



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.6.2014 г.
COM(2014) 419 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

**относно националната програма за реформи на Малта за 2014 г.
и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Малта за
2014 г.**

{SWD(2014) 419 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Малта за 2014 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Малта за 2014 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики¹, и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия²,

като взе предвид препоръката на Европейския парламент³,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

- (1) На 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Комисията да се започне изпълнението на нова стратегия за растеж и работни места — стратегията „Европа 2020“ — основана на засилена координация на икономическите политики, която стратегия е съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала на Европа за устойчив растеж и конкурентоспособност.
- (2) На 13 юли 2010 г. въз основа на предложенията на Комисията Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическите политики на държавите членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоки за политиките за заетост на държавите членки, като заедно двата акта представляват т.нар. „интегрирани насоки“. Държавите членки бяха приканени да се съобразят с интегрираните насоки при

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² COM(2014) 419 final.

³ P7_TA(2014)0128 и P7_TA(2014)0129.

провеждането на националната си икономическа политика и политика за заетост.

- (3) На 29 юни 2012 г. държавните и правителствените ръководители взеха решение относно Пакт за растеж и работни места, с който се предоставя съгласувана рамка за действие на равнището на отделните държави, ЕС и еврозоната, като се използват всички възможни лостове, инструменти и политики. Те взеха решение относно действията, които да бъдат предприети на равнището на държавите членки, като по-конкретно изразиха пълната си ангажираност с постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ и с изпълнението на специфичните за държавите препоръки.
- (4) На 9 юли 2013 г. Съветът прие препоръка относно националната програма за реформи на Малта за 2013 г. и даде становището си относно програмата за стабилност на Малта за периода 2012—2016 г. На 15 ноември 2013 г., в съответствие с Регламент (ЕС) № 473/2013⁴, Комисията представи становището си относно проекта на бюджетен план за 2014 г.⁵
- (5) На 13 ноември 2013 г. Комисията прие годишния обзор на растежа⁶, с което постави началото на европейския семестър за 2014 г. за координация на икономическите политики. На същия ден въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение⁷, в който беше посочено, че Малта е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.
- (6) На 20 декември 2013 г. Европейският съвет одобри приоритетите, насочени към осигуряване на финансова стабилност, фискална консолидация и действия за стимулиране на растежа. Той подчерта необходимостта от провеждане на диференцирана и благоприятстваща растежа фискална консолидация, възстановяване на нормалните условия за отпускане на заеми за икономиката, насърчаване на растежа и конкурентоспособността, справяне с безработицата и социалните последици от кризата и модернизирание на публичната администрация.
- (7) На 5 март 2014 г. Комисията публикува резултатите от задълбочения преглед за Малта⁸, извършен съгласно член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. Анализът на Комисията дава основание да се заключи, че в Малта вече не са налице макроикономически дисбаланси по смисъла на процедурата при макроикономически дисбаланси. Въпреки че задължността остава висока, рисковете за устойчивостта на дълга на публичния и частния сектор изглеждат овладени, макар и да е нужно постоянно наблюдение. По-специално, показателите за финансовата стабилност продължават да бъдат добри. Все пак, с оглед на структурното естество на рисковете в сектора, от ключово значение е придържането към сегашните практики по отношение на надзора и поемането на рискове. Жилищният пазар бе стабилизиран, като по този начин рисковете от прекомерна експозиция на недвижима собственост са ограничени. Налице е понижаване на частния дълг. Протича организирано намаляване на корпоративната задължност и натискът на кредитния пазар е ограничен.

⁴ ОВ L 140, 27.5.2013 г., стр.11.

⁵ С(2013) 8007 final.

⁶ COM(2013) 800 final.

⁷ COM(2013) 790 final.

⁸ SWD(2014) 150 final.

