KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.5.2012 r.
COM(2012) 321 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Malty z 2012 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Maltę programu stabilności na lata 2012-2015

{SWD(2012) 321 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Malty z 2012 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Maltę programu stabilności na lata 2012-2015

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych[1], w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej[2],

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego[3],

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji Europejskiej dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020", opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupiać się będzie na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.

(2) W dniu 13 lipca 2010 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich[4], które razem stanowią „zintegrowane wytyczne".

---

1 Dz.U. L 209 z 02.08.1997, s. 1.
2 COM(2012) 321 wersja ostateczna.
3 P7_TA(2012)0048 i P7_TA(2012)0047.
4 Decyzja Rady 2012/238/UE z dnia 26 kwietnia 2012 r.

Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

(3) W dniu 12 lipca 2011 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Malty z 2011 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Maltę zaktualizowanego programu stabilności na lata 2011–2014.

(4) W dniu 23 listopada 2011 r. Komisja przyjęła drugą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób drugi europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020". W dniu 14 lutego 2012 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania[5], w którym nie wskazała Malty jako jednego z państw członkowskich, dla których wymagane byłoby przeprowadzenie szczegółowej analizy.

(5) W dniu 2 marca 2012 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada podkreśliła potrzebę kontynuacji zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji państwowej.

(6) W dniu 2 marca 2012 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania w ramach tego paktu odpowiednio wcześnie, tak by zobowiązania te mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.

(7) W dniu 30 kwietnia 2012 r. Malta przedłożyła program stabilności z 2012 r. obejmujący lata 2012–2015, natomiast w dniu 23 kwietnia 2012 r. krajowy program reform z 2012 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi oboma programami, poddano je jednoczesnej ocenie.

(8) Na podstawie oceny programu stabilności z 2012 r. zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych jest optymistyczny, w szczególności na ostatnie lata okresu objętego programem, w porównaniu z przewidywanym przez Komisję potencjalnym wzrostem. Celem strategii budżetowej określonej w programie jest stopniowe ograniczanie deficytu, do 0,3 % PKB w 2015 r., po planowanej korekcie nadmiernego deficytu w 2011 r. W programie potwierdza się poprzedni średniookresowy cel budżetowy w postaci utrzymania równowagi budżetowej w kategoriach strukturalnych, który ma zostać osiągnięty po upływie okresu objętego programem. Średniookresowy cel budżetowy odpowiednio odzwierciedla wymogi paktu stabilności i wzrostu. Istnieje ryzyko, że poziom deficytu może być wyższy niż założony w związku z (i) niższymi dochodami, gdyż zakładany scenariusz makroekonomiczny jest dość optymistyczny; (ii) możliwymi przekroczeniami bieżących wydatków pierwotnych; oraz (iii) trwającym procesem restrukturyzacji krajowych linii lotniczych (Air Malta), jak również finansową sytuacją dostawcy

[5] COM(2012) 68 wersja ostateczna.

