

## ZALECENIE RADY

z dnia 12 lipca 2011 r.

**w sprawie krajowego programu reform Malty z 2011 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Maltę zaktualizowanego programu stabilności na lata 2011–2014**

(2011/C 215/04)

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<sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 5 ust. 3,

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 wnioski Komisji Europejskiej dotyczące 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 w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich<sup>(2)</sup>, 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 stycznia 2011 r. Komisja przyjęła pierwszą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób nowy cykl zarządzania gospodarczego w UE i pierwszy europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020”.
- (4) W dniu 25 marca 2011 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące konsolidacji budżetowej i reform strukturalnych (zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 15 lutego i 7 marca 2011 r. i w związku z przedstawioną przez Komisję roczną analizą wzrostu

gospodarczego). Podkreśliła ona również priorytetowe znaczenie przywrócenia dobrej sytuacji budżetowej i stabilności finansów publicznych, zmniejszenia bezrobocia w drodze reform rynku pracy oraz podjęcia nowych działań służących zwiększeniu tempa wzrostu. Rada Europejska zwróciła się do państw członkowskich, aby przekształciły te priorytety w konkretne środki, które zostaną włączone do ich programów stabilności lub programów konwergencji oraz do ich krajowych programów reform.

- (5) W dniu 25 marca 2011 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania w ramach tego paktu odpowiednio wcześniej, tak by mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.
- (6) W dniu 28 kwietnia 2011 r. Malta przedstawiła krajowy program reform z 2011 r., a w dniu 29 kwietnia 2011 r. aktualizację z 2011 r. do programu stabilności, obejmującą lata 2011–2014. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami, zostały one poddane ocenie w tym samym czasie.
- (7) Wybuch światowego kryzysu gospodarczego spowodował znaczny spadek eksportu i inwestycji oraz zmniejszenie realnego PKB o 3,4 % w 2009 r. Spadek zatrudnienia był tylko nieznaczny, między innymi dzięki pomocy rządu. W 2010 r. dzięki silnemu wzrostowi eksportu i inwestycji przedsiębiorstw na Malcie nastąpiło znaczne ożywienie aktywności gospodarczej, a stopa bezrobocia zaczęła powoli spadać. Ze względu na wysoki dług publiczny (61,5 % PKB w 2008 r.) rząd nie zastoso­wał szeroko zakrojonych budżetowych środków stymulacyjnych i deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (3,7 % PKB) pozostawał w 2009 r. na poziomie poniżej poziomu wyliczonego dla całej strefy euro. W 2010 r. deficyt budżetowy i poziom zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymywały się na zasadniczo stabilnym poziomie.
- (8) Na podstawie oceny zaktualizowanego programu stabilności na mocy rozporządzenia (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą zawartych w dokumencie prognoz budżetowych jest nieco optymistyczny, zwłaszcza w końcowych latach okresu objętego programem stabilności. W programie stabilności zaplanowano ograniczenie do roku 2011 deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z poziomu 3,6 % PKB w 2010 r. do poziomu poniżej wartości referencyjnej przewidzianej w Traktacie. Następnie program zakłada stopniowy postęp w realizacji średniookresowego celu budżetowego, jakim jest utrzymanie równowagi budżetowej w kategoriach strukturalnych, której osiągnięciu służyć ma zobowiązanie do przeprowadzenia trwałej konsolidacji opartej w dużej mierze na środkach po stronie

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> Utrzymane w mocy na 2011 r. decyzją Rady 2011/308/UE z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 138 z 26.5.2011, s. 56).

