

Брюксел, 5.6.2019 г.
COM(2019) 518 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

**относно националната програма за реформи на Малта за 2019 г. и съдържаща
становище на Съвета относно програмата за стабилност на Малта за 2019 г.**

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Малта за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Малта за 2019 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 комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

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 21 ноември 2018 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2019 г. В него надлежно беше отчетен Европейският стълб на социалните права, обявен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 21 март 2019 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 21 ноември 2018 г. Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение, в който Малта не е посочена като държава членка, за която ще се извърши задълбочен преглед. На същата дата Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, която беше одобрена от Европейския съвет на 21 март 2019 г. На 9 април 2019 г. Съветът прие препоръката относно икономическата политика на еврозоната („препоръка за еврозоната“).
- (2) Като държава членка, чиято парична единица е еврото, и с оглед на тясната взаимообвързаност между икономиките в икономическия и паричен съюз, Малта

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

следва да гарантира пълното и своевременното изпълнение на препоръката за еврозоната в съответствие с препоръки 1 и 2 по-долу.

- (3) Докладът за Малта за 2019 г.² беше публикуван на 27 февруари 2019 г. В него бяха оценени напредъкът на Малта в изпълнението на специфичните за страната препоръки, приети от Съвета на 13 юли 2018 г., последващите действия във връзка със специфичните за страната препоръки, приети през предходните години, и напредъкът на Малта по отношение на националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“.
- (4) На 16 април 2019 г. Малта представи своята национална програма за реформи за 2019 г., а на 30 април 2019 г. своята програма за стабилност за 2019 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (5) Съответните специфични за всяка държава препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове) за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета³, когато това е необходимо за подпомагане на изпълнението на съответните препоръки на Съвета, Комисията може да поиска от дадена държава членка да преразгледа своето споразумение за партньорство и съответните програми и да предложи промени в тях. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоките относно прилагането на мерките, обвързващи ефективността на ЕСИ фондовете с доброто икономическо управление⁴.
- (6) Спрямо Малта понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж. В своята програма за стабилност за 2019 г. правителството планира намаление на номиналния излишък от 2 % от БВП през 2018 г. до 0,9 % от БВП през 2019 г., последвано от леко увеличение до 1,0 % от БВП през 2020 г. и допълнително до 1,1 % от БВП през 2021 г. и 2022 г. Въз основа на преизчисленото структурно салдо⁵ средносрочната бюджетна цел — балансиран бюджет в структурно изражение — продължава да бъде преизпълнена през целия програмен период. Според програмата за стабилност съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да остане под заложената в Договора референтна стойност от 60 % от БВП и постепенно да намалее от 46 % от БВП през 2018 г. до около 33 % през 2022 г. Макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози е реалистичен. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. структурното салдо се очаква да отчете излишък от 0,6 % от БВП през 2019 г. и 0,8 % от БВП през 2020 г., което е над средносрочната бюджетна цел. Като цяло, становището на Съвета е, че се очаква Малта да спазва разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж през 2019 и 2020

² SWD(2019) 1017 final.

³ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, без еднократните и временните мерки, преизчислено от Комисията по общоприетата методика.

г. Същевременно развитието на разходите следва да бъде наблюдавано внимателно в краткосрочен и средносрочен план, особено с оглед на възможни бъдещи рискове по отношение на солидността на приходите.

