



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.5.2013
COM(2013) 365 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Litwy z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Litwę programu konwergencji na lata 2012-2016

{SWD(2013) 365 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Litwy z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Litwę programu konwergencji na lata 2012-2016

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. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenia Komisji Europejskiej²,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego³,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

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 wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupiać się będzie na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.
- (2) W dniu 13 lipca 2010 r., na podstawie wniosku Komisji, Rada 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 członkowskich⁴, 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 i rządów 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 obszarów polityki. Podjęli oni decyzję co do działań, które należy

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² COM (2013) 365 final.

³ P7_TA(2013)0052 oraz P7_TA(2013)0053.

⁴ 2013/208/UE z dnia 22 kwietnia 2013 r.

przedsięwziąć w państwach członkowskich, i wyrazili przy tym pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.

- (4) W dniu 6 lipca 2012 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Litwy na 2012 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Litwę zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011-2015.
- (5) W dniu 28 listopada 2012 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego⁵, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2013 r. Także w dniu 28 listopada 2012 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania⁶, w którym nie wskazała Litwy jako jednego z państw członkowskich, dla których wymagane byłoby przeprowadzenie szczegółowej analizy.
- (6) Dnia 14 marca 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada podkreśliła potrzebę kontynuacji zróżnicowanej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji publicznej.
- (7) W dniu 9 kwietnia 2013 r. Litwa przedłożyła uaktualniony krajowy program reform z 2013 r., a w dniu 26 kwietnia 2013 r. program konwergencji obejmujący lata 2012–2016. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami, poddano je jednoczesnej ocenie.
- (8) Na podstawie oceny programu konwergencji z 2013 r. zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w programie jest realistyczny i zgodny z oceną Komisji z wiosny. W następstwie ambitnej konsolidacji fiskalnej od 2009 r., deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych został obniżony w 2012 r. do 3,2 % PKB, co uważa się za wystarczające do zniesienia decyzji w sprawie istnienia nadmiernego deficytu, biorąc pod uwagę koszt systemowej reformy emerytalnej. Obniżenie deficytu wynikało również w pewnym stopniu z silnego wzrostu gospodarczego i tymczasowego zamrożenia wydatków. W związku z programem średniookresowy cel budżetowy obniżył się z +0,5 % do -1,0 % i pozostaje zgodny z celami paktu stabilności i wzrostu. Strategia budżetowa przedstawiona w programie zmierza do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego do 2016 r. Na podstawie (przeliczonego) strukturalnego salda budżetowego, planowane roczne postępy w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu przekraczają w kategoriach strukturalnych 0,5 % PKB. Wartość odniesienia dotycząca wydatków została osiągnięta w okresie trwania programu. Korekta odbyła się na początkowym etapie i polegała głównie na ograniczeniach wydatków; jest ona jednak jedynie częściowo wspierana przez konkretne środki, w tym środki jednorazowe, które nie zawsze są sprecyzowane. Zgodnie z prognozą Komisji, korekta strukturalna w 2013 r. i 2014 r. powinna wynosić odpowiednio 0,3 % i 0,0 % PKB, tj. poniżej wymaganego postępu w wysokości 0,5 % PKB, co również wzbudza wątpliwości co do ścieżki dostosowania programu. Dalsze środki konsolidacji nie zostały jeszcze określone i należy rozważyć reformy strukturalne, w tym przejście na

⁵ COM (2012) 750 final.

⁶ COM (2012) 751 final.

środki oparte na dochodach. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymuje się poniżej 60 % PKB (w 2012 r. wynosił 40,7 %) i oczekuje się, że w okresie obowiązywania programu ulegnie niewielkiemu obniżeniu. W programie konwergencji zakłada się, że dług spadnie w 2013 r. do poziomu 39,7 %, a następnie do 34,5 % do 2016 r., natomiast prognoza Komisja przewiduje jego obniżkę do 40,1 % PKB w 2013 r. oraz 39,4 % w 2014 r. Różnice wynikają przede wszystkim z niższych zakładanych deficytów w programie konwergencji.