- wydatków. Program stabilności nie przewiduje jednak osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w okresie objętym programem stabilności. Szacuje się, że dodatnie i nadal rosnące saldo pierwotne doprowadzi do spadku wskaźnika zadłużenia z najwyższego poziomu 68 % PKB w 2010 r. do 63,7 % w 2014 r. Obliczona przez Komisję średnia roczna korekta strukturalna w latach 2012–2014 jest zasadniczo zgodna z paktem stabilności i wzrostu. Wyniki budżetowe mogą się jednak okazać gorsze niż założono ze względu na możliwość przekroczenia wydatków oraz brak informacji na temat środków stanowiących podstawę działań konsolidacyjnych po 2011 r.
- (9) Kluczowym wyzwaniem, przed którym stoi Malta, jest kontynuowanie konsolidacji budżetowej w celu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Choć w budżecie na rok 2011 uwzględniono środki mające na celu korektę nadmiernego deficytu w 2011 r., dodatkowe działania byłyby konieczne na wypadek odstępstw od założonych celów. Wiarygodność średniookresowej strategii konsolidacji, której na razie jeszcze nie towarzyszą konkretne środki, mogą podnieść wzmocnione wieloletnie ramy budżetowe. Główną słabością jest niewiążący charakter wieloletnich celów, co przekłada się na stosunkowo krótką perspektywę planowania budżetowego. W programie stabilności jest mowa o rozpatrzeniu możliwości wprowadzenia reguły wydatkowej.
- (10) Zgodnie z najnowszymi ocenami Komisji, zagrożenia dla długoterminowej stabilności finansów publicznych wydają się być niewielkie ponieważ długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet, w tym również wpływ wydatków na emerytury, kształtuje się na Malcie znacznie powyżej średniej UE. Ponadto można odnotować bardzo niski udział starszych pracowników w rynku pracy, będący wynikiem stosunkowo niskiego wieku emerytalnego, częstego korzystania z programów wcześniejszego przechodzenia na emeryturę oraz bardzo niskiego udziału w rynku pracy kobiet w starszym wieku. Reforma systemu emerytalnego z 2006 r. podjęła kwestię stabilności poprzez podniesienie (aczkolwiek stopniowo i w wolnym tempie) wieku emerytalnego oraz kwestię adekwatności przyszłych emerytur, w szczególności poprzez zastosowanie bardziej „hojnego” mechanizmu indeksacji oraz wprowadzenie minimalnej gwarantowanej emerytury krajowej. Krajowy program reform zawiera informacje o toczących się konsultacjach w sprawie wniosków dotyczących dalszej reformy systemu emerytalnego przedstawionych przez grupę roboczą ds. emerytur, która miałaby obejmować ustanowienie wyraźnego związku między wiekiem emerytalnym a średnim trwaniem życia oraz wprowadzenie obowiązkowego drugiego i dobrowolnego trzeciego filaru. W krajowym programie reform nie zaproponowano jednak żadnej kompleksowej strategii na rzecz aktywnego starzenia się, która uzupełniałaby wprowadzane obecnie i przewidywane zmiany legislacyjne. Nierejestrowane zatrudnienie stanowi zagrożenie dla długoterminowej stabilności finansów publicznych. W krajowym programie reform rząd przedstawia pewne środki służące rozwiązaniu tego problemu, ale nie proponuje żadnych zmian systemów podatkowego i świadczeń socjalnych w celu podniesienia opłacalności zatrudnienia. Wspieranie udziału kobiet w rynku pracy jest kolejnym istotnym wyzwaniem dla Malty, biorąc pod uwagę, że wskaźnik zatrudnienia kobiet w tym kraju jest najniższy w całej UE. W krajowym programie reform rząd przedstawił szereg istotnych inicjatyw uwzględniających potrzeby pracowników płci żeńskiej. Ich wdrożenie i skutki należy poddać ocenie w 2012 r.