- (7) Увеличаването на разходите, свързани със застаряването на населението, представлява риск за дългосрочната устойчивост на публичните финанси. Публичните разходи, свързани със застаряването на населението, в областта на пенсионната и здравната система се очаква да нараснат значително в сравнение с други държави от ЕС, което показва риск от нарастване на дълга в дългосрочен план. Няколко мерки имат за цел да увеличат адекватността на пенсиите чрез засилване на стимулите за частните пенсионни спестявания и за доброволните професионални пенсии. Текущите усилия спомогнаха за увеличаване на предлагането на работна сила и за удължаване на трудовия живот с положително въздействие върху заетостта на жените и по-възрастните работници. През 2018 г. правителството направи корекции, за да включи вноските, направени след навършване на пенсионна възраст, и позволи на самостоятелно заетите пенсионери и пенсионерите, работещи на непълно работно време, на възраст под 65 години да плащат вноски, пропорционални на техните доходи, като по този начин се насърчава по-дългият трудов живот. Въпреки това законоустановената пенсионна възраст, която постепенно се увеличава от сегашните 62 години, след 2027 г. ще остане непроменена на 65 години, независимо от прогнозирания допълнителен ръст на очакваната продължителност на живота. Групата за пенсионна стратегия, създадена през 2018 г., се очаква да публикува доклад до декември 2020 г., в който да очертае препоръки за подобряване на адекватността и устойчивостта на пенсионната система. Що се отнася до здравеопазването, понастоящем се предприемат мерки за децентрализиране на услугите от болниците към първичната медицинска помощ и за подобряване на предоставянето на услуги за дългосрочни грижи. Настоящите планове за разширяване на капацитета за извънболнични грижи на обществените болници могат да помогнат за справяне с дългите периоди на чакане за определени специалисти. Въпреки това досега все още не са напълно използвани други мерки за намаляване на ненужните направления към специалисти и за пренасочване на неподходящото използване на спешната медицинска помощ към извънболничните грижи, което пречи на подобряването на ефективността на системата. Въвежда се нова концепция за центрове за първични медицински грижи и се правят инвестиции за постепенно разширяване на използването на електронното здравеопазване с цел да се децентрализират услугите от болниците към първичните медицински грижи. С оглед на нарастващото търсене на дългосрочни грижи, през 2017—2018 г. бяха въведени нови видове услуги за грижи в общността и в домашни условия. Въпреки своя потенциал, мерките в областта на пенсиите и здравеопазването все още не са оказали въздействие върху фискалната устойчивост.
- (8) През последното десетилетие в Малта се наблюдава отчетливо пренасочване към сектора на услугите със силен акцент върху международно ориентираните области, като финансовите услуги, туризма и дистанционните хазартни игри. Разрастването на сектора на услугите допринесе за икономическия растеж и за голям излишък по текущата сметка. В същото време нарастващата зависимост от сектори, които се считат за уязвими спрямо рискове за финансовата цялост, създава предизвикателства за рамката на управление, като оказва натиск върху капацитета за надзор и правоприлагане. По-специално, размерът на финансовия и хазартния сектор, усилията за привличане на оператори на криптовалута

изискват ефективно прилагане на нормативната уредба за борба с изпирането на пари. Неотдавнашното увеличаване на човешките и бюджетните ресурси на отдела за анализ и финансово разузнаване, както и укрепването на неговите процедури и процеси, са положителни стъпки. Управленските слабости, особено в борбата с корупцията, могат да се отразят неблагоприятно и върху бизнес средата и да повлияят отрицателно на инвестициите. По-специално, съществува риск от конфликт на интереси на различни нива на управление. Освен това звеното за борба с икономическите престъпления към полицията в момента не разполага с достатъчно персонал. В този контекст е важно да се създаде подсилена законодателна рамка, съчетана със своевременно и цялостно прилагане. Подобряването на управленската рамка и осигуряването на ефективно прилагане са ключов елемент за запазването на привлекателността на Малта и за защитата на икономиката от рискове, свързани с репутацията.

