

ZALECENIE RADY

z dnia 10 lipca 2012 r.

w sprawie krajowego programu reform Malty z 2012 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Maltę programu stabilności na lata 2012–2015

(2012/C 219/18)

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,

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 dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupia się 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⁽²⁾, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. 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⁽³⁾ 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 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania⁽⁴⁾, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Malty jako jednego z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (5) W dniu 1 grudnia 2011 r. Rada przyjęła konkluzje, w których wezwała Komitet Ochrony Socjalnej, we współpracy z Komitetem Zatrudnienia i innymi komitetami, by przedstawił swoje stanowisko w sprawie działań zaleconych w ramach cyklu polityki strategii „Europa 2020”. Stanowisko to jest częścią opinii Komitetu Zatrudnienia.
- (6) Parlament Europejski został należycie włączony w europejski semestr, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, i w dniu 15 lutego 2012 r. przyjął rezolucję w sprawie zatrudnienia i aspektów społecznych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2012 r. oraz rezolucję w sprawie wkładu do rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2012 r.
- (7) W dniu 2 marca 2012 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada Europejska 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.
- (8) W dniu 2 marca 2012 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania odpowiednio wcześniej, tak by zobowiązania te mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ Utrzymana na 2012 r. decyzją Rady 2012/238/UE z dnia 26 kwietnia 2012 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 119 z 4.5.2012, s. 47).⁽³⁾ Dz.U. C 215 z 21.7.2011, s. 10.⁽⁴⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

- (9) W dniu 30 kwietnia 2012 r. Malta przedłożyła program stabilności obejmujący lata 2012–2015, natomiast w dniu 23 kwietnia 2012 r. krajowy program reform z 2012 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami, poddano je jednoczesnej ocenie.
- (10) Na podstawie oceny programu stabilności zgodnie z rozporządzeniem (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 stabilności jest stopniowe ograniczanie deficytu, do 0,3 % PKB w 2015 r., po planowanej korekcie nadmiernego deficytu w 2011 r. W programie stabilności 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 usług energetycznych (Enemalta). Na podstawie (przeliczonego) strukturalnego salda budżetowego⁽¹⁾ 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 (¾ % PKB), jednak bardzo nierównomiernie rozłożony, tj. występuje brak jakiegokolwiek postępu w 2012 r., natomiast w 2013 r. wysiłek wynosi 1¼ %. Na podstawie informacji zawartych w programie stabilności 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 może być wolniejsze niż wymagane. W programie stabilności planuje 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 określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB).

Zgodnie z planami wskazanymi w programie stabilności 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 stabilności zapowiedziano, że rząd 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.

- (11) Jeżeli chodzi o długookresową stabilność finansów publicznych, przewiduje się, że na Malcie będzie występować długookresowy wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa znacznie przekraczający średnią UE. Problemy pogłębia bardzo niski wskaźnik aktywności osób starszych, w tym starszych kobiet, stosunkowo niski wiek dezaktywacji 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 dalszego 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 aktywności osób starszych. Pomimo działań podjętych przez Malte w zakresie zwalczania nielegalnego zatrudnienia zakres pracy nierejestrowanej stanowi dodatkowe ryzyko w związku z jego negatywnym wpływem na stabilność finansów publicznych.
- (12) Restrukturyzacja maltańskiej gospodarki doprowadziła do niedopasowania popytu na kwalifikacje w stosunku do ich podaży, zintensyfikowanego niskim odsetkiem osób z wyższym wykształceniem oraz wysokim odsetkiem osób przedwcześnie kończących naukę. Wysiłki w celu wzmocnienia powiązań pomiędzy systemem kształcenia a potrzebami rynku 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.
- (13) Malta w dalszym ciągu wykazuje niski wskaźnik uczestnictwa kobiet i osób starszych w rynku pracy. Malta podejmuje działania mające na celu powrót kobiet na rynek pracy, mając na uwadze trudności dotyczące starszych kobiet. Jednakże zróżnicowanie poziomu zatrudnienia ze względu na płeć jest szczególnie niekorzystne dla kobiet, przede wszystkim ze względu na brak wystarczającej ilości 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.

⁽¹⁾ 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.

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

(15) 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.

(16) 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.

(17) Malta podjęła szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. Zobowiązania te 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.

(18) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Malty. Komisja dokonała oceny programu stabilności i krajowego programu reform. 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 poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–6 poniżej.

(19) W świetle powyższej oceny Rada zbadała program stabilności, a jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

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 odchyłeń 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 podniesienie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę również poprzez znaczne – w porównaniu z obecnie obowiązującymi przepisami – przyspieszenie procesu stopniowego podnoszenia ustawowego wieku emerytalnego, a także poprzez ustanowienie wyraźnego powiązania pomiędzy ustawowym wiekiem emerytalnym a średnim dalszym trwaniem życia, oraz 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.
3. Podjęcie działań 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.

⁽¹⁾ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

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 10 lipca 2012 r.

W imieniu Rady
V. SHIARLY
Przewodniczący