usług energetycznych (Enemalta). Na podstawie (przeliczonego) strukturalnego salda budżetowego[6] planuje się, że roczny postęp w kierunku realizacji średniookresowego celu budżetowego pozostanie w zgodzie ze wskaźnikiem referencyjnym w wysokości 0,5 % PKB, określonym w pakcie stabilności i wzrostu. Uwzględniając uznane przez Komisję środki jednorazowe wykorzystane w celu wykonania budżetu, przeciętny postęp w kierunku realizacji średniookresowego celu budżetowego jest nieco wyższy (0,75 % PKB), jednak bardzo nierównomiernie rozłożony, tj. występuje brak jakiegokolwiek postępu w 2012 r., natomiast w 2013 r. wysiłek wynosi 1,25 %. Na podstawie informacji zawartych w programie wskaźnik wzrostu wydatków publicznych, uwzględniając środki uznaniowe po stronie dochodów, będzie zgodny – na przestrzeni całego okresu objętego programem – ze wskaźnikiem referencyjnym dotyczącym wydatków określonym w pakcie stabilności i wzrostu. Zagrożeniem dla realizacji celów budżetowych może być jednak to, że średnie dostosowanie w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego będzie wolniejsze niż wymagane. Oczekuje się, że zadłużenie brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych – po osiągnięciu szczytu na poziomie 72 % PKB w 2011 r. – zacznie spadać, by osiągnąć 65,3 % PKB w 2015 r. (w dalszym ciągu powyżej wartości referencyjnej w wysokości 60 % PKB). Zgodnie z planami wskazanymi w programie Malta osiąga wystarczające postępy w kierunku osiągnięcia – do końca okresu przejściowego (2015 r.) – wskaźnika referencyjnego dotyczącego redukcji długu określonego w pakcie stabilności i wzrostu, jednakże ta ocena podlega pewnemu ryzyku, bowiem wskaźnik zadłużenia może okazać się wyższy niż przewidywano, biorąc pod uwagę niebezpieczeństwo wyższego deficytu i możliwość korekt w zakresie przepływu kapitału. Średniookresowe ramy budżetowe Malty mają w dalszym ciągu niewiążący charakter, wskazując na stosunkowo krótką perspektywę planowania fiskalnego. W programie zapowiedziano, że rząd Malty bierze pod uwagę przeprowadzenie, zgodnie z niedawnymi zmianami dotyczącymi struktur zarządzania strefą euro, reform w zakresie corocznej procedury budżetowej, w tym w odniesieniu do harmonogramu działań, oraz wprowadzenia reguły fiskalnej umocowanej w Konstytucji, w tym w odniesieniu do mechanizmów nadzorczych i naprawczych.

(9) Malta – z planowanym, znacznie przekraczającym średnią UE, długookresowym wzrostem wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa – jest w dalszym ciągu silnie zagrożona, jeżeli chodzi o długookresową stabilność finansów publicznych. Problemy pogłębia bardzo niski wskaźnik aktywności osób starszych, w tym kobiet, stosunkowy niski wiek dezaktywizacji zawodowej oraz wykorzystywanie programów umożliwiających przejście na wcześniejszą emeryturę. Niezależna grupa robocza ds. emerytur przedłożyła w grudniu 2010 r. wnioski dotyczące dalszej reformy systemu emerytalnego, w tym w zakresie uzależnienia wieku emerytalnego od średniego trwania życia, jak również wprowadzenia dodatkowych filarów w ramach systemu emerytalnego. Wskazane kwestie były przedmiotem konsultacji z zainteresowanymi podmiotami, jednakże rząd nie przedstawił do tej pory swojego stanowiska. Co więcej, w krajowym programie reform nie zaproponowano żadnej kompleksowej strategii na rzecz aktywnego starzenia się. Pomimo działań podjętych przez Maltę w zakresie zwalczania nielegalnego zatrudnienia, zakres pracy

[6] Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programie, zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką.

nierejestrowanej stanowi dodatkowe ryzyko w związku z jego negatywnym wpływem na stabilność finansów publicznych.

(10) Restrukturyzacja maltańskiej gospodarki doprowadziła do niedopasowania popytu na kwalifikacje w stosunku do ich podaży, zintensyfikowanego niskim odsetkiem osób z wyższym wykształceniem oraz wysokim odsetekiem osób przedwcześnie kończących edukację. Wysiłki w celu wzmocnienia powiązań pomiędzy systemem kształcenia a rynkiem pracy wymagają kontynuacji celem zapewnienia trwałych rezultatów. Oczekuje się, że Malta do końca 2012 r. przedstawi strategię działania w celu rozwiązania problemu dotyczącego przedwczesnego kończenia nauki. Nie istnieje ponadto żaden kompleksowy system gromadzenia oraz analizowania informacji na ten temat.