- (9) Застрахователният сектор е изложен на рискове от пасивен надзор, при които сътрудничеството между националните и външните надзорни органи е от съществено значение. За разлика от банковия сектор, дъщерните дружества в застрахователния сектор подлежат на вътрешен надзор, т.е. застрахователните дружества, регистрирани в Малта и осъществяващи дейност в други държави, са под прекия надзор на малтийския регулатор. Въпреки това капацитетът за надзор все още не е достатъчно засилен. В допълнение, сложността на застрахователните бизнес модели и продукти, с увеличен интерес към създаването и разширяването на специализирани застрахователни инструменти, изисква строг надзор.
- (10) В момента се извършват реформи, насочени към продължаване на подобряването на независимостта на съдебната власт и на съдебната система. Съдебната система продължава да е изправена пред редица предизвикателства. Това включва по-специално създаването на нова прокурорска служба, независима от главния прокурор и полицията, както беше препоръчано и от Комисията за демокрация чрез право към Съвета на Европа (Венецианската комисия) в становище относно Малта, прието през декември 2018 г. Освен това една засилена рамка за управление, включително ефективно правоприлагане в съдебната система и в областта на борбата с корупцията, е предпоставка за получаване на пълните ползи от инвестициите.
- (11) Делът на иновативните предприятия все още изостава. Научните изследвания и иновациите трябва да бъдат укрепени чрез интелигентна специализация, така че това да допринесе за растежа на производителността. Малта все още не е формулирала последователна, всеобхватна и дългосрочна стратегия за конкурентоспособността, чрез която националната икономика да се придвижи нагоре по веригата за създаване на стойност. Като се има предвид специализацията на Малта в бързо разрастващите се услуги и нейните амбиции в областта на технологията на блок-веригата, от решаващо значение е да се инвестира дори още повече в административен и надзорен капацитет. Освен това подобряването на резултатите от иновациите в Малта ще изисква допълнителни инвестиции в нематериални активи, включително научноизследователска и развойна дейност, справяне с недостига на умения и засилване на връзките между науката и бизнеса, като всичко това е съчетано с по-ефективно управление на системата за научни изследвания и иновации.
- (12) Малта трябва да насърчава преминаването към по-устойчива икономика с ефективно използване на ресурсите, например чрез инвестиране в неизползвания

потенциал за енергийна ефективност и възобновяеми енергийни източници, цикъла на управление на водите, управлението на отпадъците, борбата с нарастващите емисии от климатичните инсталации, действията в областта на климата и устойчивата мобилност, която ще намали емисиите от автомобилния транспорт. Поради ограничения избор на алтернативни начини за придвижване и пътуване до работното място, както и поради високата степен на използване на автомобилите, пътните задръствания представляват един от най-слабите аспекти на бизнес средата в Малта и продължават да бъдат голямо предизвикателство. Освен това емисиите на парникови газове от автомобилния транспорт са се увеличили през последните 5 години. Делът на възобновяемите енергийни източници в енергийния микс се е увеличил до 7,2 % през 2017 г., което е малко над индикативната крива от 6,5 % за 2017/2018 г. Крайното енергопотребление на Малта обаче непрекъснато се увеличава. Необходими са допълнителни инвестиции в различните сектори в краткосрочен план, за да се постигнат националните цели за 2020 г. в областта на енергията от възобновяеми източници и енергийната ефективност. За разработването на нови/усъвършенствани технологии, насочени към околната среда и изменението на климата, следва да се прилагат мерки за финансиране или подпомагане на научноизследователската и развойната дейност. Екологичните и социалните разходи за бума на жилищния пазар изискват по-строг мониторинг. Спрямо депонирането на строителни отпадъци следва да се прилагат принципите на кръговата икономика, за да се ограничи неговото въздействие върху околната среда. Икономическите и социалните последици от увеличаването на разходите за жилищно настаняване изискват внимание.

- (13) Равнището на заетост в Малта, което сега е над средното за ЕС, продължава да се увеличава. Специален акцент в тази област би бил от полза за хората с увреждания. Разликата между жените и мъжете по отношение на заетостта продължава да бъде най-голямата в ЕС и участието на жените на пазара на труда силно спада при жените на възраст след 35 години, което се дължи до голяма степен на отговорностите за полагане на грижи. Увеличаването на подкрепата на пазара на труда за безработните лица, които полагат неформални грижи, би могло да спомогне за преодоляване на тази разлика. Нарастващото използване на чуждестранен персонал за справяне с недостига на работна ръка и умения създава социални предизвикателства и предизвикателства по отношение на устойчивостта. Инициативите на политиката в областта на пазара на труда, уменията и социалното приобщаване се нуждаят от по-добър мониторинг и оценка.
- (14) Малта инвестира сравнително големи суми в образованието и обучението, но това все още не е довело до по-добри резултати за всички. Инвестиционната стратегия се нуждае от допълнителен акцент върху коригирането на неравностойното социално положение, за да бъде в съответствие с принципа на социалния стълб по отношение на качествено и приобщаващо образование. Въпреки мерките за справяне с преждевременното напускане на училище, процентът на напускащите училище все още е един от най-високите в ЕС. Неотдавнашните мерки са насочени също така към подобряване на приобщаващия характер на висшето образование, но в момента нивото на завършилите остава под средното за ЕС и води до предизвикателства във връзка с уменията. Участието в обучението за възрастни нараства, но все още е ниско за нискоквалифицираните и неактивните лица.

