – w odniesieniu do każdego programu – termin przedłożenia oceny wyników przeglądu śródokresowego na okres po dniu 31 marca 2025 r. Zapewniono w nich także mechanizmy elastyczności, aby pomóc przyspieszyć wdrażanie programów i zachęcić państwa członkowskie do przeznaczania zasobów polityki spójności na pięć strategicznych obszarów priorytetowych dla Unii, którymi są konkurencyjność w dziedzinie technologii strategicznych, obronność, mieszkalnictwo, odporność wodna i transformacja energetyczna, a także na inwestycje w umiejętności w sektorach priorytetowych, przy czym programy EFS+ powinny nadal koncentrować się na osobach znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji.

([16]) Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (UE) 2021/1058 i (UE) 2021/1056 w odniesieniu do środków szczególnych mających na celu sprostanie strategicznym wyzwaniom w kontekście przeglądu śródokresowego – COM(2025) 123 final.

(24) Platforma na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP) zapewnia możliwość inwestowania w kluczowe priorytety strategiczne UE przez zwiększanie konkurencyjności UE. Środki ze STEP są przekazywane za pośrednictwem 11 istniejących funduszy UE. Państwa członkowskie też mogą wnosić wkład do programu InvestEU, wspierając inwestycje w obszarach priorytetowych. Malta może optymalnie wykorzystać te inicjatywy, aby wspierać rozwój lub tworzenie technologii krytycznych, w tym czystych i zasobooszczędnych technologii.

(25) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności oraz w ramach innych funduszy UE Malta powinna skutecznie sprostać pozostałym wyzwaniom, które dotyczą agresywnego planowania podatkowego, edukacji i umiejętności, energii i dekarbonizacji, transportu drogowego oraz badań naukowych i innowacji.

(26) Poprawa wyników w zakresie innowacji ma kluczowe znaczenie dla utrzymania przez Maltę wzrostu produktywności i przejścia na bardziej odporną gospodarkę opartą na wiedzy. Całkowite wydatki Malty na badania i rozwój wyrażone jako odsetek PKB znajdują się na drugim miejscu od końca w UE (0,64 % PKB w 2023 r. w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 2,24 %) i w ostatnim dziesięcioleciu stale się zmniejszały. Dotyczy to zarówno publicznych, jak i prywatnych wydatków na badania i rozwój. Inwestycje publiczne w badania i rozwój wyrażone jako odsetek PKB są niższe niż 10 lat temu i znacznie poniżej średniej unijnej (0,27 % PKB w 2023 r. w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 0,72 %). Sytuacja jest podobna w przypadku prywatnych inwestycji w badania i rozwój (0,37 % PKB w porównaniu ze średnią unijną wynoszącą 1,49 %). Brak inwestycji wpływa na doskonałość publicznego systemu badań naukowych i wyniki innowacji. Malta odniosłaby korzyści z promowania zarówno publicznych, jak i prywatnych inwestycji w badania i rozwój, w szczególności poprzez wdrożenie ukierunkowanych zachęt podatkowych.

(27) Malta nadal stoi przed wyzwaniami związanymi z osiągnięciem zielonego wzrostu gospodarczego, co oznacza równowagę między rozwojem gospodarczym a zrównoważeniem środowiskowym. Zielona transformacja kraju jest hamowana przez dominującą rolę paliw kopalnych w systemie energetycznym. Na Malcie odnotowuje się znaczne dopłaty do paliw kopalnych i nie planuje się ich wycofania przed 2030 r. W pierwszej kolejności można by wycofać zwłaszcza te dopłaty do paliw kopalnych, które nie rozwiązują w ukierunkowany sposób problemu ubóstwa energetycznego ani rzeczywistych kwestii bezpieczeństwa energetycznego, są przeszkodą dla elektryfikacji transportu i nie mają zasadniczego znaczenia dla konkurencyjności przemysłu. Na Malcie dopłaty do paliw kopalnych – takie jak bieżące wsparcie dla przedsiębiorstwa Enemalta, dopłaty do produktów ropopochodnych, zwłaszcza benzyny i oleju napędowego, oraz obniżenie akcyzy na benzynę i olej napędowy do silników wysokoprężnych – są nieefektywne ekonomicznie i zniechęcają do wykorzystywania odnawialnych źródeł energii i dekarbonizacji działalności gospodarczej. Ponadto stanowią one obciążenie budżetowe dla finansów publicznych Malty. Co więcej, w 2023 r. udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto na Malcie wyniósł jedynie 15 %, co stanowi jeden z najniższych wskaźników wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych w UE. Chociaż prawie cała zainstalowana moc energii ze źródeł odnawialnych pochodzi z energii słonecznej na lądzie, Malta ma znaczny potencjał w zakresie zwiększenia swojego koszyka energii ze źródeł odnawialnych dzięki wielkoskalowym projektom w zakresie morskiej energii wiatrowej i słonecznej. Zdolność Malty do wdrażania OZE i poprawy bezpieczeństwa dostaw energii zależy również od zadowalających postępów – przy kluczowym wsparciu ze strony unijnej polityki spójności na lata 2021–2027 – w budowie drugiego elektroenergetycznego połączenia wzajemnego z Włochami oraz dalszej rozbudowy i modernizacji krajowej sieci elektroenergetycznej, w tym za pośrednictwem zwiększania jej elastyczności. Ponadto chociaż wprowadzono pewne środki wsparcia mające na celu promowanie efektywności energetycznej, a także dokonano inwestycji w renowację budynków sektora publicznego i prywatnego w ramach maltańskiego planu odbudowy i zwiększania odporności, w latach 2018–2022 zużycie energii końcowej w budynkach mieszkalnych wzrosło o 13,5 %. Malta mogłaby skorzystać z dalszych działań promujących zwiększanie efektywności w sektorze budowlanym, co pomogłoby również osiągnąć cel redukcji emisji określony w rozporządzeniu w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego.