- (9) Pomimo iż na przestrzeni lat deficyt uległ zmniejszeniu, Litwie nadal brakuje wystarczającej przestrzeni fiskalnej, aby móc reagować na niekorzystne wydarzenia. Istnieje jednak możliwość opodatkowania powodującego mniej zaburzeń oraz dalszej poprawy przestrzegania przepisów podatkowych. Litwa utrzymuje najniższy wskaźnik dochodów podatkowych w stosunku do PKB w UE, a konsolidacja skupiała się głównie na wydatkach. Nadal istnieje możliwość poszukiwania dodatkowych źródeł dochodów podatkowych, które najmniej zagrażałyby wzrostowi, takich jak podatki środowiskowe i pobierane okresowo podatki od nieruchomości. Litwa przedsięwzięła co prawda działania mające na celu zwiększenie dochodów z pobieranych okresowo podatków od nieruchomości, wydaje się jednak, że nie wyczerpano jeszcze możliwości w tym zakresie. Przychody Litwy z tytułu podatków środowiskowych maleją i w 2011 r. znajdowały się na drugim miejscu pod względem najniższych przychodów w UE, co nie ułatwia obniżania wysokiej energochłonności gospodarki Litwy. Jednocześnie w ramach konsolidacji fiskalnej priorytetowo należy traktować wydatki wspomagające wzrost gospodarczy, np. wydatki na badania i edukację. Wdrożenie przepisów wzmacniających ramy fiskalne uległo opóźnieniu. Ramy fiskalne Litwy nie pozwoliły na uniknięcie procyklicznej polityki fiskalnej w latach, w których odnotowano duży wzrost, a przepisy nie są w wystarczającym stopniu wiążące. Istnieje potrzeba poprawy monitorowania, rozliczalności i wykonania procesu budżetowego oraz wzmocnienia wiążącego charakteru ram średniookresowych.
- (10) Zmiany demograficzne stanowią wyzwanie dla długoterminowej stabilności budżetowej Litwy. W związku z tym istotna pozostaje kwestia kompleksowej reformy systemu emerytalnego, koncentrująca się zarówno na stabilności jak i adekwatności emerytur. Adekwatność emerytur stanowi wyzwanie, ponieważ osoby starsze są w dużym stopniu zagrożone ubóstwem i wyłączeniem społecznym. Reforma systemu akumulacji emerytur z 2012 r. skłania dzięki zachętom z budżetu państwa do oszczędzania na emeryturę w ramach 2. filaru. Daje ona również możliwość rezygnacji z indywidualnego oszczędzania na emeryturę i powrót do państwowego zakładu ubezpieczeń społecznych w okresie przejściowym, jak również stopniowego podnoszenia wieku emerytalnego. Reforma wejdzie w życie w dniu 1 stycznia 2014 r. Wymienione działania są istotnymi lecz wyizolowanymi krokami we właściwym kierunku i niezbędne są bardziej istotne zmiany, szczególnie odnośnie do 1. filaru systemu emerytalnego. Ponadto konieczne są środki propagujące zdolność do zatrudnienia pracowników starszych oraz środowisko pracy sprzyjające takim osobom.
- (11) Podstawowe wyzwanie stanowi bezrobocie oraz niski współczynnik aktywności zawodowej. Młodzi i niewykwalifikowani pracownicy są szczególnie dotknięci wysokimi wskaźnikami bezrobocia. Niedopasowanie kwalifikacji stało się wyjątkowo naglące w okresie kryzysu i stanowi narastający problem, co sugeruje braki w polityce w zakresie kształcenia i rynku pracy. Wynikające z tej sytuacji braki wykwalifikowanej siły roboczej są spotęgowane wysokim poziomem emigracji. W związku z tym niezbędne jest podjęcie dodatkowych działań w celu poprawy

elastyczności rynku pracy oraz zwiększenia współczynnika aktywności zawodowej, w szczególności w odniesieniu do osób młodych, osób nisko wykwalifikowanych i pracowników w starszym wieku. Ogólny zasięg aktywnych instrumentów rynku pracy oraz przydziały środków finansowych na indywidualne działania pozostają niewystarczające, a instrumenty nie są odpowiednio ukierunkowane na osoby nisko wykwalifikowane i długotrwale bezrobotne. Kompleksowy przegląd prawa pracy, przy współpracy partnerów społecznych, mógłby pomóc w rozpoznaniu zbędnych ograniczeń i barier administracyjnych, które wpływają na wprowadzenie elastycznych umów o pracę, przepisów regulujących zwalnianie pracowników i uregulowań dotyczących elastycznego czasu pracy. Aby zapewnić lepsze przejście od kształcenia do rynku pracy, można uatrakcyjnić staże i praktyki zawodowe.

