

Bruxelles, 5.6.2019.
COM(2019) 515 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Litve za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Litve za 2019.

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Litve za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Litve za 2019.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika¹, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

- (1) Komisija je 21. studenoga 2018. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak Europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika za 2019. Posebnu je pozornost posvetila europskom stupu socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 21. ožujka 2019. Komisija je 21. studenoga 2018. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu se Litva navodi kao jedna od država članica za koju nije potrebno provesti detaljno preispitivanje. Istog je dana Komisija donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Europsko vijeće potvrdilo 21. ožujka 2019. Vijeće je 9. travnja 2019. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja („Preporuka za europodručje”).
- (2) Kao država članica čija je valuta euro te s obzirom na blisku međusobnu povezanost ekonomija u ekonomskoj i monetarnoj uniji, Litva bi trebala osigurati punu i pravodobnu provedbu Preporuke za europodručje, koja je navedena u preporukama 2. i 3. u nastavku. Konkretno, mjerama kojima se potiču ulaganja odgovorit će se na drugu

1

OJ L 209, 2.8.1997, p. 1.

preporuku za europodručje o poticanju ulaganja, a obrazovnim mjerama odgovorit će se na treću preporuku za europodručje o funkcioniranju tržišta rada.

- (3) Izvješće za Litvu² za 2019. objavljeno je 27. veljače 2019. U izvješću je ocijenjen napredak Litve u smislu preporuka za Litvu koje je Vijeće donijelo 13. srpnja 2018., mjera poduzetih nakon preporuka donesenih prethodnih godina te napredak Litve u ostvarenju njezinih nacionalnih ciljeva strategije Europa 2020.
- (4) Litva je 10. svibnja 2019. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2019., a 30. travnja 2019. svoj Program stabilnosti za 2019. Kako bi se uzela u obzir njihova povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.
- (5) Pri izradi programa za korištenje sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014.–2020. relevantne preporuke za Litvu uzete su u obzir. Kako je predviđeno člankom 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća³, ako je potrebno poduprijeti provedbu relevantnih preporuka Vijeća, Komisija od države članice može zatražiti da preispita i izmijeni svoj sporazum o partnerstvu i relevantne programe. Komisija je primjenu te odredbe detaljno objasnila u smjernicama o primjeni mjera kojima se učinkovitost europskih strukturnih i investicijskih fondova povezuje s dobrim gospodarskim upravljanjem⁴.
- (6) Na Litvu se trenutačno primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu. Vlada u svojem Programu stabilnosti za 2019. planira ostvariti ukupni suficit od 0,4 % BDP-a u 2019. i 0,2 % BDP-a u 2020., prije predviđenog daljnjeg smanjenja na 1,0 % BDP-a u 2021. Na temelju ponovno izračunanog strukturnog salda⁵, planira se da će se srednjoročni proračunski cilj, tj. strukturni deficit od 1 % BDP-a, u programskom razdoblju ostvarivati sa značajnom pozitivnom razlikom. Litvi je 2017. odobreno i privremeno odstupanje povezano s provedbom strukturnih reformi. To odstupanje produljeno je na razdoblje od tri godine. Prema Programu stabilnosti za 2019. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti s 34,2 % BDP-a u 2018. na 32,9 % BDP-a u 2022. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije vjerojatan je. S druge strane, nisu dovoljno precizirane mjere potrebne za potporu planiranim ciljevima u pogledu suficita od 2020. nadalje. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. predviđa se da će deficit strukturnog salda iznositi 1 % BDP-a u 2019. i 0,9 % BDP-a u 2020., što je u skladu sa srednjoročnim proračunskim ciljem. Istovremeno je potrebno pozorno nadzirati kretanje rashoda u kratkoročnom i srednjoročnom razdoblju, posebno s obzirom na moguće buduće rizike za stabilnost prihoda. Općenito, Vijeće smatra da se očekuje da će Litva u 2019. i 2020. poštovati odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.
- (7) Vlada je u lipnju 2018. donijela niz zakonodavnih akata za provedbu sveobuhvatnog paketa šest strukturnih reformi koje obuhvaćaju ključna područja obrazovanja, zdravstva, oporezivanja, neformalne ekonomije, mirovina i inovacija.

