



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 13 czerwca 2022 r.
(OR. fr, en)

9765/22

ECOFIN 554
UEM 158
SOC 349
EMPL 231
COMPET 452
ENV 553
EDUC 222
RECH 345
ENER 261
JAI 816
GENDER 94
ANTIDISCRIM 74
JEUN 105
SAN 350

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Nr dok. Kom.:	9418/22 - COM(2022) 620 final
Dotyczy:	Zalecenie dotyczące ZALECENIA RADY w sprawie krajowego programu reform Malty na 2022 r., zawierającego opinię Rady na temat przedstawionego przez Maltę programu stabilności na 2022 r.

Delegacje otrzymują w załączeniu wspomniany wyżej projekt zalecenia Rady, w wersji zmienionej i uzgodnionej przez różne komitety Rady, oparty na wniosku Komisji COM(2022) 620 final.

ZALECENIE RADY

z dnia ...

w sprawie krajowego programu reform Malty na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Maltę programu stabilności na 2022 r.

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 gospodarczych¹, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

- (1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241², którym ustanowiono Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zapewnia wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociąga za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczynia się on do odbudowy gospodarczej oraz wdrażania zrównoważonych i pobudzających wzrost reform i inwestycji, których celem jest w szczególności promowanie zielonej i cyfrowej transformacji, zwiększając jednocześnie odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Pomaga również wzmocnić stabilność finansów publicznych oraz pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w średnim i długim okresie. Maksymalny wkład finansowy dla każdego państwa członkowskiego w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zostanie zaktualizowany w czerwcu 2022 r., zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (2) W dniu 24 listopada 2021 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej na 2022 r. Należycie uwzględniono w niej Zobowiązanie społeczne z Porto, podpisane w dniu 7 maja 2021 r., do dalszego wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych, proklamowanego przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. W dniu 25 marca 2022 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2022 r. W dniu 24 listopada 2021 r., na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011³, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Malty jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro oraz wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2022 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. W dniu 5 kwietnia 2022 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro⁴ („zalecenie dla strefy euro na 2022 r.”), a w dniu 14 marca 2022 r. – wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).

⁴ Zalecenie Rady z dnia 5 kwietnia 2022 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (Dz.U. C 153 z 7.4.2022, s. 1).

- (3) Inwazja Rosji na Ukrainę, która nastąpiła wkrótce po globalnej pandemii, znacząco zmieniła kontekst geopolityczny i gospodarczy. Skutki tej inwazji odczuwane przez gospodarki państw członkowskich to między innymi wyższe ceny energii, żywności i surowców oraz słabsze perspektywy wzrostu gospodarczego. Wyższe ceny energii stanowią duże obciążenie zwłaszcza dla gospodarstw domowych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, które doświadczają ubóstwa energetycznego lub są nim zagrożone, oraz dla przedsiębiorstw najbardziej podatnych na podwyżki cen energii. Unia doświadczona również bezprecedensowego napływu osób uciekających z Ukrainy. Skutki gospodarcze wynikające z prowadzonej przez Rosję wojny napastniczej w różnym stopniu odciskają się na poszczególnych państwach członkowskich. W tym kontekście w dniu 4 marca 2022 r. decyzją wykonawczą Rady (UE) 2022/382⁵ uruchomiono po raz pierwszy dyrektywę Rady 2001/55/WE⁶, przyznając wysiedleńcom z Ukrainy prawo do legalnego pobytu w Unii, a także dostęp do kształcenia i szkolenia, rynku pracy, opieki zdrowotnej, mieszkań i opieki społecznej.

⁵ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz.U. L 71 z 4.3.2022, s. 1).

⁶ Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz.U. L 212 z 7.8.2001, s. 12).

