



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 5.6.2019
COM(2019) 518 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Maltas nationella reformprogram 2019 med avgivande av rådets yttrande om Maltas stabilitetsprogram 2019

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Maltas nationella reformprogram 2019 med avgivande av rådets yttrande om Maltas stabilitetsprogram 2019

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken¹, särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

- (1) Den 21 november 2018 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2019 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. I den togs vederbörlig hänsyn till den europeiska pelaren för sociala rättigheter som proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 17 november 2017. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 21 mars 2019. Den 21 november 2018 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även rapporten om förvarningsmekanismen, enligt vilken Malta inte var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Samma dag antog kommissionen också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet, som godkändes av Europeiska rådet den 21 mars 2019. Den 9 april 2019 antog rådet rekommendationen om den ekonomiska politiken i euroområdet (nedan kallad *rekommendationen för euroområdet*).
- (2) Med tanke på de nära inbördes kopplingarna mellan ekonomierna i Ekonomiska och monetära unionen bör Malta, i egenskap av medlemsstat som har euron som valuta,

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

säkerställa att rekommendationen för euroområdet, vilken avspeglas i rekommendationerna 1 och 2, genomförs till fullo och utan onödiga dröjsmål.

- (3) Landsrapporten för Malta 2019² offentliggjordes den 27 februari 2019. Den innehöll en bedömning av hur väl Malta hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 13 juli 2018, med uppföljningen av tidigare års rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål.
- (4) Den 16 april 2019 lade Malta fram sitt nationella reformprogram för 2019 och den 30 april 2019 sitt stabilitetsprogram för samma år. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes kopplingar ska kunna beaktas.
- (5) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna för 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013³ får kommissionen begära att en medlemsstat ska se över och föreslå ändringar av sin partnerskapsöverenskommelse och av relevanta program när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta rekommendationer från rådet. Kommissionen har i riktlinjerna för tillämpning av åtgärder som sammanlänkar effektiva europeiska struktur- och investeringsfonder med sund ekonomisk styrning beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa denna bestämmelse⁴.
- (6) Malta omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del. Enligt stabilitetsprogrammet för 2019 planerar regeringen en minskning av det samlade överskottet från 2 % av BNP under 2018 till 0,9 % av BNP under 2019, följt av en marginell ökning till ett överskott på 1,0 % av BNP under 2020 och ytterligare till 1,1 % av BNP under 2021 och 2022. På grundval av det omräknade strukturella saldot⁵ kommer det medelfristiga budgetmålet – en budget som strukturellt sett är i balans – att fortsätta att överträffas under hela programperioden. Enligt stabilitetsprogrammet förväntas den offentliga skuldkvoten ligga kvar strax under fördragets referensvärde på 60 % av BNP och därefter successivt minska från 46 % av BNP under 2018 till cirka 33 % under 2022. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser är realistiskt. Enligt kommissionens vårprognos 2019 beräknas det strukturella saldot ligga på ett överskott på 0,6 % av BNP under 2019 och 0,8 % av BNP under 2020, vilket är över det medelfristiga budgetmålet. Sammantaget anser rådet att Malta kan förväntas följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler 2019 och 2020. Samtidigt bör utgiftsutvecklingen noga övervakas på kort och medellång sikt, särskilt med tanke på eventuella framtida risker i fråga om inkomsternas stabilitet.
- (7) Större åldersrelaterade utgifter utgör en risk för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. De åldersrelaterade offentliga utgifterna inom pensionssystemet och hälso- och sjukvårdssystemet förväntas öka betydligt i jämförelse med andra EU-länder,

² SWD(2019) 1017 final.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Det konjunkturrensade saldot exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, omräknat av kommissionen enligt den gemensamt överenskomna metoden.