(28) Rozwiązanie problemu zagęszczenia ruchu i wysokich emisji pochodzących z transportu drogowego ma kluczowe znaczenie dla poprawy konkurencyjności, jakości życia i wspierania słabszych grup społecznych na Malcie. Od czasu gdy w październiku 2022 r. rozszerzono bezpłatny i regularny publiczny transport drogowy, tak aby objąć nim wszystkich mieszkańców Malty, odnotowano zwiększone wykorzystanie regularnego publicznego transportu drogowego, jednak również od tego czasu na maltańskich drogach codziennie znacznie wzrasta liczba zarejestrowanych samochodów osobowych. Sektor transportowy jest największym emitentem gazów cieplarnianych na Malcie objętych rozporządzeniem w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego. W latach 2005–2022 emisje gazów cieplarnianych z transportu drogowego wzrosły o 32 %. W związku z tym istnieje potrzeba wprowadzenia środków przeciwdziałania zagęszczeniu ruchu poprzez oferowanie wysokiej jakości usług zbiorowego transportu drogowego w celu ograniczenia korzystania z prywatnych samochodów osobowych oraz środków zniechęcających do korzystania z prywatnych samochodów osobowych. Podniesienie jakości i efektywności publicznego transportu drogowego, na przykład poprzez wprowadzenie specjalnych pasów dla autobusów, oraz zwiększenie inwestycji w infrastrukturę aktywnej mobilności, w tym lepsze chodniki dla pieszych, przyczyniłoby się do dalszego przejścia na bardziej zrównoważone rodzaje transportu oraz zapewniłoby bezpieczeństwo i lepszą jakość życia ludzi, w tym dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej.

(29) Niedobór pracowników z odpowiednimi umiejętnościami oraz niedopasowanie umiejętności hamują przyszły wzrost, konkurencyjność oraz zieloną i cyfrową transformację. Wskaźnik wakatów należy do najwyższych w UE,

przy czym odnotowano m.in. poważne niedobory w sektorach: technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), sztuki, rozrywki i rekreacji, budownictwa, części sektora usług, a także wśród pracowników opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej oraz nauczycieli. Ponadto 64 % przedsiębiorstw uważa, że lokalna siła robocza nie jest odpowiednio przygotowana do przejścia na neutralność pod względem emisji dwutlenku węgla. Chociaż poziom edukacji dorosłych podnosi się i odpowiada średniej unijnej, utrzymuje się znacznie poniżej krajowego celu na 2030 r. wynoszącego 57,6 %, przy czym wysoko wykształcone osoby dorosłe uczestniczą w kształceniu w znacznie większym stopniu niż osoby dorosłe o niższym poziomie wykształcenia. Uczestnictwo w kształceniu i szkoleniu zawodowym utrzymuje się na poziomie znacznie poniżej średniej unijnej, a w przypadku kształcenia średniego II stopnia w 2023 r. tylko około jedna trzecia uczniów uczyła się na kierunkach z dziedziny nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki (STEM), co jest wynikiem poniżej średniej unijnej. Odsetek studentów szkół wyższych uczestniczących w zajęciach z przedmiotów STEM jest jednym z najniższych w UE i wynosi 13,9 %, przy czym w zajęciach w obszarze ICT uczestniczy zaledwie 5,1 %, a w przypadku kobiet wynik ten jest jeszcze niższy. Utrzymujące się niewystarczające umiejętności podstawowe wskazują na systemowe niedociągnięcia w systemie edukacji. Ze względu na brak odpowiednio wykwalifikowanych pracowników dydaktycznych oraz nieskuteczne praktyki i programy nauczania system w niewystarczającym stopniu uwzględnia potrzeby wszystkich dzieci, w tym uczniów z niepełnosprawnościami. Co trzeci 15-latek nie posiada umiejętności podstawowych w zakresie matematyki, czytania ze zrozumieniem i nauk przyrodniczych, a około połowa uczniów w ósmej klasie (w wieku od 12 do 13 lat) nie posiada podstawowych umiejętności cyfrowych. Pomimo poprawy w ostatnich latach mniej więcej co dziesiąty uczeń nadal przedwcześnie kończy naukę lub szkolenie, zwiększając i tak już dużą pulę dorosłych o niskich umiejętnościach. Poprawa jakości kształcenia i szkolenia oraz dostosowanie kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, w szczególności przez podniesienie umiejętności podstawowych wśród uczniów oraz zapewnienie lepszej jakości kształcenia i doskonalenia zawodowego dla nauczycieli, a także promowanie uczestnictwa w kształceniu i szkoleniu zawodowym oraz edukacji dorosłych wśród osób o niskich umiejętnościach zawodowych, mają kluczowe znaczenie dla poprawy niskich wyników kształcenia oraz zmniejszenia wysokiego niedoboru i niedopasowania umiejętności, również w dziedzinach STEM oraz zielonej transformacji.