- (4) Biorąc pod uwagę szybko zmieniającą się sytuację gospodarczą i geopolityczną, europejski semestr ponownie służy do zakrojonej na szeroką skalę koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia w 2022 r., ewoluując jednocześnie zgodnie z wymogami dotyczącymi wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, jak opisano w rocznej analizie zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2022 r. Realizacja przyjętych planów odbudowy i zwiększania odporności jest istotna dla realizacji priorytetów polityki w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te uwzględniają wszystkie stosowne zalecenia krajowe, wydane w cyklach europejskiego semestru w latach 2019 i 2020, lub znaczną część tych zaleceń. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019 i 2020 pozostają aktualne również w odniesieniu do planów odbudowy i zwiększania odporności, które są uzupełniane, aktualizowane lub zmieniane zgodnie z art. 14, 18 i 21 rozporządzenia (UE) 2021/241, obok wszelkich innych zaleceń dla poszczególnych krajów wydanych do dnia przedłożenia takich uzupełnionych, zaktualizowanych lub zmodyfikowanych planów odbudowy i zwiększania odporności.
- (5) Ogólna klauzula wyjścia przewidziana w pakcie stabilności i wzrostu została uruchomiona w marcu 2020 r. W swoim komunikacie z dnia 3 marca 2021 r., zatytułowanym „Rok od wybuchu pandemii COVID-19: działania z zakresu polityki fiskalnej”, Komisja przedstawiła swoją opinię, z której wynika że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym jednym z kluczowych kryteriów ilościowych powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Zwiększona niepewność i poważne ryzyko pogorszenia się perspektyw gospodarczych w związku z wojną w Europie, bezprecedensowe podwyżki cen energii oraz utrzymujące się zakłócenia w łańcuchu dostaw uzasadniają przedłużenie na 2023 r. ogólnej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu.

- (6) Zgodnie z podejściem przyjętym w zaleceniu Rady z dnia 18 czerwca 2021 r.⁷, zawierającym opinię Rady na temat programu stabilności Malty na 2021 r., ogólny kurs polityki fiskalnej jest obecnie najlepiej mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów oraz z wyłączeniem tymczasowych środków nadzwyczajnych wynikających z kryzysu związanego z COVID-19), ale z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych, w stosunku do średniookresowego potencjalnego wzrostu⁸. Wykraczając poza ogólny kurs polityki fiskalnej, aby ocenić, czy krajowa polityka fiskalna ma ostrożny charakter, a jej struktura sprzyja trwałej odbudowie gospodarczej zgodnej z celami zielonej i cyfrowej transformacji, należy zwrócić uwagę także na zmiany bieżących wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów oraz z wyłączeniem tymczasowych środków nadzwyczajnych wynikających z kryzysu związanego z COVID-19) i inwestycji finansowanych z zasobów krajowych⁹.

⁷ Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady w sprawie programu stabilności Malty na 2021 r. (Dz.U. C 304 z 29.7.2021, s. 83).

⁸ Szacunki dotyczące kursu polityki fiskalnej i jego elementów zawarte w niniejszym zaleceniu są szacunkami Komisji opartymi na założeniach leżących u podstaw prognozy Komisji z wiosny 2022 r. Szacunki Komisji dotyczące średniookresowego potencjalnego wzrostu nie uwzględniają pozytywnego wpływu reform, które są częścią planu odbudowy i zwiększania odporności i mogą pobudzić potencjalny wzrost.

⁹ Niefinansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ani innych funduszy unijnych.

- (7) W dniu 2 marca 2022 r. Komisja przyjęła komunikat zawierający ogólne wytyczne dotyczące polityki fiskalnej w 2023 r. (zwane dalej „wytycznymi fiskalnymi”), aby wesprzeć państwa członkowskie w przygotowaniu programów stabilności i konwergencji, a tym samym wzmocnić koordynację polityki. Opierając się na perspektywach makroekonomicznych w prognozie z zimy 2022 r., Komisja zwróciła uwagę, że w 2023 r. stosowne wydawałoby się przejście od ogółem wspierającego kursu polityki fiskalnej w latach 2020–2022 do zasadniczo neutralnego ogólnego kursu polityki fiskalnej, przy jednoczesnym zachowaniu gotowości do reagowania na zmieniającą się sytuację gospodarczą. Komisja stwierdziła, że zalecenia fiskalne na 2023 r. nadal powinny być różne dla poszczególnych państw członkowskich i uwzględniać potencjalne efekty zewnętrzne dla innych krajów. Komisja wezwała państwa członkowskie do uwzględnienia wytycznych w ich programach stabilności i konwergencji. Komisja zobowiązała się, że będzie ściśle monitorować sytuację gospodarczą i w razie potrzeby dostosuje swoje wytyczne polityczne, najpóźniej pod koniec maja 2022 r. w wiosennym pakiecie europejskiego semestru.
- (8) W odniesieniu do wytycznych fiskalnych zalecenia fiskalne na 2023 r. biorą pod uwagę gorsze perspektywy gospodarcze, zwiększoną niepewność i dalsze ryzyko pogorszenia się koniunktury oraz wyższą inflację, niż zakładano w prognozie Komisji z zimy 2022 r. W związku z powyższym działania fiskalne muszą mieć na celu rozwijanie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego, a także zachowanie siły nabywczej gospodarstw domowych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, tak aby złagodzić skutki podwyżek cen energii i pomóc ograniczyć presję inflacyjną wynikającą z efektów drugiej rundy za pomocą ukierunkowanych i tymczasowych środków. Polityka fiskalna musi pozostać elastyczna, aby można było ją dostosować do szybko zmieniających się okoliczności, w tym wyzwań, jakie pojawiają się w zakresie obrony i bezpieczeństwa w związku z prowadzoną przez Rosję wojną napastniczą przeciwko Ukrainie, oraz musi być zróżnicowana w poszczególnych państwach członkowskich w zależności od ich sytuacji fiskalnej i gospodarczej, w tym ich narażenia na kryzys i napływ wysiedleńców z Ukrainy.