- (15) Борбата с агресивното данъчно планиране е от съществено значение, за да станат данъчните системи по-ефективни и справедливи, както се признава в препоръката за еврозоната от 2019 г. Разпространението между държавите членки на ефектите от стратегиите на данкоплатците за агресивно данъчно планиране налага координирани действия на националните политики, които да допълват законодателството на ЕС. Малта предприе мерки срещу агресивното данъчно планиране, но високото равнище на плащанията за дивиденди и авторски и лицензионни възнаграждения като процент от БВП показват, че данъчните правила на Малта се използват от предприятията, които прибягват към агресивно данъчно планиране. Липсата на данъци, удържани при източника (т.е. от лица, пребиваващи в ЕС, към такива, които пребивават в трети държави), върху дивиденди, лихви и авторски и лицензионни възнаграждения, направени от предприятия със седалище в Малта, може да доведе до пълно избягване на данъчно облагане върху тези плащания, ако те не са обложени също в държавата на местоназначение. Въпреки че режимът на Малта за приспадане на фиктивните лихви ще спомогне за намаляване на склонността към задлъжняване, правилата за борба със злоупотребите на схемата, в комбинация с високи лихви и основан на запасите режим, налагат внимателно наблюдение с цел предотвратяване на всякакви злоупотреби с цел агресивно данъчно планиране. Въпреки че програмата за индивидуални инвеститори и програмата за визи и разрешения за пребиваване на Малта не дават автоматично пребиваване за данъчни цели, ако изискванията са изпълнени, доходът може да бъде освободен от облагане под режима непробиваващи лица, ако доходът не се прехвърля към Малта, без да има съществени изисквания за физическо присъствие. Те могат да улеснят практиките на агресивно данъчно планиране и са посочени от ОИСП като мерки, при които има потенциално висок риск от злоупотреба с цел заобикаляне на автоматичния обмен на финансова информация.
- (16) Програмирането на средствата от ЕС за периода 2021—2027 г. би могло да спомогне за справяне с някои от недостатъците, установени в препоръките, по-специално в областите, обхванати от приложение Г към доклада за страната⁶. Това ще позволи на Малта да използва по най-добрия начин тези средства за идентифицираните сектори.
- (17) В рамките на европейския семестър за 2019 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Малта и го публикува в доклада за страната от 2019 г. Тя оцени също програмата за стабилност за 2019 г., националната програма за реформи за 2019 г., както и предприетите последващи действия във връзка с препоръките към Малта, отправени през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика в Малта, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на Съюза предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнище Съюз към бъдещите решения на държавите членки.
- (18) Предвид тази оценка Съветът разглежда програмата за стабилност за 2019 г. и е на мнение, че Малта се очаква да спазва разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж,

⁶

SWD(2019) 1017 final.

ПРЕПОРЪЧВА на Малта да предприеме следните действия през 2019 г. и 2020 г.:

1. Да гарантира фискалната устойчивост на системата на здравеопазването и пенсионната система, включително чрез ограничаване на ранното пенсиониране и адаптиране на законоустановената пенсионна възраст с оглед на очакванията за удължаване на продължителността на живота.
2. Да коригира елементите от данъчната система, които могат да улеснят агресивното данъчно планиране от страна на физически лица и мултинационални компании, по-специално чрез изходящи плащания. Да укрепи цялостната рамка на управление, включително чрез продължаване на усилията за разкриване и преследване на корупцията. Да запази постигнатия текущ напредък по укрепване на нормативната уредба за борба с изпирането на пари, а именно по отношение на прилагането. Да укрепи независимостта на съдебната власт, по-специално гаранциите за съдебните назначения и уволнения, и да създаде отделна прокурорска служба.
3. Да насочи икономическата политика, свързана с инвестициите, към сферата на научните изследвания и иновациите, управлението на природните ресурси, ресурсната и енергийната ефективност, устойчивия транспорт, намаляването на задръстванията по пътищата и приобщаващото образование и обучение.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*