(11) Malta w dalszym ciągu wykazuje niski wskaźnik uczestnictwa kobiet i osób starszych w rynku pracy. Malta podejmuje jednak działania mające na celu powrót kobiet na rynek pracy. Jednakże zróżnicowanie poziomu zatrudnienia ze względu na płeć oraz skutki rodzicielstwa są szczególnie niekorzystne dla kobiet, przede wszystkim ze względu na brak przystępnych cenowo usług opieki nad dziećmi i dostępnej infrastruktury w postaci świetlic, przy dodatkowym słabym wykorzystaniu przyjaznych rodzinie środków typu elastyczny czas pracy i telepraca.

(12) Malta pozostaje jednym z nielicznych państw członkowskich, które posiadają powszechny system indeksacji płac. Podczas gdy przyjęte mechanizmy posiadają cechy, które mogą potencjalnie ograniczać negatywne skutki, takie rozwiązanie niesie za sobą ryzyko spirali płacowo-cenowej, w szczególności z tego powodu, iż ceny towarów przywożonych nie podlegają wyłączeniu z indeksu i mogą hamować konkurencyjność, zwłaszcza w sektorach wykorzystujących w dużym stopniu siłę roboczą. Organy władzy podjęły proces weryfikacji, ale jego wyniki nie są jeszcze znane, ponadto nie rozpoczęła się do tej pory debata nad konkretnymi wnioskami w zakresie reform.

(13) Na Malcie zaopatrzenie w energię pozostaje prawie całkowicie uzależnione od importu ropy naftowej, podczas gdy udział źródeł energii odnawialnej jest marginalny. Wysokie opłaty za energię elektryczną mogą hamować konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw. Próba rozwiązania niedociągnięć w zakresie efektywności energetycznej mogłaby przynieść podwójną korzyść: przyczynić się do wzrostu konkurencyjności oraz do realizacji celów w zakresie energii i klimatu. Podjęto wiele działań we wskazanych obszarach, jak na przykład w zakresie zachęcania do wytwarzania energii fotowoltaicznej oraz rozbudowy farm wiatrowych, zbudowania elektroenergetycznej linii międzysystemowej z Sycylią oraz promowania używania paliwooszczędnych samochodów. Jednakże jest wciąż zbyt wcześnie, aby ocenić ostateczne skutki tych inicjatyw, ich wdrożenie wymaga zatem ścisłego nadzoru.

(14) System bankowy na Malcie, z łącznymi aktywami w wysokości ok. 800 % PKB, jest bardzo rozbudowany w stosunku do wielkości gospodarki. Już same rozmiary sektora bankowego powodują, że zakłócenia w zakresie stabilności finansowej mogą mieć nieproporcjonalnie duży wpływ na gospodarkę krajową. Światowe pogorszenie koniunktury gospodarczej przyniosło wzrost problematycznych kredytów, nie towarzyszył temu jednak wzrost rezerw. Słaby punkt stanowi w szczególności duże ryzyko związane z rynkiem nieruchomości, który generuje ponad połowę wszystkich kredytów udzielonych krajowym rezydentom, zwłaszcza w sytuacji gdy nie można

wykluczyć dalszego spadku cen nieruchomości, z jednoczesną możliwą nadwyżką mieszkań.

(15) Malta podjęła szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. Wskazane zobowiązania oraz ich realizacja przedstawiona w 2011 r. dotyczą poprawy konkurencyjności, wspierania zatrudnienia oraz stabilności finansów publicznych. Komisja dokonała oceny realizacji zobowiązań paktu euro plus. Wyniki oceny Komisji zostały wzięte pod uwagę w zaleceniach.

(16) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Malty. Komisja dokonała oceny programu stabilności z 2012 r. i krajowego programu reform z 2012 r. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki fiskalnej i polityki społeczno-gospodarczej na Malcie, ale także stopień poszanowania przepisów oraz wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w pkt od 1 do 6.

(17) W świetle powyższej oceny Rada zbadała program stabilności Malty z 2012 r. i jej opinia[7] znajduje odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1 poniższego zalecenia.