- (9) W dniu 13 lipca 2021 r. Malta przedstawiła Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Zgodnie z art. 19 rozporządzenia (UE) 2021/241 Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oceny zamieszczonymi w załączniku V do tego rozporządzenia. W dniu 5 października 2021 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Malty¹⁰. Uruchomienie transz jest uzależnione od przyjęcia przez Komisję decyzji, zgodnie z art. 24 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2021/241, stwierdzającej, że Malta osiągnęła w zadowalający sposób odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady. Osiągnięcie w zadowalający sposób zakłada, że działania związane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie zostały odwrócone.
- (10) W dniu 15 kwietnia 2022 r. Malta przedłożyła swój krajowy program reform na 2022 r., a w dniu 2 maja 2022 r. – swój program stabilności na 2022 r., w terminie określonym w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je równoczesnej ocenie. Zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241 krajowy program reform na 2022 r. odzwierciedla również półroczne sprawozdania Malty z postępów w realizacji jej planu odbudowy i zwiększania odporności.
- (11) W dniu 23 maja 2022 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe dotyczące Malty 2022. Oceniono w nim postępy Malty w uwzględnianiu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019, 2020 i 2021 i podsumowano realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Malte, z uwzględnieniem tabeli wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano luki dotyczące wyzwań, których nie uwzględniono w planie odbudowy i zwiększania odporności lub uwzględniono je jedynie częściowo, a także nowych i pojawiających się wyzwań, w tym związanych z inwazją Rosji na Ukrainę. Oceniono w nim również postępy Malty we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów Unii dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów Organizacji Narodów Zjednoczonych w zakresie zrównoważonego rozwoju.

¹⁰ ST 11941/2021; ST 11941/2021 ADD 1.

- (12) W dniu 23 maja 2022 r. Komisja wydała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Malty, ponieważ jej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2021 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % produktu krajowego brutto (PKB). W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione. Zgodnie z komunikatem z dnia 2 marca 2022 r. Komisja nie zaproponowała wszczęcia nowych procedur nadmiernego deficytu wiosną 2022 r. i ponownie oceni, czy konieczne jest zaproponowanie wszczęcia takich procedur jesienią 2022 r.
- (13) W swoim zaleceniu z dnia 20 lipca 2020 r.¹¹ Rada zaleciła Malcie przyjęcie w 2020 i 2021 r. wszelkich środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, niezbędnych do skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomoczenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Malcie – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. W 2021 r., według danych zweryfikowanych przez Eurostat, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Malty zmniejszył się z 9,5 % PKB w 2020 r. do 8,0 %. Działania w zakresie polityki fiskalnej podjęte przez Maltę wspierały odbudowę gospodarki w 2021 r., podczas gdy wartość tymczasowych nadzwyczajnych środków obniżyła się z 6,3 % PKB w 2020 r. do 4,7 % w 2021 r. Środki przyjęte przez Maltę w 2021 r. były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Środki dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które rząd przyjął w latach 2020 i 2021, miały charakter tymczasowy lub były zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Według danych zweryfikowanych przez Eurostat dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł z 53,4 % PKB w 2020 r. do 57,0 % PKB w 2021 r.

¹¹ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Malty na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Maltę programu stabilności na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 116).

