



Брюксел, 5.6.2019 г.
COM(2019) 515 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

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

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Литва за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Литва 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 също прие Доклада за механизма за предупреждение, в който Литва 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 (наричана оттук нататък „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, Литва

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 2 и 3 по-долу. По-специално, инвестиционните мерки ще спомогнат за изпълнението на втората препоръка за еврозоната, що се отнася до подкрепата на инвестициите, а мерките за образованието ще спомогнат за изпълнението на третата препоръка за еврозоната относно функционирането на пазара на труда.

- (3) Докладът за Литва² за 2019 г. беше публикуван на 27 февруари 2019 г. В него бе оценен напредъкът на Литва в изпълнението на специфичните за държавата препоръки, приети от Съвета на 13 юли 2018 г., последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Литва през предходните години, както и напредъкът на страната по националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“.
- (4) На 10 май 2019 г. Литва 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) Понастоящем спрямо Литва се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж. В своята програма за стабилност за 2019 г. правителството планира да постигне номинален излишък от 0,4 % от БВП през 2019 г. и 0,2 % през 2020 г., преди очакваното допълнително намаляване до 0,1 % от БВП през 2021 г. Въз основа на преизчисленото структурно салдо⁵ средносрочната бюджетна цел от 1 % от БВП в структурно изражение е преизпълнена през целия период на програмата. През 2017 г. на Литва беше предоставено и временно отклонение, свързано с изпълнението на структурните реформи. Това отклонение се пренася за следващ период от три години. Според програмата за стабилност за 2019 г. съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да спадне от 34,2 % от БВП през 2018 г. до 32,9 % през 2022 г. Макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози е реалистичен. В същото време мерките, необходими за постигане на планираните

² SWD(2019) 1014 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 другите временни мерки, преизчислено от Комисията с помощта на общоприетата методика.

цели за излишъка от 2020 г. нататък, все още не са достатъчно конкретни. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. структурното салдо се очаква да отбележи дефицит от 1 % от БВП през 2019 г. и 0,9 % от БВП през 2020 г. в съответствие със средносрочната бюджетна цел. 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. Като цяло Съветът е на мнение, че се очаква Литва да спазва разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж през 2019 г. и 2020 г.

- (7) През юни 2018 г. правителството прие пакет от законодателни актове за прилагане на цялостен пакет от шест структурни реформи, обхващащи ключовите области на образованието, здравеопазването, данъчното облагане, неформалната икономика, пенсиите и иновациите.
- (8) Литва продължи да предприема мерки за борба със сивата икономика и за подобряване на спазването на данъчното законодателство. Въпреки че тези мерки показаха обнадеждаващи резултати, цялостното спазване на данъчното законодателство остава слабо. Литва все още има една от най-големите разлики между потенциалните и реално събраните приходи от ДДС в ЕС. Допълнителното повишаване на спазването на данъчното законодателство ще повиши приходите и ще направи данъчната система по-справедлива. Не бяха предприети мерки за разширяване на данъчната основа към източници, които са по-малко вредни за растежа. Екологичните данъци и данъците върху недвижимото имущество остават под средното за Европейския съюз и не се предвиждат промени в данъчното облагане на автомобилите, нито в таксата за ползване на пътищата за частни пътници.
- (9) От 2018 г. насам публичните пенсии автоматично се индексират спрямо ръста на заплатите. Очаква се това да доведе до намаляване на публичните разходи за пенсии от 6,9 % от БВП през 2016 г. на 5,2 % през 2070 г. Поради прогнозирания спад в заетостта обаче адекватността на пенсиите се очаква да намалее, тъй като пенсионните обезщетения няма да съответстват на ръста на заплатите. Съотношението между пенсионното обезщетение и работната заплата, което изразява коефициента на средната пенсия спрямо средната работна заплата, се очаква да спада постоянно, като сегашното му равнище е вече едно от най-ниските в Съюза. В действащото законодателство се посочва, че когато това съотношение намалява, правителството трябва да предложи коригиращи мерки. Поради несигурността относно точното естество и графика на тези бъдещи мерки, те не се отчитат в прогнозите в доклада относно застаряването на населението. Те обаче представляват риск за устойчивостта на публичните финанси. Ако общото съотношение между пенсионното обезщетение и работната заплата остане непроменено до 2070 г., разходите за пенсии ще се увеличат до 7 % от БВП вместо да намалее до 5,2 %, както се предвижда. Поради това съществува несигурност относно начина, по който ще се прилага на практика пенсионното законодателство, и относно последиците от него за фискалната устойчивост и адекватността на пенсиите с течение на времето.
- (10) Големият дял на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване, заедно с нарастващото неравенство по отношение на доходите, продължават да бъдат основни предизвикателства за Литва, които възпрепятстват перспективите ѝ за приобщаващ икономически растеж. Въпреки продължителния икономически растеж, много членове на литовското общество (напр.

