

ZALECENIE RADY**z dnia 8 lipca 2014 r.****w sprawie krajowego programu reform Litwy na 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Litwę programu konwergencji na 2014 r.**

(2014/C 247/13)

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 gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych i skupiającej się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie trwałego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności.
- (2) W dniu 13 lipca 2010 r. Rada, na podstawie wniosków Komisji, przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. – decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich⁽²⁾, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.
- (3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw lub szefowie rządów państw członkowskich przyjęli Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nakreślający spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i w strefie euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i polityk. Podjęli oni decyzję co do działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, i wyrazili pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.
- (4) W dniu 9 lipca 2013 r. Rada przyjęła zalecenie⁽³⁾ w sprawie krajowego programu reform Litwy na 2013 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Litwę zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2012–2016.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Podtrzymaną na 2014 r. decyzją Rady 2014/322/UE z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich na rok 2014 (Dz.U. L 165 z 4.6.2014, s. 49).

⁽³⁾ Dz.U. C 217 z 30.7.2013, s. 51.

- (5) W dniu 13 listopada 2013 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2014 r. Również w dniu 13 listopada 2013 r. Komisja przyjęła, na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011⁽¹⁾, sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Litwy jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (6) W dniu 20 grudnia 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji budżetowej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada Europejska podkreśliła potrzebę dążenia do zróżnicowanej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków kredytowania, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji publicznej.
- (7) W dniu 1 kwietnia 2014 r. Litwa przedłożyła swój krajowy program reform na 2014 r., a w dniu 22 kwietnia 2014 r. – swój program konwergencji na 2014 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (8) Sformułowany w programie konwergencji na 2014 r. cel strategii budżetowej polega na osiągnięciu średniookresowego celu budżetowego do 2015 r. oraz uzyskaniu nadwyżki strukturalnej na poziomie 0,9 % PKB w momencie zakończenia programu konwergencji w 2017 r. W programie konwergencji potwierdzono poprzedni średniookresowy cel budżetowy na poziomie -1 % PKB, który jest zgodny z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Na podstawie (ponownie obliczonego) strukturalnego salda budżetowego roczne postępy w osiągnięciu średniookresowego celu budżetowego wynoszą co najmniej 0,5 % PKB w 2014 r. i 2015 r. Jednocześnie istnieje ryzyko odchylenia od wartości odniesienia dla wydatków w 2015 r. Ogólnie rzecz biorąc, ścieżka dostosowania do średniookresowego celu budżetowego jest w dużej mierze zgodna z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Jak wynika z programu konwergencji, w okresie jego trwania zadłużenie znacznie się obniży do 2017 r. i wyniesie około 35 %. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparte są prognozy budżetowe w programie konwergencji, jest w dużej mierze wykonalny. Jednocześnie należy jeszcze sprecyzować środki konsolidacji na lata 2015–2017. Zgodnie z prognozą służb Komisji z wiosny 2014 r. korekta strukturalna w 2014 r. i 2015 r. powinna wynieść odpowiednio 0,2 % i 0,6 % PKB, a więc w przypadku 2014 r. 0,3 % PKB poniżej wymaganego obniżenia o 0,5 % PKB. Ponadto istnieje ryzyko znacznego odchylenia od wartości odniesienia dla wydatków w 2014 r.; a dodatkowe odchylenie, aczkolwiek bardziej ograniczone, może wystąpić w 2015 r. Na podstawie własnej oceny programu konwergencji oraz prognozy Komisji, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, Rada jest zdania, że istnieje ryzyko znacznego odchylenia od ścieżki dostosowania do średniookresowego celu budżetowego w 2014 r.
- (9) Nadal niewielkie jest względne znaczenie podatków, których wpływ na wzrost gospodarczy uznaje się za mniej szkodliwy, takich jak podatek od nieruchomości i podatek związany z ochroną środowiska. Dochody podatkowe opierają się w dużym stopniu na podatku pośrednim i opodatkowaniu pracy, natomiast dochody z podatków związanych z ochroną środowiska są nadal małe. Większe dochody z podatków bardziej sprzyjających wzrostowi można by przeznaczyć na zmniejszenie obciążeń podatkowych nałożonych na osoby o niskich dochodach, zwłaszcza osoby o niskich kwalifikacjach. Na początku 2013 r. dokonano częściowego przeglądu systemu podatkowego; rząd postanowił skorygować opodatkowanie kapitału, podnieść próg dochodów podlegających opodatkowaniu, co wiąże się ze zwiększoną progresywnością podatku dochodowego od osób fizycznych z korzyścią dla osób o niskich dochodach, oraz zwiększyć akcyzę na tytoń i alkohol. Generalnie środki te będą jednak miały negatywny wpływ na dochody podatkowe. Dlatego zasadnicze znaczenie będą miały dalsze działania służące poprawie stabilności finansów publicznych oraz zwiększaniu dochodów. Nie zostały podjęte żadne znaczące działania w związku z zaleceniem dla tego kraju z 2013 r. dotyczącym podatków związanych z ochroną środowiska. Litwa odnotowała ograniczone postępy w zakresie poprawy ram budżetowych, gdyż pułapy wydatków nadal nie są dostatecznie wiążące i do tej pory nie zostały przyjęte zmiany przepisów prawnych. Litwa wciąż zmaga się z wyzwaniami w dziedzinie przestrzegania przepisów prawa podatkowego, przede wszystkim nie rozwiązała problemu oszustw związanych z VAT poprzez, między innymi, wzmocnienie środków zarządzania ryzykiem. Wdrażany jest w tej dziedzinie plan działania na lata 2013–2014 i z pierwszych ocen wynika, że przynosi on pozytywne efekty. W 2013 r. podjęto szereg środków mających poprawić przestrzeganie przepisów dotyczących VAT i akcyzy. Wdrożona została nowa ukierunkowana strategia na lata 2014–2015.