- (8) На 16 април 2014 г. Малта представи националната си програма за реформи за 2014 г., която бе актуализирана на 8 май 2014 г., а на 30 април 2014 г. страната представи програмата си за стабилност за 2014 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (9) Целта на бюджетната стратегия, набелязана в програмата за стабилност за 2014 г., е устойчивото коригиране на прекомерния дефицит до 2014 г. постепенен напредък към постигане на средносрочната цел за балансирана позиция в структурно отношение, която е по-амбициозна от изискваната в Пакта за стабилност и растеж. Постигането на средносрочната цел обаче не е планирано в рамките на периода на програмата за стабилност. През 2014 г. планираната (преизчислена) структурна корекция за малко не изпълнява препоръчаното усилие. След планираното коригиране на прекомерния дефицит, през 2015 г. се очаква слабо отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната цел. След това планираният годишен напредък към средносрочната цел е като цяло в съответствие с изискването за поне 0,5 %. Правителството предвижда държавният дълг — 73 % от БВП през 2013 г. — да започне да се снижава, като съответства на референтната стойност за намаляване на дълга от 2014 г. Като цяло целите на програмата съответстват до голяма степен на изискванията на Пакта за стабилност и растеж. Макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози на програмата, който бе одобрен от независим орган (националния одитен орган), изглежда реалистичен за 2014 и 2015 г., тъй като предвижданията за икономическия растеж са малко по-малки от тези от пролетната прогноза на Комисията от 2014 г., отнасяща се за въпросните години. По отношение на бюджетните цели обаче съществуват рискове от постигане на по-лоши от предвидените резултати, тъй като планираното през периода на програмата структурно увеличение на приходите не е изцяло подплатено с мерки и надхвърлянето на планираното равнище на разходите може да наложи изплащане, по-голямо от предвиденото в бюджета. Според прогнозата на Комисията се очаква Малта да коригира по устойчив начин прекомерния си дефицит през 2014 г. Същевременно, въз основа на прогнозата на Комисията, фискалната консолидация през периода 2013—2014 г. е по-ниска от целевото равнище с 1,6 % от БВП по отношение на (коригираната) промяна на структурното салдо и с 1,25 % от БВП по отношение на мерките, сметнати за необходими по време на отправянето на препоръката по процедурата при прекомерен дефицит. Въпреки че няма марж по отношение на съблюдаването на референтната стойност за намаляване на дълга през 2014 г., рисковете за дълга изглеждат ограничени. През 2015 г. е налице риск от значително отклонение от необходимия напредък за постигане на средносрочната цел. Въз основа на оценката на програмата и на прогнозата на Комисията, в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета, Съветът е на мнение, че въпреки че планираният номинален дефицит и консолидиран държавен дълг на Малта отговарят на препоръката от процедурата при прекомерен дефицит, са необходими допълнителни усилия за привеждане на структурната корекция в съответствие с препоръчаната през 2014 г. и за осигуряване на подходящ напредък към средносрочната цел от 2015 г. нататък.
- (10) Необвързващият характер на фискалната рамка на Малта и кратките периоди на фискално планиране не спомагат за постигането на стабилна фискална позиция. Беше отложено приемането на законодателството, което трябваше да влезе в сила до края на 2013 г. и целеше изпълнението на изискванията на

Директива 2011/85/ЕС на Съвета относно бюджетните рамки и на фискалния пакт. Съгласно програмата за стабилност обаче правителството на Малта наскоро прие закон за фискална отговорност, който ще бъде представен на парламента за одобрение. В проектозакона се предвижда въвеждането на правило за балансиран бюджет в структурно отношение, правило за дълга, тригодишна бюджетна рамка и постепенно създаване на фискален съвет, който ще бъде натоварен с одобряването на официалните макроикономически и фискални прогнози на правителството, както и с предварителното и последващо наблюдение на спазването на фискалните правила.