(14) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie stabilności na 2022 r., jest realistyczny. Rząd prognozuje, że realny PKB wzrośnie w 2022 r. o 4,4 %, a w 2023 r. – o 3,9 %. Dla porównania, w prognozie Komisji z wiosny 2022 r. przewidziano niższy wzrost realnego PKB w wysokości 4,2 % w 2022 r., natomiast wyższy wzrost w 2023 r. – o 4,0 %. W programie stabilności na 2022 r. rząd oczekuje, że w 2022 r. deficyt nominalny spadnie do poziomu 5,4 % PKB, a w 2023 r. – do 4,6 %. Spadek w 2022 r. odzwierciedla głównie wzrost aktywności gospodarczej i efekt netto częściowego wycofania nadzwyczajnych środków wsparcia, natomiast w odpowiedzi na wysokie ceny energii wprowadzono nowe środki. W programie stabilności na 2022 r. przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrośnie w 2022 r. do 58,6 %, a w 2023 r. – do 59,4 % PKB. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dniu granicznym prognozy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2022 i 2023 przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2022 r. ma wynieść, odpowiednio, 5,6 % PKB i 4,6 % PKB. Jest to zgodne z poziomem deficytu przewidywanym w programie stabilności na 2022 r. W prognozie Komisji z wiosny 2022 r. przewiduje się podobną relację długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, która w 2022 r. wyniesie 58,5 %, a w 2023 r. – 59,5 %. Według prognozy Komisji z wiosny 2022 r. średniookresowy (średnia z 10 lat) wzrost produktu potencjalnego szacowany jest na 4,5 %. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które są częścią planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogą zwiększyć potencjalny wzrost gospodarczy Malty.

- (15) W 2022 r. rząd stopniowo wycofał większość środków wprowadzonych w reakcji na kryzys związany z COVID-19, w związku z czym prognozuje się, że tymczasowe nadzwyczajne środki zmniejszą z 4,7 % PKB w 2021 r. do 1,3 % w 2022 r. Na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych mają wpływ środki, które przyjęto, aby przeciwdziałać gospodarczym i społecznym skutkom wzrostu cen energii, i których wartość w prognozie Komisji z wiosny 2022 r. szacuje się na 1,0 % PKB w 2022 r. i 0,6 % PKB w 2023 r.¹² Środki te obejmują głównie obniżenie podatków pośrednich od zużycia energii oraz subsydia do produkcji energii w celu zrekompensowania wzrostu cen importowanej energii elektrycznej i cen emisji dwutlenku węgla. Środki te ogłoszono jako tymczasowe. Jeżeli jednak ceny energii pozostaną wysokie w 2023 r., niektóre z tych środków mogłyby zostać utrzymane. Niektóre z tych środków nie są ukierunkowane, w szczególności subsydia na produkcję energii i obniżki akcyzy na paliwo. Na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych ma również wpływ koszt zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy, który według prognozy Komisji z wiosny 2022 r. ma wynieść 0,1 % PKB w 2022 r. i 0,1 % PKB w 2023 r.¹³
- (16) W swoim zaleceniu z dnia 18 czerwca 2021 r. Rada zaleciła, aby w 2022 r. Malta kontynuowała wspierający kurs polityki fiskalnej, w tym wykorzystując impuls zapewniany przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymała inwestycje finansowane z zasobów krajowych. Rada zaleciła również, by Malta prowadziła – gdy warunki ekonomiczne na to pozwolą – politykę fiskalną mającą na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej oraz zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.

¹² Dane liczbowe odzwierciedlają poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków wprowadzanych od jesieni 2021 r., w tym bieżących dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – środków w zakresie nakładów inwestycyjnych.

¹³ Zakłada się, że łączna liczba wysiedleńców, którzy dotrą z Ukrainy do Unii, osiągnie stopniowo 6 mln do końca 2022 r., a ich rozmieszczenie geograficzne szacuje się na podstawie wielkości istniejącej diaspory, względnej liczby ludności przyjmującego państwa członkowskiego oraz rzeczywistego rozmieszczenia wysiedleńców z Ukrainy w całej Unii od marca 2022 r. W przypadku kosztów budżetowych na osobę szacunki opierają się na modelu mikrosymulacyjnym Euromod opracowanym przez Wspólne Centrum Badawcze Komisji, z uwzględnieniem zarówno transferów pieniężnych, do których osoby te mogą być uprawnione, jak i świadczeń rzeczowych, takich jak edukacja i opieka zdrowotna.