² SWD(2019) 1014 final.

³ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Ciklički prilagođen saldo bez jednokratnih i privremenih mjera koji je Komisija ponovno izračunala primjenom zajednički dogovorene metodologije.

- (8) Litva i dalje poduzima mjere za suzbijanje sive ekonomije i poboljšanje porezne discipline. Iako su te mjere pokazale ohrabrujuće rezultate, općenito je porezna disciplina i dalje slaba. U Litvi je razlika između planiranog i naplaćenog PDV-a još među najvećima u EU-u. Daljnjim poboljšanjem porezne discipline povećali bi se prihodi i pravednost poreznog sustava. Mjere za proširenje porezne osnovice na izvore kojima se manje narušava rast nisu poduzete. Porez za zaštitu okoliša i porez na imovinu i dalje su ispod prosjeka Europske unije. Nisu predviđene promjene oporezivanja vozila ili poreza za uporabu cesta za osobna vozila.
- (9) Od 2018. mirovine iz javnog sustava mirovinskog osiguranja automatski se usklađuju s rastom plaća. Očekuje se da će se time javni rashodi za mirovine smanjiti sa 6,9 % BDP-a u 2016. na 5,2 % u 2070. Ipak, zbog predviđenog pada zaposlenosti očekuje se smanjenje primjerenosti mirovina jer mirovine ne bi mogle održati korak s rastom plaća. Očekuje se da će se omjer mirovine i plaće, odnosno udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći, kontinuirano smanjivati s razine koja je već među najnižima u Uniji. Postojećim je propisima utvrđeno da u slučaju smanjenja omjera mirovine i plaće vlada mora predložiti korektivne mjere. Zbog neizvjesnosti stvarne naravi i vremenskog okvira tih budućih mjera one nisu uzete u obzir u predviđanjima u Izvješću o starenju stanovništva. One, međutim, predstavljaju rizik za održivost javnih financija. Kad bi ukupni omjer mirovine i plaće ostao isti do 2070., rashodi za mirovine povećali bi se na 7 % BDP-a, a ne bi se smanjili na 5,2 % kako je predviđeno. Stoga je neizvjesno kako će se mirovinski propisi primijeniti u praksi i kakve bi bile njihove posljedice na fiskalnu održivost i primjerenost mirovina tijekom vremena.
- (10) Velik udio osoba izloženih riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti i velika dohodovna nejednakost i dalje su glavni izazovi s kojima se Litva suočava i prepreka su njezinom uključivom gospodarskom rastu. Unatoč kontinuiranom gospodarskom rastu mnogi članovi litavskog društva (npr. osobe starije dobi, osobe s invaliditetom, djeca, jednoroditeljska kućanstva i nezaposlene osobe) suočavaju se s posebno velikim rizikom od siromaštva i socijalne isključenosti. Iako je posljednjih godina socijalna sigurnosna mreža unaprijeđena, ukupna korektivna sposobnost litavskog poreznog sustava i sustava naknada te rashodi za socijalnu zaštitu kao udio BDP-a i dalje su među najnižima u Europskoj uniji. Poduzeti su prvi koraci za rješavanje problema visoke razine siromaštva i dohodovne nejednakosti, npr. uvođenje „iznosa za minimalnu potrebnu potrošnju”, povećanje univerzalnog doplatka za djecu i indeksacija starosnih mirovina. Ipak, kontinuirano visoke razine siromaštva i nejednakosti pokazuju da je Litva još daleko od prosjeka razine socijalne sigurnosti u Europskoj uniji i da su potrebna ulaganja za rješavanje problema socijalne isključenosti. Aktivne strategije uključivanja ranjivih skupina učinkovitije su u kombinaciji s boljom adekvatnošću minimalnog dohotka i mirovinskih sustava, aktivacijom tržišta rada i povećanim pružanjem socijalnih usluga, među ostalim skrbi o djeci i socijalnog stanovanja.
- (11) Zbog rasta zaposlenosti, no i zbog negativnih demografskih kretanja, među ostalim iseljavanja, smanjuje se ponuda na tržištu rada. Kako bi se ublažio učinak smanjenog udjela radno sposobnog stanovništva, potrebna su ulaganja u ljudski kapital i bolji pristup tržištu rada za sve. S obzirom na kronične nedostatke vještina i njihove neusklađenosti s potrebama tržišta rada, važno je da Litva ubrza reforme kako bi poboljšala kvalitetu i učinkovitost na svim razinama obrazovanja te osigurala pravedan pristup kvalitetnom i uključivom obrazovanju i osposobljavanju. Zbog demografskog pada školska je mreža pod pritiskom. Zbog demografske promjene potrebne su