⁽¹⁾ 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).

- (10) Niekorzystne zmiany demograficzne każą wątpić w długoterminową stabilność finansów publicznych na Litwie. Jak wynika z prognoz, wydatki na emerytury mają znacznie wzrosnąć i na przestrzeni 50 lat będą prawie dwukrotnie wyższe od średniej unijnej. Stopniowe podnoszenie ustawowego wieku emerytalnego, które ma miejsce od 2012 r., nie jest wystarczające, by poradzić sobie z coraz mniej liczną siłą roboczą oraz z wydłużającym się średnim trwaniem życia. Ponadto drastycznie rosnące ubóstwo oraz dotkliwa deprivacja materialna wśród osób starszych świadczy o problemach związanych z adekwatnością świadczeń emerytalnych. Litwa podjęła ważne, lecz pojedyncze kroki we właściwym kierunku – konieczne są bardziej znaczące zmiany, by móc przeprowadzić kompleksowe reformy. Choć Litwa zreformowała drugi filar emerytalny, to nie rozpowszechniły się pracownicze programy emerytalne ani dobrowolne oszczędzanie na emeryturę. Oprócz podniesienia ustawowego wieku emerytalnego konieczne są środki zwiększające szanse starszych pracowników na rynku pracy oraz promujące przyjazne dla nich środowisko pracy.
- (11) Choć zmalał ogólny wskaźnik bezrobocia, to bezrobocie strukturalne jest nadal wysokie, co wskazuje na niedopasowanie umiejętności, przede wszystkim wśród pracowników o niskich kwalifikacjach. Spada bezrobocie wśród młodzieży oraz odsetek młodych ludzi niekształcących się, niepracujących ani nieszkolących się, lecz wskaźniki te są nadal wysokie. Problemem pozostaje ograniczony zasięg aktywnych polityk dotyczących rynku pracy; należy poprawić ich skuteczność i terminowość. Prognozuje się, że w przyszłości jeszcze bardziej uwydatni się problem braku wykwalifikowanych pracowników. By zwiększyć szanse młodych ludzi na rynku pracy, należy lepiej dopasować kształcenie zawodowe i kształcenie na poziomie wyższym do rynku pracy, podnieść jakość programów przyuczania do zawodu oraz uczenia się poprzez praktykę w miejscu pracy, we współpracy z sektorem prywatnym, w tym z MŚP. Udział w uczeniu się przez całe życie rośnie, lecz w niedostatecznym tempie. Konieczny jest kompleksowy przegląd prawa pracy, z udziałem partnerów społecznych, by znaleźć sposoby na zmniejszenie obciążeń administracyjnych nałożonych na pracodawców. W pierwszej kolejności konieczne będzie ustalenie i wyeliminowanie zbędnych ograniczeń, które negatywnie wpływają na elastyczne porozumienia umowne, przepisy regulujące zwalnianie pracowników i uregulowania dotyczące czasu pracy.
- (12) Pomimo niedawnych postępów ubóstwo osób w wieku produkcyjnym utrzymuje się powyżej średniej UE. Pomocne w walce z ubóstwem okazało się podniesienie minimalnego miesięcznego wynagrodzenia oraz prognozy dochodów niepodlegających opodatkowaniu. W ostatnich latach gwałtownie wzrosło jednak ubóstwo osób starszych oraz ich dotkliwa deprivacja materialna. W latach 2012–2013 w wyniku pilotażowej reformy świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej udało się obniżyć liczbę beneficjentów pomocy społecznej oraz wydatki na wspomniane świadczenia. W 2014 r. pilotażowa reforma objęła wszystkie gminy. Konieczne jest monitorowanie i ocena efektów reformy wśród osób najbardziej potrzebujących. Środki