- (12) Ubóstwo i wyłączenie społeczne wciąż znajdują się na niepokojąco wysokim poziomie. Troskę budzi w szczególności wzrost ubóstwa wśród dzieci. W 2012 r. wprowadzono środki w zakresie reformy świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej mające na celu zwiększenie zachęt do podjęcia pracy (świadczenia związane z zatrudnieniem dla osób długotrwale bezrobotnych, stopniowe obniżenie świadczeń społecznych dla osób w wieku produkcyjnym nieaktywnych zawodowo) oraz obniżenie ubóstwa. Pilotowy projekt realizowany w pięciu gminach dał doskonałe wyniki w zakresie zmniejszenia wydatków i lepszej identyfikacji beneficjentów. Obecnie niezbędne jest stworzenie systemu monitorowania umożliwiającego ocenę efektywności tego projektu i jego wpływu na ograniczanie ubóstwa i wyłączenia społecznego. Reforma powinna ponadto iść w parze z podejmowaniem środków na rzecz aktywizacji, które zwiększą uczestnictwo w rynku pracy, w szczególności w odniesieniu do długotrwałych beneficjentów świadczeń socjalnych. Działania przewidziane w celu ograniczenia ubóstwa obejmują szerszy zasięg świadczeń społecznych oraz nową metodę naliczania kwot świadczeń. Ponadto w dniu 1 stycznia 2013 r. minimalna płaca wzrosła o 18 %, co może pomóc w ograniczeniu braku aktywności zawodowej i ubóstwa wśród osób pracujących. Środki te wydają się jednak niewystarczające, biorąc pod uwagę rozmiar problemów oraz brak kompleksowej strategii lub planu działania.
- (13) Od 2010 r. rząd realizuje ambitną reformę przedsiębiorstw państwowych. Reforma jest istotna i wiarygodna. Obejmuje zmiany zarówno legislacyjne, jak i organizacyjne. Wdrożono regulacyjne aspekty reformy i osiągnięto daleko idącą zgodność z wymogami w zakresie sprawozdawczości. Wyzwanie stanowi obecnie uniknięcie konfliktu interesów odnośnie do funkcji regulacyjnych i innych oraz rozgraniczenie pomiędzy działaniami komercyjnymi i niekomercyjnymi przedsiębiorstw państwowych. Po pełnym wdrożeniu reforma mogłaby pomóc w pobudzeniu wzrostu gospodarczego i konkurencyjności. W związku z tym istotne będzie monitorowanie zgodności.
- (14) Połączenia elektryczne i gazowe z sąsiednimi państwami nie są w pełni wykorzystane. W związku z tym konkurencja w sektorze energetycznym jest ograniczona, a ceny energii są wysokie. Ponadto problem stanowi w dalszym ciągu efektywność energetyczna. Postępy w dziedzinie remontów budynków były ograniczone, w tym w zakresie inwestycji w ramach funduszu holdingowego programu JESSICA, a w kwestii renowacji prywatnych budynków mieszkalnych nadal utrzymują się poważne problemy.
- (15) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła kompleksową analizę litewskiej polityki gospodarczej. Komisja dokonała oceny programu konwergencji i krajowego programu reform. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla

zrównoważonego charakteru polityki fiskalnej i polityki społeczno-gospodarczej na Litwie, ale także stopień poszanowania przepisów oraz wytycznych UE ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w pkt 1–6.

- (16) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji Litwy, a jej opinia⁷ znalazła odzwierciedlenie zwłaszcza w pkt 1 niniejszego zalecenia,

NINIEJSZYM ZALECA Litwie podjęcie w latach 2013-2014 działań mających na celu:

1. Zapewnienie konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu i wdrożenie zgodnie z planem strategii budżetowej, realizując korektę strukturalną, która pozwoli Litwie na osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego. Priorytetowe potraktowanie wydatków sprzyjających wzrostowi gospodarczemu. Wzmocnienie sytuacji fiskalnej, w szczególności poprzez wprowadzenie do średniookresowych ram budżetowych wykonalnych i wiążących pułapów wydatków. Dokonanie przeglądu systemu podatkowego i rozważenie zwiększenia tych podatków, które są najmniej szkodliwe dla wzrostu gospodarczego, takich jak pobierane okresowo podatki związane z nieruchomościami i środowiskiem, w tym wprowadzenie opodatkowania pojazdów, przy jednoczesnym kontynuowaniu wzmocniania przestrzegania przepisów podatkowych.
2. Przyjęcie i wdrożenie przepisów dotyczących kompleksowej reformy systemu emerytalnego. Powiązanie ustawowego wieku emerytalnego ze średnim dalszym trwaniem życia, ograniczenie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, ustanowienie jasnych zasad indeksacji emerytur i propagowanie systemów uzupełniającego oszczędzania na cele emerytalne, przy jednoczesnym zapewnieniu wdrożenia bieżących reform. Wsparcie reformy systemu emerytalnego działaniami wspierającymi zdolność do zatrudnienia pracowników starszych.
3. Rozwiązanie problemu wysokiej stopy bezrobocia wśród osób nisko wykwalifikowanych i długotrwale bezrobotnych, poprzez skierowanie środków na aktywną politykę rynku pracy oraz poprawę jej zakresu i wydajności. Poprawę zdolności do zatrudnienia osób młodych, na przykład za pomocą gwarancji dla młodzieży, poprawę sposobów realizacji i skuteczności programów praktyk zawodowych oraz zaradzenie problemowi utrzymującego się niedopasowania kwalifikacji. Przeanalizowanie we współpracy z partnerami społecznymi adekwatności prawa pracy w odniesieniu do elastycznych umów o pracę, przepisów regulujących zwalnianie pracowników i uregulowań dotyczących elastycznego czasu pracy.
4. Wdrożenie konkretnych i ukierunkowanych środków mających na celu zmniejszenie ubóstwa i wyłączenia społecznego. Wzmocnienie powiązań pomiędzy reformą świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej i środkami aktywacji zawodowej.
5. Ukończenie wdrażania reformy przedsiębiorstw państwowych, w szczególności w celu zapewnienia oddzielenia funkcji regulacyjnych od funkcji związanych z własnością oraz ściśle monitorowanie zgodności z wymogami reformy.
6. Zintensyfikowanie działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej budynków, w tym poprzez usuwanie czynników zniechęcających i szybkie wdrożenie funduszu

⁷ Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

holdingowego. Promowanie konkurencji w dziedzinie sieci energetycznych poprzez poprawę połączeń z innymi państwami członkowskimi, zarówno w zakresie energii elektrycznej, jak i gazu.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*