възрастните хора, хората с увреждания, децата, домакинствата на самотни родители и безработните) са изложени на особено висок риск от бедност и социално изключване. Въпреки че мрежата за социална закрила беше подобрена през последните години, общата корективна сила на литовската данъчна система и система за социална сигурност и на разходите за социална закрила като дял от БВП остава сред най-ниските в Европейския съюз. Бяха предприети някои първи стъпки за справяне с високото равнище на бедност и неравенство по отношение на доходите, като например въвеждането на „сумата за нуждите от минимално потребление“, увеличението на всеобщите детски надбавки и индексацията на пенсиите за старост. Трайно високите равнища на бедност и неравенство обаче показват, че страната все още трябва да измине дълъг път към сближаване спрямо средното равнище на социална сигурност в Европейския съюз и че е необходимо да се инвестира в мерки за преодоляване на социалното изключване. Стратегиите за активно включване на уязвимите групи са по-ефективни, когато съчетават по-добра адекватност на схемите за минимални доходи и пенсии, мерки за активизиране на пазара на труда и по-добро предоставяне на социални услуги, включително грижи за децата и социално жилищно настаняване.

- (11) Пазарът на труда стана по-свит в резултат на икономическия растеж, но и поради неблагоприятното демографско развитие, включително емиграцията. За смекчаване на ефекта от намаляването на населението в трудоспособна възраст са необходими инвестиции в човешки капитал и подобрен достъп до пазара на труда за всички. Предвид трайния недостиг на умения и несъответствието между търсените и предлаганите умения важно е Литва да ускори реформите за подобряване на качеството и ефективността на системите на всички равнища на образование и да осигури справедлив достъп до качествено и приобщаващо образование и обучение. Демографският спад поставя под натиск училищната мрежа. Демографската промяна изисква стратегии за запазване на достъпа до висококачествено образование за всички, като същевременно се гарантира ефективността на училищната мрежа и се подпомагат учителите, засегнати от училищната консолидация. Все още са необходими значителни стъпки за консолидиране на мрежата за висше образование, включваща повече от 40 държавни и частни университети и колежи. Необходимо е доставчиците на услуги в областта на професионалното образование и обучение да модернизират учебните си програми и да отговарят по-добре на нуждите на местните и регионалните пазари на труда. Ефективното и лесно достъпно учене за възрастни, мерките за преквалификация и повишаване на квалификацията, заедно с предоставянето на социални услуги, биха могли да доведат на навлизането на повече хора на пазара на труда. Участието в ученето за възрастни остава ниско — 6,6 % през 2018 г., което е значително под средното за ЕС равнище от 11,1 %. Литовската икономика има потенциал да се възползва от инвестиции в повишаване на уменията, включително цифрови умения, иновации и по-добра интеграция на хората в неравностойно положение на пазара на труда (например лицата с увреждания и по-възрастните, безработните или неактивните възрастни). В по-широк контекст укрепването на капацитета на социалните партньори е важно, за да се насърчи тяхната ангажираност.
- (12) Слабите здравни резултати и ниските инвестиции в здравеопазването са трайни предизвикателства. Все още съществува значителен потенциал за рационализиране на използването на ресурсите чрез допълнително преминаване от болнични към извънболнични грижи. Потреблението на болнични услуги продължава да бъде високо, с висок процент на хоспитализиране за хроничните