aktywizacji zawodowej skierowane do beneficjentów pomocy społecznej, którzy są długotrwale bezrobotni, mają niedostateczny zakres. Ponadto środki te nadal skoncentrowane są na programach robót publicznych, w związku z czym zapewniają wsparcie dochodów, lecz nie zwiększają szans beneficjentów na zatrudnienie. Należy ocenić wpływ reformy na osoby o niskich dochodach. Litwa przyjęła plan działania na lata 2014–2020 dotyczący poprawy włączenia społecznego. Nadal jednak konieczne jest ustanowienie głównych grup docelowych, budżetu i konkretnych środków, a także i sprecyzowanie, w jaki sposób cele będą osiągane i jak przebiegać będzie współpraca różnych ministerstw, samorządów lokalnych i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego przy realizacji tego planu działania.
- (13) Od 2010 r. rząd realizuje ambitną reformę przedsiębiorstw państwowych. Ustawy w ostatecznym kształcie zostały zatwierdzone w grudniu 2013 r. – wprowadzały one zmiany do wytycznych na temat przejrzystości, które począwszy od 2014 r. nakładają na wszystkie przedsiębiorstwa państwowe obowiązek przedstawiania danych w swoich rocznych sprawozdaniach w podziale na działalność komercyjną i niekomercyjną. Pierwsze sprawozdanie przedstawiające dane w takim podziale jest przewidziane na sierpień 2014 r. Powinno ono umożliwić bardziej szczegółową ocenę powodzenia wprowadzonych zmian. Nadal jednak w zarządach przedsiębiorstw państwowych zasiada niewielu niezależnych członków – częściowo wynika to z ograniczeń prawnych nałożonych na przedsiębiorstwa państwowe i komunalne. Proponowane są zmiany przepisów prawnych, które pozwoliłyby na wybór niezależnych członków zarządów we wszystkich przedsiębiorstwach państwowych. Po wprowadzeniu wszystkich omawianych powyżej zmian w życie konieczna będzie ocena skuteczności oddzielenia działalności komercyjnej od niekomercyjnej oraz profesjonalizacji zarządów.
- (14) Przyłączenia energetyczne i gazowe z sąsiadującymi państwami członkowskimi są nadal nierozwinięte, co powoduje ograniczoną konkurencję oraz wysokie ceny. W efekcie liberalizacji rynków gazu i energii elektrycznej wzrosła konkurencja na rynkach krajowych, lecz do tej pory klienci nie korzystali ze swoich praw do zmiany dostawcy. Rząd nadał połączeniom międzysystemowym priorytet, jednak do tej pory ich budowa nie została ukończona. Złożone zostało zamówienie na budowę ważnego gazociągu, a ponadto

do grudnia 2014 r. powinien zostać oddany do eksploatacji terminal LNG w Kłajpedzie. Osiągnięte zostały pewne postępy w odniesieniu do połączeń międzysystemowych między litewską siecią energetyczną a unijnym rynkiem energii. Poprawę wymaga również efektywność energetyczna. Litwa dokonała pewnych postępów w zakresie efektywności energetycznej budynków, również w odniesieniu do inwestycji w ramach funduszu holdingowego JESSICA. W 2013 r. podjęte zostały środki ustawodawcze mające przyspieszyć absorpcję tego funduszu holdingowego. Na początku 2014 r. sfinalizowane zostały projekty i znacznie wzrosła liczba wstępnych wniosków. Zmiany w przepisach prawnych przewidują zmniejszenie dodatków na ogrzewanie, w przypadku gdy mieszkańcy nie zgodzą się na remont, a zatem usunięte zostaną czynniki zniechęcające do przeprowadzenia remontu.