strategije kojima će se očuvati pristup visokokvalitetnom obrazovanju za sve te istovremeno osigurati učinkovitost školske mreže i pružiti potpora nastavnom osoblju na koje konsolidacija škola utječe. I dalje su potrebne znatne mjere za konsolidaciju mreže visokog obrazovanja u kojoj djeluje više od 40 državnih i privatnih sveučilišta i učilišta. Ustanove za strukovno obrazovanje i osposobljavanje trebaju modernizirati kurikulum te brže reagirati na potrebe lokalnog i regionalnog tržišta rada. Mjere za učinkovito i pristupačno obrazovanje, stjecanje dodatnih vještina i prekvalifikaciju odraslih, zajedno s pružanjem socijalnih usluga, mogle bi povećati ponudu na tržištu rada. Sudjelovanje u obrazovanju odraslih i dalje je nisko i u 2018. iznosilo je 6,6 %, što je znatno ispod prosjeka EU-a od 11,1 %. Litavsko gospodarstvo moglo bi imati koristi od ulaganja u unapređivanje vještina, među ostalim digitalnih, inovacije i bolju integraciju skupina u nepovoljnom položaju na tržište rada (primjerice osoba s invaliditetom, osoba starije dobi, nezaposlenih ili neaktivnih odraslih osoba). U širem je kontekstu važno jačanje kapaciteta socijalnih partnera radi poticanja njihova angažmana.