заболявания, съчетани с относително ниски проценти на заетост на легловата база. По-нататъшната рационализация на използването на ресурсите на болниците, заедно с целеви инвестиции за укрепване на първичните грижи, включително относно здравните работници, са необходими за повишаване на ефикасността и за подобряване на здравните резултати. Качеството на грижите продължава да бъде една от основните причини за лошите здравни резултати. Мерките за подобряване на качеството на грижите са фрагментирани, като са налице много ниска степен на акредитиране в сектора на първичните грижи и липса на прилагане на системата за акредитация в болниците. Особено ниски са инвестициите в мерки за профилактика на болестите. Освен това липсва цялостна визия на стъпките, предприети за укрепване на мерките за профилактика на болестите на местно равнище, и те са възпрепятствани от липсата на системно сътрудничество между службите за обществено здравеопазване и за първични грижи. На последно място, ниските разходи за здравеопазване, съчетани с относително високите неофициални плащания и високите преки плащания от страна на пациентите, имат отрицателни последици за равенството по отношение на достъпа до здравеопазване.

- (13) Бяха предприети някои мерки за борба с корупцията, но все още липсва интегриран регистър на декларациите за интереси. През 2018 г. беше прието законодателство за прилагане на закона за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, а в процес на обсъждане е нов закон за регулиране на лобирането. Продължават да съществуват нередности в борбата с корупцията в системата на здравеопазването.
- (14) Инвестициите като дял от БВП в Литва остават под средните стойности и в ЕС, и в другите балтийски държави. Равнището на иновациите и капацитетът на предприятията за усвояване на технологии в Литва са ниски. Необходими са по-високи равнища на инвестиции в областта на научните изследвания и иновациите, особено в частния сектор. Това ще повиши производителността, която въпреки неотдашното нарастване остава доста под равнището на ЕС. Недостигът на специалисти в областта на информационните и комуникационните технологии показва необходимостта от инвестиции в цифрови умения, които подкрепят конкурентоспособността, иновациите и капацитета на Литва да усвоява технологии и насърчават преминаването към икономика, основана на знанието и с по-висока добавена стойност.
- (15) Икономиката е сравнително ресурсоемка, с висока зависимост от вноса на енергия и материали. Производителността на ресурсите е ниска, а потреблението на енергия е високо, особено в жилищния и транспортния сектор. Увеличаването на инвестициите в енергийна ефективност, по-специално в сектора на сградите, и във вътрешно производство на енергия от възобновяеми източници би спомогнало икономиката да стане по-екологосъобразна и би я поставило на пътя на по-устойчив растеж, като същевременно намали зависимостта от вноса на енергия.
- (16) Литва все още страда от слаб международен достъп по отношение на железопътния, автомобилния, морския и въздушния транспорт и трябва да бъде допълнително интегрирана в останалата част на Европа. По-добрата транспортна свързаност би увеличила производителността на икономиката и би ѝ позволила да се възползва в пълна степен от единния пазар. Ефективността на транспортния сектор е далеч под средната за ЕС от гледна точка на обхвата на пътната и железопътната мрежа на TEN-T, инвестициите за научни изследвания

и иновации в транспортния сектор, аспектите, свързани с устойчивостта, и пътната безопасност. В железопътния трафик преобладават потоците изток-запад, докато оста север-юг остава недоразвита. Поради това са необходими значителни инвестиции за разработването на устойчива, подходяща за изменението на климата, интелигентна, сигурна и интермодална мрежа TEN-T и за достъпността ѝ, както и за насърчаване на устойчива градска мобилност. Освен това емисиите на парникови газове от автомобилния транспорт са се увеличили значително през последните 5 години. Синхронизирането на електроенергийната система на Литва с континенталната европейска мрежа е от ключово значение за гарантиране на сигурността на доставките на електроенергия в целия Балтийски регион.