vilket tyder på en risk för en ökande skuldsättning på lång sikt. Flera åtgärder har vidtagits i syfte att höja pensionernas tillräcklighet även genom att öka incitamenten till privat pensionssparande och frivilliga tjänstepensioner. Pågående insatser har bidragit till att öka arbetskraftsutbudet och förlänga yrkeslivet, vilket har haft en positiv inverkan på sysselsättningsgraden för kvinnor och äldre arbetstagare. Under 2018 gjorde regeringen vissa justeringar för att inkludera avgifter som betalas in efter pensionsåldern och gjorde det möjligt för egenföretagare och deltidsanställda pensionstagare under 65 år att betala avgifter i proportion till sina inkomster, vilket har bidragit till att förlänga yrkeslivet. Den lagstadgade pensionsåldern höjs gradvis från nuvarande 62 år och kommer 2027 att bli 65 år, men kommer inte att ändras efter det trots att den förväntade livslängden enligt prognoserna ökar. Den grupp som inrättades 2018 för att ta fram en pensionsstrategi väntas offentliggöra en rapport senast i december 2020, med rekommendationer till hur pensionssystemet kan förbättras så att pensionerna är tillräckliga och hållbara. Inom hälso- och sjukvården har det vidtagits åtgärder för att decentralisera tjänsterna från sjukhus till primärvården och för att förbättra den långvariga vården och omsorgen. De befintliga planerna på att utvidga de offentliga sjukhusens öppenvård kan bidra till att minska de långa köerna till viss specialistvård. Andra åtgärder för att minska onödiga remisser till specialister och uppmuntra öppenvård när det är lämpligare än akutvård har hittills inte utnyttjats fullt ut, vilket gör att systemet inte har blivit effektivare. En ny form av primärvårdscentraler och investeringar i syfte att gradvis öka användningen av e-hälsovård genomförs för att decentralisera tjänsterna från sjukhusen till primärvården. På grund av att behovet av långvarig vård och omsorg ökar infördes nya typer av närvårds- och hemvårdstjänster 2017–2018. Trots den potential som finns har åtgärderna på pensionsområdet och hälso- och sjukvårdsområdet ännu inte visat sig påverka de offentliga finansernas hållbarhet.

- (8) Under det senaste årtiondet har tjänstesektorn vuxit sig allt starkare i Malta, med ett starkt fokus på internationella områden som finansiella tjänster, turism och hasardspel via internet. Tjänstesektorns utvidgning har stimulerat den ekonomiska tillväxten och lett till ett stort överskott i bytesbalansen. Det ökande beroendet av sektorer som anses vara utsatta för risker när det gäller finansiell integritet innebär dock samtidigt en utmaning för förvaltningsstrukturen och kräver resurser för tillsyn och kontroll av efterlevnaden. Särskilt den finansiella sektorns och spelsektorns storlek och ansträngningarna för att attrahera aktörer som använder kryptovaluta kräver en fungerande kontroll av efterlevnaden av bestämmelserna om penningtvätt. Ett steg i rätt riktning är att finansunderrättelseenhetens personal- och budgetresurser nyligen har ökats samt att dess förfaranden och rutiner har förbättrats. Brister inom förvaltningen, särskilt när det gäller att bekämpa korruption, kan också ha en negativ inverkan på företagsklimatet och investeringarna. En risk för intressekonflikter förekommer till exempel på olika förvaltningsnivåer. Dessutom är polisens enhet för ekonomisk brottslighet idag underbemannad. Det är därför viktigt både att lagstiftningen skärps och att den genomförs grundligt och utan dröjsmål. En förbättring av förvaltningsstrukturen och ett effektivt genomförande är avgörande för att Malta ska förbli attraktivt och för att dess ekonomi ska skyddas från anseenderisker.
- (9) Försäkringssektorn är utsatt för risker för passiv tillsyn, där samarbetet mellan inhemska och externa tillsynsmyndigheter är avgörande. Till skillnad från banksektorn utövas tillsynen över dotterbolag inom försäkringssektorn av inhemska tillsynsmyndigheter, vilket innebär att försäkringsbolag som är registrerade i Malta och bedriver försäkringsverksamhet i andra länder står direkt under den maltesiska tillsynsmyndighetens kontroll. Tillsynsmyndigheternas kapacitet har dock ännu inte

förstärkts tillräckligt. Försäkringsbolagens komplexa företagsmodeller och produkter samt det växande intresset för att ta fram och vidareutveckla specialiserade försäkringslösningar kräver noggrann tillsyn.