- (11) W ciągu ostatnich lat na Malcie doszło do intensywnej restrukturyzacji przemysłu, w wyniku której tradycyjna produkcja wykorzystująca w dużym stopniu siłę roboczą została zastąpiona przez rodzaje działalności o wyższej wartości dodanej. Proces ten doprowadził do niedopasowania popytu na kwalifikacje i ich podaży na rynku pracy, wskazującego na konieczność zapewnienia kwalifikacji wymaganych w nowych sektorach, zwłaszcza za pomocą działań w obszarze szkolnictwa wyższego, tak aby zwiększyć dywersyfikację bazy gospodarczej Malty.
- (12) Malta odnotowuje najwyższy w UE odsetek osób przedwcześnie kończących naukę, wynoszący 36,8 % w 2009 r., w porównaniu ze średnią UE, która wynosi 14,4 %. Odnotowuje się także niewielki odsetek osób w wieku 30–34 lat posiadających wykształcenie wyższe lub równoważne (21,1 % w porównaniu do średniej UE wynoszącej 32,3 % w 2009 r.). Malta zamierza zmniejszyć odsetek osób przedwcześnie kończących naukę do poziomu 29 % oraz zwiększyć odsetek osób w wieku 30–34 lat posiadających wykształcenie wyższe lub równoważne do poziomu 33 % do roku 2020. W 2011 r. Malta wprowadziła środki mające na celu oferowanie osobom, którym grozi przedwczesne zakończenie nauki, innych atrakcyjnych możliwości rozwoju zawodowego poprzez działania na rzecz kształcenia i szkolenia zawodowego oraz edukację „drugiej szansy”.
- (13) Malta jest jednym z niewielu państw członkowskich UE, które wprowadziły powszechne mechanizmy indeksacji płac. Wzrost płac ustala się za pomocą obowiązkowego mechanizmu dostosowania kosztów utrzymania (ang. Cost of Living Adjustment, COLA), w wyniku którego płace rosną w stopniu uzależnionym od wcześniejszych zmian stopy inflacji, przy czym podwyżki te są proporcjonalnie wyższe w przypadku płac na dolnym końcu skali wynagrodzeń. W połączeniu z płacą minimalną taki sposób dostosowywania wynagrodzeń może dodatkowo obniżyć konkurencyjność sektorów wykorzystujących w dużym stopniu siłę roboczą. Kwestia ta ma szczególne znaczenie w świetle niedawnego wzrostu cen energii, który może wywołać spiralę płacowo-cenową.
- (14) Malta jest prawie całkowicie uzależniona od importu ropy naftowej na potrzeby produkcji energii, przez co jej gospodarka jest wrażliwa na zmiany cen tego surowca. W połączeniu z nieadekwatnością maltańskiego systemu energetycznego może to stwarzać przeszkody dla przedsiębiorczości i dla konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw. Wykorzystanie potencjału produkcji energii ze źródeł odnawialnych może przynieść podwójną korzyść: może przyczynić się do poprawy konkurencyjności oraz do realizacji celów w zakresie energii i klimatu. Zawarte w krajowym programie reform informacje dotyczące środków w dziedzinie energetyki są jednak ograniczone, co utrudnia ocenę ich wykonalności i kosztów.
- (15) Malta podjęła szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. Zobowiązania te dotyczą dwóch obszarów paktu:

konkurencyjności i stabilności finansów publicznych. W odniesieniu do budżetu zobowiązania obejmują wzmocnienie odpowiedzialności i przejrzystości w zakresie ram budżetowych oraz rozważenie wprowadzenia mechanizmów, które pozwolą zwiększyć dyscyplinę w wykonaniu budżetu. W obszarze wydajności przewidziano środki na rzecz poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej oraz warunków finansowania dla przedsiębiorstw, jak również zwiększenia konkurencyjności w sektorze usług, szczególnie w sektorze telekomunikacji. Choć krajowy program reform zawiera zobowiązania podjęte w ramach paktu euro plus, nie dotyczą one zatrudnienia ani stabilności finansowej. Wprawdzie władze kraju skupiają się na zwiększaniu wydajności, to jednak ignorują fakt, iż obecny mechanizm indeksacji płac wpływa negatywnie na konkurencyjność Malty. Zobowiązania podjęte w ramach paktu euro plus zostały ocenione i uwzględnione w zaleceniach.

- (16) Komisja dokonała oceny programu stabilności oraz krajowego programu reform, w tym zobowiązań Malty w ramach paktu euro plus. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej na Malcie, ale także stopień ich zgodności z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na potrzebę wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w UE poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. W związku z tym Komisja jest zdania, że choć zakładany postęp w realizacji średniookresowego celu budżetowego jest właściwy, istnieje jednak poważne zagrożenie związane ze strategią konsolidacji, gdyż nie jest ona w pełni wsparta konkretnymi środkami i może dojść do przekroczenia wydatków, co już miało miejsce w przeszłości. Ponadto istnieje prawdopodobieństwo, że niewiążący charakter średniookresowych ram budżetowych nie będzie sprzyjać poprawie dyscypliny budżetowej. Stosunkowo wysokie długoterminowe koszty starzenia się społeczeństwa, szczególnie w postaci wydatków na emerytury, stanowią zagrożenie dla długoterminowej stabilności finansów publicznych Malty. W krajowym programie reform potwierdzono główne wyzwania strukturalne, przed którymi stoi gospodarka Malty, choć z drugiej strony wydaje się, że należałoby zwrócić większą uwagę na pewne kwestie, zwłaszcza szersze wykorzystanie potencjału siły roboczej oraz przegląd i podjęcie niezbędnych kroków, aby zreformować mechanizm ustalania płac w celu lepszego dostosowania płac do zmian wydajności, jak również dywersyfikację źródeł energii.
- (17) W świetle powyższej oceny, a także biorąc pod uwagę zalecenie Rady z dnia 16 lutego 2010 r. wydane na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rada zbadała aktualizację programu stabilności Malty z 2011 r. i jej opinia<sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1) i 2) zaleceń. Uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r., Rada zbadała krajowy program reform przedłożony przez Maltę,

NINIEJSZYM ZALECA Malcie podjęcie następujących działań w latach 2011–2012:

1. Zapewnienie korekty nadmiernego deficytu w roku 2011, zgodnie z zaleceniami w ramach procedury nadmiernego deficytu, bycie w gotowości do podjęcia dodatkowych środków służących uniknięciu ewentualnych odstępstw oraz przyjęcie konkretnych środków wspierających osiągnięcie docelowej wartości deficytu zaplanowanej na rok 2012. Zmniejszenie wysokiego wskaźnika długu publicznego i zapewnienie odpowiedniego postępu w realizacji średniookresowego celu budżetowego. Określenie – w celu wzmocnienia wiarygodności średniookresowej strategii konsolidacji – niezbędnych, szeroko zakrojonych środków począwszy od 2013 r., włączenie celów budżetowych do wiążących wieloletnich ram budżetowych opartych na regułach oraz usprawnienie kontroli wykonania budżetu.
2. Podjęcie działań w celu zapewnienia długoterminowej stabilności systemu emerytalnego, takich jak przyspieszenie procesu stopniowego podnoszenia wieku emerytalnego oraz powiązanie wieku emerytalnego ze średnią długością życia. Uzupełnienie procesu podnoszenia ustawowego wieku emerytalnego o kompleksową strategię na rzecz aktywnego starzenia się, wprowadzenie rozwiązań zniechęcających do korzystania z programów wcześniejszego przechodzenia na emeryturę oraz zachęt do prywatnego gromadzenia oszczędności emerytalnych.
3. Lepsze ukierunkowanie systemu edukacji na potrzeby rynku pracy, w szczególności poprzez dodatkowy wysiłek mający na celu polepszenie dostępu do szkolnictwa wyższego i podniesienie efektywności systemu szkolenia zawodowego. Podjęcie dalszych działań w celu zmniejszenia liczby osób przedwcześnie kończących naukę poprzez ustalenie, analizę i ocenę przyczyn tego zjawiska do 2012 r., oraz poprzez ustanowienie systemu regularnego monitorowania i sprawozdawczości w zakresie skuteczności tych działań.
4. Dokonanie przeglądu i podjęcie niezbędnych działań w celu zreformowania – w porozumieniu z partnerami społecznymi i zgodnie z krajowymi praktykami – systemu negocjacji płacowych i systemu indeksacji płac, aby zapewnić ściślejszy związek między wzrostem płac a zmianami wydajności pracy i poziomu konkurencyjności.
5. Zwiększenie wysiłków na rzecz ograniczenia zależności Malty od importu ropy naftowej poprzez przyspieszenie inwestycji w odnawialne źródła energii oraz pełne wykorzystanie dostępnych funduszy UE na modernizację infrastruktury i promocję energooszczędności.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2011 r.

W imieniu Rady  
J. VINCENT-ROSTOWSKI  
Przewodniczący

<sup>(1)</sup> Przewidziana w art. 5 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.