- (12) Slabi ishodi zdravstvene zaštite i slaba ulaganja u zdravstvo dugotrajni su problemi. I dalje postoji znatan potencijal za racionalizaciju upotrebe resursa daljnjim prelaskom s bolničke na izvanbolničku skrb. Razina korištenja bolničkih usluga i dalje je visoka, uz visoke stope hospitalizacije zbog kroničnih bolesti u kombinaciji s relativno slabom popunjenošću kreveta. Za povećanje učinkovitosti i poboljšanje ishoda zdravstvene zaštite potrebni su daljnja racionalizacija korištenja bolničkih resursa i ciljana ulaganja u jačanje usluga primarne zdravstvene zaštite, uključujući u radnu snagu u zdravstvenom sektoru. Kvaliteta skrbi i dalje je jedan od glavnih razloga za slabe ishode zdravstvene zaštite. Mjere za poboljšanje kvalitete skrbi rascjepkane su, akreditacija se slabo koristi u sektoru primarne zdravstvene zaštite, a akreditacijski sustav ne primjenjuje se u bolnicama. Posebno su niska ulaganja u mjere za prevenciju bolesti. Osim toga, mjerama koje su poduzete za jačanje mjera za prevenciju bolesti na lokalnoj razini nedostaje vizija koja bi ih objedinila i oslabljene su zbog nedostatka sustavne suradnje između zavoda za javno zdravstvo i primarne zdravstvene zaštite. Naposljetku, niske razina izdataka za zdravstvo u kombinaciji s relativno visokom razinom neformalnih plaćanja i izravnih plaćanja imaju negativne posljedice na pravedan pristup zdravstvenoj zaštiti.
- (13) Poduzete su određene mjere za borbu protiv korupcije, no integrirani registar izjava o sukobu interesa još uvijek nije osnovan. Provedbeni akti uz Zakon o zaštiti zviždača doneseni su 2018., a trenutačno se raspravlja o novom zakonu o uređenju lobiranja. I dalje su prisutne nepravilnosti u suzbijanju korupcije u sustavu zdravstvene zaštite.
- (14) Udio ulaganja u BDP-u Litve i dalje je ispod prosjeka EU-a i prosjeka ostalih baltičkih zemalja. Razina inovacija i kapacitet apsorpcije tehnologija u poduzećima Litve niski su. Potrebna su veća ulaganja u istraživanje i inovacije, posebno u privatnom sektoru. Time bi se potaknula produktivnost koja je, unatoč nedavnom poboljšanju, i dalje znatno ispod prosjeka EU-a. Manjak stručnjaka za informacijske i komunikacijske tehnologije upućuje na potrebu za ulaganjima u digitalne vještine kojima se podupiru konkurentnost, inovacije i kapacitet Litve za apsorpciju tehnologija te potiče prijelaz na gospodarstvo koje se više temelji na znanju i koje ima veću dodanu vrijednost.
- (15) Gospodarstvo prilično intenzivno koristi resurse i vrlo je ovisno o uvozu energije i sirovina. Produktivnost resursa je niska, a potrošnja energije visoka, posebno u stambenom i prometnom sektoru. Većim ulaganjima u energetska učinkovitost, posebno u sektoru građevinarstva, i domaćom proizvodnjom energije iz obnovljivih

izvora gospodarstvo bi moglo poticati ekološko poslovanje i krenuti u smjeru održivijeg rasta i istovremeno smanjivati ovisnost o uvozu energije.

- (16) Litva je još uvijek slabo međunarodno povezana u željezničkom, cestovnom, pomorskom i zračnom prometu i treba se bolje integrirati s ostatkom Europe. Bolja prometna povezanost povećala bi produktivnost gospodarstva i omogućila sve prednosti jedinstvenog tržišta. Rezultati prometnog sektora znatno su ispod prosjeka EU-a kad je riječ o opsegu cestovne i željezničke mreže TEN-T, ulaganjima u istraživanje i inovacije u prometnom sektoru, aspektima održivosti i cestovnoj sigurnosti. U željezničkom prometu dominiraju pravci istok-zapad, dok je os sjever-jug i dalje nedovoljno razvijena. Stoga su potrebna znatna ulaganja u razvoj i pristupačnost održive, pametne, sigurne i intermodalne TEN-T mreže otporne na klimatske promjene, kao i promicanje održive gradske mobilnosti. Osim toga, emisije stakleničkih plinova iz cestovnog prometa u posljednjih su se pet godina znatno povećale. Sinkronizacija elektroenergetskog sustava Litve s europskom kontinentalnom mrežom ključna je za osiguranje opskrbe električnom energijom u čitavoj baltičkoj regiji.
- (17) Regionalne razlike u Litvi veće su od prosjeka EU-a i u posljednja su se dva desetljeća povećale. Koristi od brze gospodarske konvergencije Litve snažno su koncentrirane u dva metropolska područja. Pretežno ruralna područja, koja obuhvaćaju većinu državnog područja i u kojima živi gotovo 55 % stanovništva, suočavaju se s velikim padom stanovništva i smanjenim pristupom kvalitetnim javnim uslugama. Znatne socioekonomske razlike unutar zemlje pokazuju da su u nekim regijama potrebna specifična ulaganja. Jačanje veza između susjednih područja u Litvi, uključujući prijevoz i digitalne veze, i dalje je problem.
- (18) Kako bi povećala učinkovitost javnih ulaganja litavska su tijela ažurirala pravila za pripremu i odabir projekata ulaganja koji se financiraju iz državnog proračuna. Od 2018. za sve nove projekte trebalo bi izraditi analizu troškova i koristi i ti bi projekti trebali ispuniti dodatne kriterije za odabir. Iako je to važan prvi korak, potrebno je učiniti više da bi se u najvećoj mjeri iskoristio učinak javnih ulaganja na povećanje dugoročnog potencijala za rast i rješavanje problema rastućih regionalnih razlika. Litavska tijela počela su reviziju sustava izrade državnog proračuna kako bi se produljilo vrijeme za izradu proračuna i poboljšala veza između rashoda i ukupnih gospodarskih ciljeva. Ključno je osigurati da novi sustav za strateško planiranje ulaganja bude spreman za izradu proračuna za razdoblje 2021.–2023. i početak novog EU-ova ciklusa financiranja u 2021.
- (19) Litva nema jedinstvenu strategiju za istraživanje i inovacije. Politike su rascjepkane i mnoštvo je programa potpore kojima nedostaje sinergija. Nekoliko provedbenih agencija koje nemaju usklađen pristup davanju potpore različitim politikama istraživanja i inovacija dio su složenog sustava upravljanja koji, po svemu sudeći, ograničava pristup korisnika velikom broju dostupnih instrumenata. Trenutačno je stanje posebno štetno za suradnju znanosti i poduzeća te otežava inovacijske aktivnosti. Novom raspodjelom odgovornosti za politiku istraživanja i inovacija između Ministarstva gospodarstva i inovacija i Ministarstva obrazovanja i znanosti još nisu stvoreni uvjeti za koherentan okvir politike sa sinergijskim programima potpore, kakav bi bio dostupan da postoji jedinstvena kontaktna točka za potencijalne korisnike.
- (20) Izradom programa za korištenje sredstava iz fondova EU-a u razdoblju 2021.–2027. mogli bi se ukloniti neki nedostaci utvrđeni u preporukama, osobito u područjima iz