- (17) Регионалните различия в Литва са по-големи от средните за ЕС и се задълбочават през последните две десетилетия. Ползите от бързото икономическо сближаване в Литва са силно концентрирани в двете метрополни области. Предимно селските региони, които обхващат по-голямата част от територията и където живеят близо 55 % от населението, търпят значителен спад на населението, съчетан с намаляващ достъп до качествени обществени услуги. Значителните социално-икономически различия в страната показват, че някои региони имат различни инвестиционни нужди. Предизвикателство продължава да бъде и нарастването на връзките между съседните територии в Литва, включително транспортните и цифровите връзки.
- (18) За да се подобри ефикасността на публичните инвестиции, литовските органи актуализираха правилата за изготвяне и подбор на инвестиционни проекти, финансирани от държавния бюджет. От 2018 г. насам всички нови инвестиционни проекти следва да бъдат проверявани с анализ на разходите и ползите и да отговарят на допълнителни критерии за подбор. Това е важна първа стъпка, но е необходимо повече, за да се постигне максимално въздействие на публичните инвестиции върху увеличаването на потенциала за дългосрочен растеж и преодоляването на нарастващите регионални различия. Органите започнаха преразглеждането на системата на държавно бюджетиране с цел удължаване на времевия хоризонт за бюджетиране и укрепване на връзката между разходите и общите икономически цели. От решаващо значение е да се гарантира, че новата система за стратегическо планиране на инвестициите е готова за бюджетния процес за периода 2021—2023 г. и за началото на новия цикъл на финансиране от ЕС през 2021 г.
- (19) Литва не разполага с единна стратегия за научни изследвания и иновации. Тази област се характеризира с фрагментирани политики и множество схеми за подкрепа, при които липсва синергия. Освен съществуването на няколко изпълнителни агенции, които не възприемат съгласуван подход в подкрепа на политиките в областта на научните изследвания и иновациите, е налице и сложна система на управление, която изглежда ограничава достъпа на ползвателите до набора от налични инструменти. Това състояние на нещата е особено вредно за сътрудничеството между научната и стопанската дейност и възпрепятства иновационната дейност. Новото разделение на отговорността за политиката в областта на научните изследвания и иновациите между министерството на икономиката и иновациите и министерството на образованието и науката все още не допринася за съгласувана политическа рамка със синергични схеми за подпомагане, която би съществувала, ако се въведе обслужване на едно гише за потенциални бенефициери.

- (20) Програмирането на средствата на ЕС за периода 2021—2027 г. следва да спомогне за преодоляване на някои от пропуските, посочени в препоръките, по-специално в областите, обхванати от приложение Г към доклада за страната⁶. Това ще позволи на Литва да използва по най-добрия начин тези средства по отношение на набелязаните сектори, като се вземат предвид регионалните различия.
- (21) В рамките на европейския семестър за 2019 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Литва и го публикува в доклада за страната за 2019 г. Освен това Комисията направи оценка на програмата за стабилност за 2019 г., националната програма за реформи за 2019 г. и последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Литва през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Литва, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на Съюза предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнището на Съюза към бъдещите решения на държавите членки.
- (22) Предвид тази оценка Съветът разгледа програмата за стабилност за 2019 г. и е на мнение⁷, че Литва се очаква да спазва разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж,

ПРЕПОРЪЧВА на Литва да предприеме следните действия в периода 2019—2020 г.:

1. Да подобри спазването на данъчното законодателство и да разшири данъчната основа към източници, които са по-малко вредни за растежа. Да се справи с неравенството в доходите, бедността и социалното изключване, включително чрез подобряване на данъчната система и системата за социална сигурност.
2. Да подобри качеството и ефикасността на всички равнища на образование и обучение, включително ученето за възрастни. Да повиши качеството, финансовата достъпност и ефективността на системата на здравеопазването.
3. Да насочи свързаната с инвестициите икономическа политика към иновациите, енергийната и ресурсната ефективност, устойчивия транспорт и енергийните междусистемни връзки, като се вземат предвид регионалните различия. Да стимулира растежа на производителността чрез подобряване на ефективността на публичните инвестиции. Да разработи съгласувана политическа рамка за подкрепа на сътрудничеството между научната и стопанската дейност и да консолидира изпълнителните агенции в областта на научните изследвания и иновациите.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*

⁶ SWD(2019) 1014 final.

⁷ Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.