(30) W kontekście bliskich powiązań między gospodarkami państw członkowskich należących do strefy euro i ich wspólnego wkładu w funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej Rada zaleciła w 2025 r. państwom członkowskim będącym członkami strefy euro podjęcie działań, w tym poprzez ich plany odbudowy i zwiększania odporności, w celu wdrożenia zalecenia w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro na 2025 r. W przypadku Malty zalecenia 2, 3, 4 i 5 mają pomóc we wdrożeniu pierwszego zalecenia dla strefy euro, które dotyczy konkurencyjności, zalecenia 4 i 5 – we wdrożeniu drugiego zalecenia dla strefy euro, które dotyczy odporności, a zalecenie 1 – we wdrożeniu trzeciego zalecenia dla strefy euro, które dotyczy stabilności makroekonomicznej i finansowej, określonych w zaleceniu na 2025 r.,

NINIEJSZYM ZALECA Malcie podjęcie w latach 2025 i 2026 działań mających na celu:

1. Zwiększenie ogólnych wydatków na obronę i bezpieczeństwo i wzmocnienie ogólnej gotowości obronnej, przy zapewnieniu stabilności długu zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z dnia 6 marca 2025 r. Przestrzeganie maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto, zaleconych przez Radę w dniu 21 stycznia 2025 r., w celu likwidacji nadmiernego deficytu. Wycofanie nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii. Wyeliminowanie utrzymującego się ryzyka związanego z agresywnym planowaniem podatkowym, wprowadzenie podatku u źródła od płatności wychodzących lub równoważnych środków ochronnych, oraz zmianę przepisów dotyczących przedsiębiorstw niemających domicylu podatkowego.

2. Zapewnienie skutecznej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału REPowerEU, z uwagi na terminy na dokończenie reform i inwestycji mające zastosowanie na mocy rozporządzenia (UE) 2021/241. Przyspieszenie wdrażania programów polityki spójności (EFRR, FST, EFS+, FS), w stosownych przypadkach z wykorzystaniem możliwości wynikających z przeglądu śródokresowego. Optymalne wykorzystanie unijnych instrumentów, w tym możliwości poprawy konkurencyjności, jakie oferują Program InvestEU i Platforma na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy.

3. Promowanie inwestycji w badania naukowe i innowacje, m.in. przez zwiększenie publicznych inwestycji w badania i rozwój oraz stymulowanie prywatnych inwestycji w badania i rozwój, na przykład poprzez zachęty podatkowe w zakresie badań i rozwoju.

4. Przyspieszenie wdrażania rozwiązań z zakresu odnawialnych źródeł energii przez promowanie realizacji projektów o dużej skali oraz inwestycji na małą skalę w bezpośrednią produkcję i zużycie energii. Zmniejszenie zapotrzebowania na energię przez poprawę efektywności energetycznej budynków. Ograniczenie emisji pochodzących z transportu drogowego i rozwiązanie problemu zagęszczenia ruchu przez promowanie wysokiej jakości wydajnego transportu publicznego, zwiększenie inwestycji w infrastrukturę aktywnej mobilności i zniechęcanie do korzystania z samochodów. Wycofywanie dotacji do paliw kopalnych.

5. Poprawę jakości kształcenia i szkolenia oraz jego adekwatności do potrzeb rynku pracy w celu rozwiązania problemu słabych wyników w nauce, a także wysokiego niedoboru i niedopasowania umiejętności, również w dziedzinie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki (STEM) oraz zielonej transformacji, w szczególności przez wspieranie zdobywania umiejętności podstawowych przez uczniów, kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli, a także promowanie podejmowania kształcenia i szkolenia zawodowego oraz edukacji dorosłych wśród osób o niskich umiejętnościach. Rozwijanie włączającego charakteru kształcenia i szkolenia.

Sporządzono w Brukseli dnia 8 lipca 2025 r.

W imieniu Rady

Przewodnicząca

S. LOSE