- (11) Службите по приходите на Малта ще бъдат обединени в единен орган, който опрости процесите на събиране на данъци и ще се бори с отклонението от данъчно облагане. За да се подобри данъчната дисциплина и да се насърчи събирането на дължимите плащания, бяха преразгледани санкциите в законодателството относно ДДС и дължимите лихви върху данъците. Бяха въведени редица други мерки, които се очаква също да консолидират данъчната система на Малта. Тези мерки са правилната посока, но отражението им все още не се е проявило.
- (12) Въпреки продължаващите предизвикателства за устойчивостта на публичните финанси на Малта, слаб напредък е отбелязан относно реформите на пенсионната ѝ система и устойчивостта на здравеопазването ѝ. Въпреки създаването на група за стратегия относно пенсиите, чиято цел е оценката на всички възможности за реформиране на пенсионната система, малтийските органи поеха ангажимент да не повишават законоустановената пенсионна възраст над очертаното повишение в пенсионната реформа от 2006 г. Ето защо законоустановената пенсионна възраст продължава да не е обвързана с продължителността на живота, което представлява проблем за дългосрочната устойчивост и адекватност на пенсиите. Въпреки намеренията на Малта да отстрани тези недостатъци чрез мерки на пазара на труда и особено чрез наскоро приетата си стратегия за активен живот на възрастните хора, това вероятно няма да може да реши проблема. Допълнително предизвикателство в този смисъл е устойчивостта на системата на здравеопазване предвид на предвиденото увеличаване на разходите, свързани с възрастта. Наскоро бе стартиран проект на национална стратегия по здравеопазване, но не е ясно как ще бъде осъществена тя и какви ще са ползите от нея по отношение на ефективността на разходите и устойчивостта. Съществува необходимост от укрепване на предоставянето на обществени първични грижи.
- (13) Процентът на преждевременното напускане на училище в Малта продължава да бъде висок, но се приемат мерки за намаляването му и се създава цялостна система за наблюдение. Придобиването на основни умения обаче остава ниско, което допринася за ниска грамотност и преждеременно напускане на училище. Очаква се подходящото осъществяване на наскоро приетата национална стратегия за грамотност да подкрепи усилията за отстраняване на този недостатък. Това трябва да бъде допълнено от други мерки, които се очаква да подобрят съответствието с пазара на труда на образованието и обучението. Сред тези мерки са реформата на рамката за чиракуване, създаването на стратегия за учене през целия живот, въвеждане на учене в процеса на работа в професионалното образование и обучение и специфична програма, финансирана чрез Европейския социален фонд.

- (14) Понастоящем Малта прилага редица значителни мерки, които целят да увеличат участието на жените на пазара на труда, особено чрез предоставянето на безплатни услуги по детски грижи на домакинства, в които родителите работят или се учат допълнително. От основно значение ще бъде ефективното прилагане на тези мерки. Органите помагат и с предоставянето на следучилищни занимания и с предлагането на възможности за изпращане на децата на училище преди началото на часовете, за да могат родителите да съчетаят по-добре личния с професионалния живот. Предвиждат се и данъчни стимули за насърчаване на родителите да изпращат децата си в заведения за детски грижи, които вече работят по предишни схеми. Малко обаче се прави за предоставяне и насърчаване на използването на гъвкави работни правила, като дистанционната работа и гъвкавото работно време, които биха спомогнали за повторното интегриране на жените на пазара на труда.
- (15) За да подобри допълнително международната си конкурентоспособност, като избегне потенциалното отрицателно отражение на несъответствието между промените в заплатите и в производителността, Малта все още трябва да отстрани недостатъците на инфраструктурите си в секторите на енергетиката и транспорта, които могат да навредят на потенциала ѝ, особено предвид на повишените цени на енергията. Електроенергийната връзка с Италия трябва да бъде осъществена тази година и ще подобри сигурността на доставките, като може да допринесе за диверсифицирането на доставките и използването на външно генерирана енергия от възобновяеми източници. Планираното свързване с европейската газова мрежа също ще допринесе за енергийния микс на Малта, като ще я направи по-малко зависеща от един основен източник на енергия и ще повиши по този начин привлекателността ѝ като място за бизнес. Все още не е използван потенциалът на произведената у дома енергия от възобновяеми източници, с изключение на известен успех в използването на фотоволтаична енергия.
- (16) Известна липса на ефективност в публичната администрация ограничава допълнителното развитие на бизнес климата в Малта. Въпреки подобренията в обществените поръчки, които са в правилната посока, процедурите за обществените поръчки продължават да бъдат прекалено дълги и водят до неефективни публични разходи. Тези мерки не са придружени от цели, което затруднява оценката на ефективността им. Липсата на алтернативи на дълговото финансиране води до високи равнища на разходите за финансиране на предприятията, което оказва натиск върху икономическата им дейност. Тази „склонност към задлъжнялост“ на предприятията може да доведе до изключително висока корпоративна задлъжнялост и неефикасно разпределяне на капитала. Ето защо трябва да се търсят допълнителни възможности за недългово финансиране. Продължава да съществува липсата на ефективност в съдебната система, подчертана в конкретните препоръки за Малта през 2013 г. Въпреки че се очаква до края на 2014 г. да се осъществяват някои от многобройните предложения за реформа, представени през ноември 2013 г. от Комисията за реформа на съдебната система, продължава да е нужно да се обявят ясен график и приоритизиране на мерките. Остава също да се види как тези мерки ще спомогнат за решаване на проблема с висящите дела, особено с оглед на набелязаните по-горе пропуски.
- (17) Малта засили регулаторния надзор, за да гарантира стабилността на финансовия сектор. Към функциите на Централната банка на Малта беше