(17) Według prognozy Komisji z wiosny 2022 r. oraz z uwzględnieniem informacji zawartych w programie stabilności Malty na 2022 r. prognozuje się, że kurs polityki fiskalnej w 2022 r. będzie wspierający, na poziomie -1,5 % PKB, zgodnie z zaleceniem Rady¹⁴. Malta planuje dalsze wspieranie odbudowy gospodarki poprzez wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji, zgodnie z zaleceniem Rady. Prognozuje się, że pozytywny wpływ, jaki na działalność gospodarczą mają wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych, wzrośnie o 0,2 punktu procentowego PKB w porównaniu z 2021 r. Przewiduje się, że inwestycje finansowane z zasobów krajowych będą miały restrykcyjny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który wyniesie 0,3 punktu procentowego w 2022 r.¹⁵ W związku z tym Malta nie planuje utrzymania inwestycji finansowanych z zasobów krajowych. Jednocześnie prognozuje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) w 2022 r. będzie mieć ekspansywny wpływ na ogólny kurs polityki fiskalnej, który wyniesie 1,6 punktu procentowego. Ten znaczący ekspansywny wpływ obejmuje dodatkowy wpływ środków mających zaradzić gospodarczym i społecznym skutkom wzrostu cen energii (0,5 % PKB), a także koszty zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy (0,1 % PKB). Ponadto rząd przyznał wsparcie finansowe gospodarstwom domowym (0,3 % PKB), zwiększone świadczenia emerytalne o charakterze składkowym i nieskładkowym przewyższające korektę kosztów utrzymania (0,2 % PKB), natomiast stopa wzrostu zużycia pośredniego (po skorygowaniu o środki) pozostała wysoka (0,4 % PKB).

¹⁴ Ujemna (dodatnia) wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce (niedoborowi) wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, wskazując na ekspansywną (restrykcyjną) politykę fiskalną.

¹⁵ Prognozuje się, że inne wydatki kapitałowe finansowane z zasobów krajowych będą miały neutralny wpływ, który wyniesie 0,0 punktu procentowego PKB.

- (18) W prognozie Komisji z wiosny 2022 r. przewiduje się, że w 2023 r. kurs polityki fiskalnej będzie na poziomie 1,1 % PKB, przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki¹⁶. Prognozuje się, że w 2023 r. Malta będzie nadal wykorzystywać dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji wspierających odbudowę. Prognozuje się, że pozytywny wpływ, jaki na działalność gospodarczą mają wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych, wzrośnie o 0,2 punktu procentowego PKB w porównaniu z 2022 r. Przewiduje się, że inwestycje finansowane z zasobów krajowych będą miały restrykcyjny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który wyniesie 0,1 punktu procentowego w 2023 r.¹⁷ Jednocześnie przewiduje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) w 2023 r. będzie mieć restrykcyjny wpływ na ogólny kurs polityki fiskalnej, który wyniesie 1,3 punktu procentowego. Obejmuje to wpływ stopniowego wycofywania środków wprowadzonych w obliczu wzrostu cen energii (0,4 % PKB), tymczasowego wsparcia finansowego dla gospodarstw domowych (0,3 % PKB) oraz składkowych i nieskładkowych świadczeń emerytalnych przekraczających korektę kosztów utrzymania (0,2 % PKB). Ponadto oczekuje się, że wzrost zużycia pośredniego (po skorygowaniu o środki) będzie niższy od wzrostu nominalnego PKB (0,4 % PKB).
- (19) W programie stabilności na 2022 r. przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie się stopniowo obniżać do poziomu 4,6 % PKB w 2023 r., do 2,8 % w 2024 r. i do 2,4 % w 2025 r. W związku z tym planuje się, że do 2024 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych spadnie poniżej 3 % PKB. W programie stabilności na 2022 r. przewidziano spadek relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB do 2025 r. – w 2024 r. ma ona obniżyć się do 58,6 %, a w 2025 r. – do 57,2 %. Z analizy przeprowadzonej przez Komisję wynika, że zagrożenie dla długookresowej zdolności do obsługi długu wydaje się średnie w średnim okresie.

¹⁶ Ujemna (dodatnia) wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce (niedoborowi) wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, wskazując na ekspansywną (restrykcyjną) politykę fiskalną.

¹⁷ Prognozuje się, że inne wydatki kapitałowe finansowane z zasobów krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,1 punktu procentowego PKB.

(20) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) rozporządzenia (UE) 2021/241 i kryterium 2.2 załącznika V do tego rozporządzenia plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmacniających się reform i inwestycji, które należy zakończyć do dnia 31 sierpnia 2026 r., wraz z orientacyjnym harmonogramem ich realizacji. Pomagają one sprostać wszystkim wyzwaniom gospodarczym i społecznym, które zostały wskazane w stosownych zaleceniach krajowych skierowanych do Malty przez Radę w ramach europejskiego semestru w latach 2019 i 2020, obok zaleceń dla tego kraju wydanych do dnia przyjęcia planu odbudowy i zwiększania odporności, lub znacznej części tych wyzwań. W szczególności plan odbudowy i zwiększania odporności jest ambitny i przewiduje reformy i inwestycje mające na celu sprostanie wyzwaniom zidentyfikowanym w odniesieniu do zdrowia, zatrudnienia, edukacji i umiejętności, zielonej i cyfrowej transformacji, wymiaru sprawiedliwości oraz walki z korupcją i praniem pieniędzy. Jednym z filarów długoterminowej wizji gospodarczej rządu jest dobre sprawowanie władzy, a w planie odbudowy i zwiększania odporności przewidziano znaczne wysiłki w celu rozwiązania problemów w tej dziedzinie. Dużo miejsca w planie odbudowy i zwiększania odporności poświęcono również inwestycjom w edukację, proponując odpowiednie działania służące zniwelowaniu wad w systemie edukacji. Znaczna część planowanych inwestycji koncentruje się na zielonej i cyfrowej transformacji, co stanowi realizację zaleceń krajowych dotyczących inwestycji w tych obszarach. W planie odbudowy i zwiększania odporności częściowo uwzględniono zidentyfikowane wyzwania w odniesieniu do agresywnego planowania podatkowego, do badań naukowych i innowacji oraz do stabilności systemu emerytalnego.

- (21) Oczekuje się, że realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności Malty przyczyni się do dalszych postępów w zakresie zielonej i cyfrowej transformacji. Środki wspierające realizację celów klimatycznych na Malcie stanowią 53,8 % łącznej alokacji w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności, a środki wspierające realizację celów cyfrowych – 25,5 %. Pełna realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z odpowiednimi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi, pomoże Malcie szybko przezwyciężyć skutki kryzysu związanego z COVID-19, wzmacniając jednocześnie jej odporność. Systematyczne angażowanie partnerów społecznych i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje ważne dla pomyślnej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, a także innych polityk gospodarczych i polityk zatrudnienia wykraczających poza zakres tego planu, ponieważ służy zapewnieniu szerokiego poczucia odpowiedzialności za cały program polityczny.
- (22) Malta nie przedłożyła jeszcze umowy partnerstwa przewidzianej w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060¹⁸ ani innych programów polityki spójności przewidzianych w tym rozporządzeniu. Zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2021/1060 Malta ma uwzględnić w programowaniu funduszy polityki spójności na lata 2021–2027 stosowne zalecenia krajowe. Jest to jeden z warunków wstępnych poprawy skuteczności i zmaksymalizowania wartości dodanej wsparcia finansowego otrzymywanego z funduszy polityki spójności, przy jednoczesnym przyczynianiu się do koordynacji, komplementarności i spójności między tymi funduszami polityki spójności a innymi instrumentami i funduszami unijnymi. Pomyślne wdrożenie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i programów polityki spójności zależy również od usunięcia przeszkód dla inwestycji wspierających zieloną i cyfrową transformację oraz zrównoważony rozwój terytorialny.

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159).

- (23) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności Malta mierzy się z szeregiem dodatkowych wyzwań związanych z cechami jej systemu podatkowego, które sprzyjają agresywnemu planowaniu podatkowemu. Przeciwdziałanie mu ma nadal kluczowe znaczenie dla poprawy efektywności i sprawiedliwości systemu podatkowego, jak zaznaczono w zaleceniu dla strefy euro na 2022 r. Odczuwane przez inne państwa członkowskie skutki uboczne strategii agresywnego planowania podatkowego wymagają skoordynowanych działań w ramach polityk krajowych w celu uzupełnienia prawodawstwa Unii. Malta podjęła działania przeciwko praktykom agresywnego planowania podatkowego, realizując uzgodnione wcześniej międzynarodowe i europejskie inicjatywy oraz zobowiązując się w swoim planie odbudowy i zwiększania odporności do przeprowadzenia niezależnego badania dotyczącego płatności wychodzących i przychodzących (tj. między rezydentami Unii a rezydentami państw trzecich), a następnie – na podstawie jego wyników – do wdrożenia odpowiednich aktów prawnych. Niemniej jednak przekazywanie przez przedsiębiorstwa z siedzibą na Malcie wychodzących płatności odsetek, opłat licencyjnych i dywidend do jurysdykcji o zerowych lub niskich stawkach podatkowych (co oznacza każdą jurysdykcję, w której ustawowa stawka podatku dochodowego od osób prawnych jest niższa od najniższej ustawowej stawki podatku od osób prawnych w Unii, wynoszącej 9 %), może prowadzić do całkowitego uniknięcia opodatkowania takich płatności do czasu wprowadzenia na Malcie podatków u źródła lub równoważnych środków ochronnych w celu zapewnienia właściwego opodatkowania takich płatności. Ponadto traktowanie spółek mających na Malcie rezydencję podatkową, ale nie domicyl podatkowy, nadal stwarza ryzyko podwójnego nieopodatkowania zarówno przedsiębiorstw, jak i osób fizycznych.
- (24) Celem wniosku Komisji w sprawie planu REPowerEU – przygotowanego na podstawie mandatu powierzonego Komisji przez szefów państw lub rządów Unii w Deklaracji wersalskiej – jest jak najszybsze uniezależnienie Unii od importu paliw kopalnych z Rosji. W tym celu Komisja zamierza określić najodpowiedniejsze projekty, inwestycje i reformy na poziomie krajowym, regionalnym i unijnym w porozumieniu z państwami członkowskimi. Środki te służą zmniejszeniu zależności od paliw kopalnych ogółem, a także znalezieniu innych źródeł importu paliw kopalnych niż Rosja.

(25) Malta jest opóźniona w działaniach służących osiągnięciu do 2030 r. celu redukcji o 19 % w stosunku do poziomów z 2005 r. emisji gazów cieplarnianych nieobjętych unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji (ETS), uwzględnionych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842¹⁹. Zobowiązanie Malty do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. będzie wymagać stałego wysiłku inwestycyjnego ze strony zarówno gospodarstw domowych, jak i przedsiębiorstw oraz rządu. W związku z tym, że ambitniejsze cele klimatyczne Unii koncentrują się na bardziej przystępnej cenowo, bezpiecznej i zrównoważonej energii, należy w większym stopniu starać się o wykorzystanie potencjału Malty w zakresie energii słonecznej i wiatrowej, w tym pływających morskich źródeł energii, biorąc pod uwagę, że źródła odnawialne stanowią jedynie 8 % jej koszyka energetycznego. Malta jest w dużym stopniu zależna od ropy naftowej (48 %) i gazu ziemnego (44 %). W 2020 r. 86 % energii elektrycznej na Malcie pochodziło z gazu ziemnego. Choć Malta nie importuje gazu ani ropy z Rosji²⁰, to zaczyna odczuwać gwałtowny wzrost cen energii. Malta zamierza zapewnić większe bezpieczeństwo dostaw energii dzięki budowie drugiego elektroenergetycznego połączenia międzysystemowego. Zmniejszenie zależności od paliw kopalnych wymagałoby również modernizacji sieci przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej, a także inwestycji w magazynowanie energii elektrycznej w celu zapewnienia niezawodnych i elastycznych dostaw energii z możliwością szybkiego reagowania. Koncentracja na efektywności energetycznej budynków, w szczególności mieszkalnych, m.in. poprzez upowszechnienie pomp ciepła i innych ekologicznych rozwiązań, pomogłaby zmniejszyć zapotrzebowanie na energię. Realizacja przez Maltę celów pakietu „Gotowi na 55” będzie wymagać dalszego zwiększenia ambicji w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększenia wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej. Ponadto stale rosną emisje z transportu drogowego, które stanowią największe źródło emisji gazów cieplarnianych nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji. Zmniejszenie zagęszczenia ruchu wymagałoby udoskonalenia transportu publicznego, wdrożenia inteligentnych systemów transportowych oraz inwestycji w infrastrukturę mobilności miękkiej (np. chodniki i drogi dla rowerów) w celu zapewnienia bezpiecznych alternatyw dla korzystania z prywatnych samochodów.