- (10) Reformen som syftar till att fortsätta öka rättsväsendets och rättssystemets oberoende pågår. Detta innebär särskilt inrättandet av en ny åklagarmyndighet som är oberoende av *Attorney General* och polisen, vilket även rekommenderades av Europeiska kommissionen för demokrati genom lag (Venedigkommissionen) som lyder under Europarådet, i ett yttrande om Malta som antogs i december 2018. En starkt förvaltningsstruktur, bland annat ett verksamt system för rättslig kontroll och korruptionsbekämpning, är en förutsättning för att man ska kunna utnyttja samtliga fördelar av investeringarna.
- (11) Andelen innovativa företag släpar fortfarande efter. Forsknings- och innovationsresultaten måste stärkas med hjälp av smart specialisering så att de kan bidra till ökad produktivitet. Malta har ännu inte börjat utforma en enhetlig, övergripande och långsiktig konkurrensstrategi som kan hjälpa den inhemska ekonomin att röra sig uppåt i värdekedjan. Med tanke på Maltas specialisering på snabbväxande tjänster och dess ambitioner när det gäller blockkedjeteknik är det avgörande med ännu fler investeringar i förvaltnings- och tillsynskapaciteten. För att kunna förbättra Maltas innovationsresultat kommer det dessutom att krävas ytterligare investeringar i immateriella tillgångar inklusive forskning och utveckling, åtgärder för att motverka kompetensbrister och för att skapa en bättre koppling mellan forskning och näringsliv, allt inom ramen för en effektivare förvaltning av forsknings- och innovationssystemet.
- (12) Malta måste främja övergången till en mer hållbar och resurseffektiv ekonomi, till exempel genom att investera i den outnyttjade potentialen för energieffektivitet och förnybar energi, vattenförvaltning, avfallshantering, åtgärder mot de ökande utsläppen från luftkonditionering, klimatåtgärder och hållbara transporter som kommer att begränsa utsläppen från vägtransporter. Med få alternativ till bil för transport och pendling och en hög andel bilar är trafikstockningarna en av de svagaste aspekterna av Maltas företagsklimat och utgör fortfarande en stor utmaning. Utsläppen av växthusgaser från vägtransporter har dessutom ökat kraftigt under de senaste fem åren. Andelen förnybar energi i energimixen hade ökat till 7,2 % under 2017, vilket är något över den vägledande utvecklingsnivån på 6,5 % för 2017/2018. Den slutliga energiförbrukningen i Malta ökar dock kontinuerligt. På kort sikt krävs det ytterligare investeringar inom alla sektorer för att de nationella målen för förnybar energi och energieffektivitet ska uppnås till 2020. Det krävs medel eller stöd till forskning och utveckling för att man ska kunna ta fram ny eller förbättrad teknik för hantering av miljö- och klimatförändringar. De miljömässiga och sociala kostnaderna av bostadsboomen måste övervakas noga. Den cirkulära ekonomins principer bör tillämpas vid bortskaffande av byggavfall så att miljöpåverkan begränsas. De ekonomiska och sociala konsekvenserna av ökade bostadskostnader måste ses över.
- (13) Sysselsättningsgraden i Malta är i dag över EU-genomsnittet och fortsätter att öka. Särskilda satsningar i detta avseende skulle kunna gynna personer med funktionsnedsättning. Skillnaden mellan kvinnors och mäns sysselsättning är fortfarande störst i EU och kvinnors deltagande på arbetsmarknaden minskar kraftigt från och med 35-årsåldern, till stor del beroende på vård- och omsorgsansvar. Fler arbetsmarknadsåtgärder för arbetslösa anhängigvårdare skulle kunna leda till att skillnaden minskade. Det faktum att man i allt högre utsträckning anlitar utländsk arbetskraft för att råda bot på bristen på arbetskraft och kompetens skapar såväl sociala

problem som hållbarhetsproblem. Politiska initiativ som rör arbetsmarknad, kompetens och social inkludering skulle gynnas av bättre övervakning och utvärdering.