Priloga D Izvješću za Litvu⁶. To bi Litvi omogućilo da na najbolji način iskoristi ta sredstva u određenim sektorima, vodeći računa o regionalnim razlikama.

- (21) Komisija je u okviru Europskog semestra 2019. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Litve i objavila je u Izvješću za Litvu za 2019. Ocijenila je i Program stabilnosti za 2019. i Nacionalni program reformi za 2019. te mjere poduzete nakon preporuka upućenih Litvi prethodnih godina. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Litvi nego i njihovu usklađenost s pravilima i smjernicama Unije jer je potrebno unaprijediti opće gospodarsko upravljanje u Uniji na način da se s razine Unije pridonosi budućim nacionalnim odlukama.
- (22) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2019. i mišljenja⁷ je da se očekuje da će Litva poštovati odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.

PREPORUČUJE da Litva u 2019. i 2020. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Poboljšati poreznu disciplinu i proširiti poreznu osnovicu na izvore koji manje narušavaju rast. Poduzeti mjere za suzbijanje dohodovne nejednakosti, siromaštva i socijalne isključenosti, među ostalim poboljšanjem strukture poreznog sustava i sustava naknada.
2. Poboljšati kvalitetu i učinkovitost na svim razinama obrazovanja i osposobljavanja, uključujući obrazovanje odraslih. Povećati kvalitetu, cjenovnu pristupačnost i učinkovitost sustava zdravstvene zaštite.
3. Usmjeriti investicijsku politiku na inovacije, energetska učinkovitost i učinkovitost resursa, održivi promet i energetske interkonekcije, vodeći računa o regionalnim razlikama. Poticati rast produktivnosti poboljšanjem učinkovitosti javnih ulaganja. Razviti usklađen okvir politike radi potpore suradnji znanstvene i poslovne zajednice i konsolidirati provedbene agencije za istraživanje i inovacije.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*

⁶ SWD(2019) 1014 final.

⁷ Na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.