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 (Dz.U. L 156 z 19.6.2018, s. 26).

²⁰ Eurostat (2020), udział importu z Rosji w łącznym imporcie gazu ziemnego, surowej ropy naftowej i węgla kamiennego. Średnia wielkość całkowitego importu dla UE-27 opiera się na wielkości importu spoza UE-27. W przypadku Malty w całkowitym imporcie uwzględniono również handel wewnątrzunijny. Dane dla surowej ropy naftowej nie obejmują produktów rafinowanych.

- (26) Chociaż przyspieszenie transformacji w kierunku neutralności klimatycznej i odchodzenia od paliw kopalnych spowoduje znaczne koszty restrukturyzacji w kilku sektorach, Malta może skorzystać z mechanizmu sprawiedliwej transformacji w kontekście polityki spójności, aby złagodzić społeczno-gospodarcze skutki transformacji. Ponadto Malta może wykorzystać Europejski Fundusz Społeczny Plus, ustanowiony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057²¹, do poprawy możliwości zatrudnienia i wzmocnienia spójności społecznej.
- (27) W świetle dokonanej przez Komisję oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2022 r., a jej opinia²² znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu 1.
- (28) W kontekście bliskich powiązań między gospodarkami państw członkowskich należących do strefy euro i ich wspólnego wkładu w funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej Rada zaleciła państwom członkowskim należącym do strefy euro podjęcie działań, w tym poprzez ich plany odbudowy i zwiększania odporności, w celu wdrożenia zaleceń określonych w zaleceniu dotyczącym polityki gospodarczej strefy euro na 2022 r. W przypadku Malty kwestia ta znalazła odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniach 1, 2 i 3,

NINIEJSZYM ZALECA Malcie podjęcie w latach 2022 i 2023 działań mających na celu:

1. W 2023 r. – zapewnienie, aby wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych był zgodny z ogólnie neutralnym kursem polityki, przy uwzględnieniu dalszego tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Zapewnienie gotowości do dostosowania wydatków bieżących do zmieniającej się sytuacji. Rozwijanie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, uwzględniając inicjatywę REPowerEU, w tym poprzez wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. W okresie po 2023 r. – prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie.

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1296/2013 (Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 21).

²² Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

2. Kontynuowanie realizacji swojego planu odbudowy i zwiększania odporności zgodnie z kamieniami milowymi i wartościami docelowymi zawartymi w decyzji wykonawczej Rady z dnia 5 października 2021 r. Przedłożenie dokumentów programowych dotyczących polityki spójności na lata 2021–2027 w celu sfinalizowania negocjacji z Komisją i następnie rozpoczęcia wdrażania tych dokumentów.
3. Podjęcie skutecznych działań wobec tych cech systemu podatkowego, które mogą ułatwiać agresywne planowanie podatkowe przez osoby fizyczne i przedsiębiorstwa międzynarodowe, m.in. poprzez zapewnienie wystarczającego opodatkowania wychodzących płatności odsetek, opłat licencyjnych i dywidend, a także zmianę przepisów dotyczących spółek niemających domicylu podatkowego na Malcie.
4. Zmniejszenie ogólnej zależności od paliw kopalnych. Przyspieszenie upowszechniania odnawialnych źródeł energii, promowanie i umożliwianie inwestycji w energię wiatrową i słoneczną, w tym w pływające morskie źródła energii, dalsze udoskonalanie sieci przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej na Malcie oraz tworzenie zachęt do magazynowania energii elektrycznej w celu zapewnienia niezawodnych i elastycznych dostaw energii z możliwością szybkiego reagowania. Zmniejszenie zapotrzebowania na energię poprzez poprawę efektywności energetycznej, zwłaszcza w budynkach mieszkalnych. Ograniczenie emisji pochodzących z transportu drogowego poprzez rozwiązanie problemu zagęszczenia ruchu dzięki poprawie jakości usług transportu publicznego, inteligentnym systemom transportowym oraz inwestycjom w infrastrukturę mobilności miękkiej.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

W imieniu Rady

Przewodniczący/Przewodnicząca