- (14) Malta investerar förhållandevis stora belopp i allmän och yrkesinriktad utbildning men detta har ännu inte lett till bättre resultat för alla. Investeringsstrategin skulle tjäna på ett större fokus på att hjälpa människor i mindre gynnade samhällsgrupper så att den kan förenas med principen om en god och inkluderande utbildning för alla i pelaren för sociala rättigheter. Trots åtgärder för att minska andelen unga med högst grundskoleutbildning är denna fortfarande en av de högsta i EU. Åtgärder har nyligen vidtagits för att den högre utbildningen ska bli mer inkluderande, men andelen högskoleutbildade ligger fortfarande under EU-genomsnittet vilket leder till kompetensutmaningar. Deltagandet i vuxenutbildning ökar, men är fortfarande lågt bland lågutbildade och personer utanför arbetskraften.
- (15) Åtgärder mot aggressiv skatteplanering är en förutsättning för att skattesystemen ska bli mer effektiva och rättvisa, vilket konstateras i 2019 års rekommendation för euroområdet. Skattebetalarnas aggressiva skatteplanering får spridningseffekter mellan medlemsstaterna och kräver att EU-lagstiftningen kompletteras med samordnade nationella åtgärder. Malta har vidtagit åtgärder mot aggressiv skatteplanering, men det faktum att utdelningar och royaltier utgör en stor andel av BNP tyder på att landets skattebestämmelser utnyttjas av företag som ägnar sig åt aggressiv skatteplanering. Att ingen källskatt uppbärs för utdelningar, räntor och royaltier från företag baserade i Malta till utlandet (dvs. från personer bosatta i EU till personer bosatta i tredjeland) kan leda till att ingen skatt överhuvudtaget uppbärs för de här utbetalningarna, om de heller inte omfattas av skatt i det mottagande landet. Maltas ordning för avdrag för fiktiv ränta kommer att bidra till att minska snedvridningen mellan lån och egenfinansiering, men reglerna för att förhindra missbruk i kombination med en generös avkastning och ett aktiebaserat system betyder att det krävs noggrann övervakning för att hindra att de missbrukas för aggressiv skatteplanering. De maltesiska programmen för enskilda investerare och för visum ger inte automatiskt skatterättslig hemvist, men en särskild ordning för utländska personer gör det möjligt att undanta inkomst utan att det ställs krav på betydande fysisk närvaro, förutsatt att vissa krav uppfylls och att inkomsten inte överförs till Malta. Dessa program kan underlätta aggressiv skatteplanering och anses av OECD innebära en potentiellt hög risk för missbruk i syfte att kringgå det automatiska utbytet av upplysningar om finansiella konton.
- (16) Programplaneringen för EU-medel för perioden 2021–2027 kan bidra till att åtgärda en del av de brister som identifierats i rekommendationerna, särskilt på de områden som anges i bilaga D till landsrapporten⁶. Malta skulle på detta sätt bättre kunna utnyttja dessa medel på de identifierade områdena, med beaktande av regionala skillnader.
- (17) Kommissionen har inom ramen för 2019 års europeiska planeringstermin gjort en omfattande analys av Maltas ekonomiska politik och redogjort för den i 2019 års landsrapport. Kommissionen har även bedömt stabilitetsprogrammet för 2019 och det nationella reformprogrammet för 2019 samt uppföljningen av de rekommendationer Malta har fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmens relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Malta utan också att unionens regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att

⁶ SWD(2019) 1017 final.

stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på unionsnivå.

- (18) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet för 2019 och anser att Malta kan väntas följa stabilitets- och tillväxtpakten.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Malta att 2019 och 2020 vidta följande åtgärder:

1. Säkerställa hållbara offentliga finanser inom hälso- och sjukvårdssystemet och pensionssystemet, bland annat genom att begränsa förtida pensionsuttag och genom att justera den lagstadgade pensionsåldern mot bakgrund av den längre förväntade livslängden.
2. Vidta åtgärder när det gäller sådana inslag i skattesystemet som kan underlätta aggressiv skatteplanering för enskilda och företag, särskilt genom utgående betalningar. Stärka den allmänna förvaltningsstrukturen, bland annat genom fortsatta insatser för att upptäcka och lagföra korruption. Arbeta vidare med att stärka regelverket för bekämpning av penningtvätt, särskilt vad gäller tillsynsåtgärder. Stärka rättsväsendets oberoende, särskilt skyddsåtgärderna för utnämningar och avskedanden inom rättsväsendet, och inrätta en separat åklagarmyndighet.
3. Inrikta den investeringsrelaterade ekonomiska politiken på forskning och innovation, förvaltning av naturresurser, resurs- och energieffektivitet, hållbara transporter, minskning av trafikstockningar samt inkluderande utbildning.

Utfärdad i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*