добавен макропруденциалният надзор и бе поставен специален акцент върху въпросите на финансовата стабилност, като Съвместният съвет за финансова стабилност сега е залегнал в законодателството. Бяха взети задоволителни мерки за подобряване на провизиите за загуби, свързани с необслужвани заеми, главно чрез въвеждането на преразглеждане на банково правило 9.

- (18) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Малта. Тя извърши оценка на програмата за стабилност и на националната програма за реформи. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Малта, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС предвид на необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнището на ЕС към бъдещите национални решения. Препоръките ѝ в рамките на европейския семестър са изразени в препоръки 1—5 по-долу.
- (19) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност на Малта, като становището му⁹ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.
- (20) В рамките на европейския семестър Комисията също така извърши анализ на икономическата политика на еврозоната като цяло. Въз основа на този анализ Съветът отправи конкретни препоръки към държавите членки, чиято парична единица е еврото. Малта следва също да гарантира цялостното и навременно изпълнение на тези препоръки,

ПРЕПОРЪЧВА на Малта да предприеме следните действия през периода 2014—2015 г.:

1. Да коригира прекомерния дефицит по устойчив начин до 2014 г. През 2015 г. да засили съществено бюджетната стратегия, за да гарантира изискваната структурна корекция от 0,6 % от БВП към постигане на средносрочната цел. След това да продължи със структурна корекция от поне 0,5 % всяка година и повече, ако икономическите условия са добри или ако е необходимо, за да се гарантира спазването на правилото за дълга, за да се запази съотношението на консолидирания държавен дълг в посока към устойчиво намаление. Да приключи приемането на закона за фискална отговорност с оглед на въвеждането на задължителна, основана на правила многогодишна фискална рамка и на създаването на независима институция, натоварена с наблюдението на фискалните правила и приемането на макроикономически прогнози, на които се основава фискалното планиране. Да продължи с подобряването на данъчната дисциплина и отклонението от данъчно облагане чрез гарантиране на продължаване на разгръщането и оценката на предприетите досега мерки, като се извършат допълнителни действия, особено чрез насърчаване използването на електронни средства за заплащане.
2. Да ускори текущата пенсионна реформа, по-конкретно чрез значително ускорение на планираното увеличение на законоустановената пенсионна възраст и впоследствие чрез обвързването ѝ с промените в продължителността на живота. Да гарантира осигуряването на ефективно от гледна точка на разходите и устойчиво използване на наличните ресурси, като първични грижи, чрез осъществяването на цялостна реформа на системата на общественото здравеопазване.

⁹ Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

3. Да продължи усилията в областта на политиката за повишаване на съответствието с пазара на труда на образованието и обучението и за подобрене на придобиването на основни умения чрез увеличени усилия по отдавна необходимата реформа на системата на чиракуване. Да намали допълнително преждевременното напускане на училище, по-конкретно чрез финализирането и въвеждането на обявената национална стратегия за грамотност. Допълнително да подобри участието на жените на пазара на труда, особено на тези, които искат да се завърнат на пазара на труда, чрез насърчване на гъвкави работни правила.
4. Да разнообрази енергийния микс на икономиката, включително чрез увеличаване на дела на енергията, произведена от възобновяеми източници.
5. Да продължи усилията за подобряване на ефикасността и да намали продължителността на процедурите за обществени поръчки; да насърчи алтернативите за дългово финансиране на предприятията чрез улесняване на достъпа до капиталовите пазари и чрез разработването на фондове за рисков капитал; да увеличи ефективността на съдебната система, като осигури навременно и ефективно прилагане на планираната съдебна реформа.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*