- (15) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Litwy. Komisja dokonała oceny krajowego programu reform i programu konwergencji. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej na Litwie, ale także stopień przestrzegania przepisów i wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w zaleceniach 1–6.
- (16) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji, a jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Litwie podjęcie w latach 2014–2015 działań mających na celu:

1. Wzmocnienie środków budżetowych na 2014 r. w świetle wzrostu wydatków przekraczającego wartość odniesienia oraz pojawiającej się luki w wysokości 0,3 % PKB pod względem wysiłku strukturalnego na podstawie prognozy służb Komisji z wiosny 2014 r., wskazującej na znaczne odchylenie w stosunku do wymogów funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu. Wzmocnienie w 2015 r. strategii budżetowej w celu zapewnienia wymaganej korekty na poziomie 0,5 % PKB zmierzającej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Zapewnienie w kolejnych latach utrzymywania się na poziomie średniookresowego celu budżetowego. Uzupełnienie strategii budżetowej o bardziej wzmocnione ramy budżetowe, w szczególności poprzez zapewnienie wiążących pułapów wydatków przy ustalaniu średniookresowych ram budżetowych. Dalszy przegląd systemu podatkowego i rozważenie zwiększenia podatków najmniej szkodliwych dla wzrostu gospodarczego, takich jak pobierane okresowo podatki od nieruchomości i podatki związane z ochroną środowiska, oraz dalsza poprawa przestrzegania przepisów prawa podatkowego.
2. Przyjęcie i wdrożenie przepisów dotyczących kompleksowej reformy systemu emerytalnego. W szczególności powiązanie ustawowego wieku emerytalnego ze średnią przewidywalną długością życia, ograniczenie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, ustanowienie jasnych zasad indeksacji emerytur i propagowanie uzupełniających systemów oszczędzania. Wsparcie reformy emerytalnej za pomocą działań zwiększających szanse starszych pracowników na rynku pracy.
3. Lepsze ukierunkowanie środków aktywnej polityki rynku pracy na osoby o niskich kwalifikacjach oraz długotrwale bezrobotne. Poprawę zakresu oraz adekwatności zasiłków dla bezrobotnych i powiązanie ich z aktywizacją zawodową. Rozwiązanie utrzymującego się problemu niedopasowania umiejętności poprzez lepsze dopasowanie kształcenia do rynku pracy, między innymi w oparciu o systemy prognozowania zapotrzebowania na umiejętności, oraz promowanie uczenia się przez całe życie. Priorytetowe traktowanie programów przyuczania do zawodu i innych form uczenia się przez praktykę w miejscu pracy oraz wzmocnienie partnerstw z sektorem prywatnym, by zwiększyć szanse młodych ludzi na rynku pracy. Przegląd – we współpracy z partnerami społecznymi – adekwatności prawa pracy, zwłaszcza pod kątem przepisów dotyczących umów o pracę i regulujących czas pracy.
4. Zapewnienie, by środki aktywizacji w sposób adekwatny objęły osoby najbardziej potrzebujące, oraz dalsze wzmocnianie powiązań między świadczeniami pieniężnymi z pomocy społecznej a środkami aktywizacji zawodowej.
5. Planowe dokończenie realizacji reformy państwowych przedsiębiorstw, w szczególności poprzez sfinalizowanie procesu oddzielania działalności komercyjnej od niekomercyjnej, dalszą profesjonalizację zarządów oraz ścisłe monitorowanie przestrzegania wymogów reformy.

⁽¹⁾ Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

6. Zintensyfikowanie działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej budynków poprzez szybkie wdrożenie funduszu holdingowego. Kontynuowanie rozwoju powiązań transgranicznych z sąsiadującymi państwami członkowskimi w odniesieniu do gazu i energii elektrycznej, by zróżnicować źródła energii i wspierać konkurencyjność poprzez lepszą integrację rynków energii państw bałtyckich.

Sporządzono w Brukseli dnia 8 lipca 2014 r.

W imieniu Rady

P. C. PADOAN

Przewodniczący