NINIEJSZYM ZALECA Malcie podjęcie w latach 2012-2013 następujących działań:

1. Wzmocnienie strategii budżetowej w 2012 r. wraz z dodatkowymi stałymi środkami celem zapewnienia właściwego postępu w kierunku realizacji średniookresowego celu budżetowego oraz utrzymania deficytu na poziomie poniżej 3 % PKB bez uciekania się do działań jednorazowych. Następnie kontynuowanie w stosownym tempie konsolidacji fiskalnej celem dokonania dostatecznych postępów w kierunku realizacji średniookresowego celu budżetowego, w tym osiągnięcie wskaźnika referencyjnego dotyczącego wydatków, oraz w kierunku osiągnięcia wartości referencyjnej dotyczącej redukcji długu poprzez ustanowienie konkretnych środków wspomagających osiągnięcie zamierzonego poziomu deficytu w 2013 r., przy ciągłym pozostawaniu w gotowości do podjęcia dodatkowych działań w przypadku odchyleń budżetowych. Wdrożenie, najpóźniej do końca 2012 r., wiążących wieloletnich ram budżetowych opartych na określonych zasadach. Wzmocnienie przestrzegania przepisów podatkowych oraz walki z uchylaniem się od opodatkowania, jak również ograniczenie czynników zachęcających do zadłużania się w odniesieniu do podatku dochodowego od osób prawnych.

2. Niezwłoczne podjęcie działań mających na celu zapewnienie długookresowej stabilności systemu emerytalnego, w tym (i) znaczące – w porównaniu z obecnie obowiązującymi przepisami – przyspieszenie procesu stopniowego podnoszenia wieku emerytalnego, (ii) ustanowienie wyraźnego powiązania pomiędzy ustawowym wiekiem emerytalnym a średnim trwaniem życia oraz (iii) wprowadzenie środków zachęcających do indywidualnego gromadzenia oszczędności emerytalnych. Podjęcie działań mających na celu zwiększenie udziału osób starszych w rynku pracy, jak również zniechęcenie do korzystania z programów wcześniejszego przechodzenia na emeryturę.

[7] Przewidziana w art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

3. Podjęcie środków w celu ograniczenia wysokiego wskaźnika osób przedwcześnie kończących naukę. Kontynuowanie wysiłków politycznych w zakresie systemu kształcenia w celu dopasowania kompetencji do wymagań rynku pracy. Udoskonalenie infrastruktury i zwiększenie dostępności ośrodków opieki nad dziećmi i centrów pozaszkolnych, z zamiarem zmniejszenia zróżnicowania poziomu zatrudnienia ze względu na płeć i jednocześnie ograniczenia skutków rodzicielstwa w kontekście zatrudnienia kobiet.

4. Podjęcie niezbędnych kroków do zreformowania – w konsultacji z partnerami społecznymi i w zgodzie z krajowymi praktykami – systemu negocjacji płacowych i systemu indeksacji płac celem lepszego odzwierciedlenia zmian w wydajności pracy i ograniczenia wpływu cen produktów importowanych na wskaźnik indeksacji.

5. W celu ograniczenia uzależnienia Malty od importu ropy naftowej przyspieszenie wysiłków mających na celu propagowanie efektywności energetycznej i zwiększenie udziału energii produkowanej ze źródeł odnawialnych poprzez ścisłe monitorowanie istniejących mechanizmów zachęt oraz priorytetowe traktowanie dalszego rozwoju infrastruktury, w tym w wyniku ukończenia połączenia elektroenergetycznego z Sycylią.

6. Wzmocnienie sektora bankowego, podjęcie działań mających na celu ograniczenie możliwego zagrożenia wynikającego z dużego zaangażowania w rynek nieruchomości. Podjęcie środków mających na celu dalsze zwiększenie rezerw na pokrycie strat związanych z zagrożonymi kredytami.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący