



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 23.5.2018
COM(2018) 414 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Litwy na 2018 r.

**oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Litwę programu
stabilności na 2018 r.**

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Litwy na 2018 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Litwę programu stabilności na 2018 r.

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. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej²,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego³,

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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Litwy jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 14 maja 2018 r. Rada przyjęła zalecenie

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² COM(2018) 414 final.

³ P8_TA(2018)0077 i P8_TA(2018)0078.

w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (zwane dalej „zaleceniem dla strefy euro”).

- (2) Jako państwo członkowskie, którego walutą jest euro, oraz ze względu na bliskie powiązania pomiędzy gospodarkami w unii gospodarczej i walutowej, Litwa powinna zapewnić pełne i terminowe wdrożenie zalecenia w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, co znajduje odzwierciedlenie w poniższych zaleceniach, zwłaszcza 1.
- (3) Sprawozdanie krajowe za 2018 r. dotyczące Litwy⁴ zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Litwy w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Litwy w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (4) W dniu 26 kwietnia 2018 r. Litwa przedłożyła swój krajowy program reform na 2018 r., a w dniu 30 kwietnia – swój program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁵, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należytym zarządzaniem gospodarczym⁶.
- (6) Litwa jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie stabilności na 2018 r. rząd planuje utrzymanie nadwyżki nominalnej na poziomie 0,6 % PKB w latach 2018–2020, a następnie jej stopniowe zmniejszenie – do poziomu 0,3 % PKB w 2021 r. W okresie objętym programem planowane jest osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego, tj. deficytu strukturalnego na poziomie 1 % PKB. W latach 2016 i 2017 Litwie przyznano też tymczasowe odstępstwo w związku z wdrażaniem systemowej reformy emerytalnej i z reformami strukturalnymi. Odstępstwa te są przenoszone z roku na rok przez okres trzech lat. Zgodnie z programem stabilności na 2018 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie z 39,7 % PKB w 2017 r. do 35,3 % PKB w 2021 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Środki niezbędne do osiągnięcia docelowych poziomów nadwyżki, począwszy od 2019 r., nie zostały jednak dostatecznie sprecyzowane.
- (7) W dniu 11 lipca 2017 r. na 2017 r. Rada zaleciła Litwie dalsze przestrzeganie w 2018 r. średniookresowego celu budżetowego, przy uwzględnieniu dopuszczalnych

⁴ SWD(2018) 213 final.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

odchylen związanych z wdrożeniem systemowej reformy emerytalnej i reform strukturalnych, w odniesieniu do których przyznano tymczasowe odstępstwo. Odpowiada to maksymalnej stopie wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto⁷ wynoszącej 6,4 % w 2018 r., co oznaczałoby dopuszczalne pogorszenie salda strukturalnego o 0,6 % PKB. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2018 r. przewiduje się, że deficyt strukturalny Litwy wyniesie 0,7 % PKB w 2018 r. i 0,6 % PKB w 2019 r. Prognozuje się zatem, że saldo strukturalne utrzyma się w obu latach powyżej średniookresowego celu budżetowego. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Litwa spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2018 i 2019.

- (8) Dochody z tytułu podatków ekologicznych i opłacanych okresowo podatków od majątku nadal są niższe od średniej unijnej. Litwa rozpoczęła reformę swojego systemu opodatkowania majątku, w ramach której do systemu wprowadzono element progresywności i zniesiono zwolnienia z akcyzy dla węgla i koksu stosowanych w celach grzewczych. Wciąż istnieje jednak możliwość rozszerzenia bazy podatkowej o źródła, które wywierają mniej szkodliwy wpływ na wzrost gospodarczy. Mimo iż w ostatnich latach Litwa poczyniła postępy, jeśli chodzi o ściągalność podatków, luka w podatku VAT wciąż należy do największych w Unii. Litwa podejmuje dalsze działania w celu walki z uchylaniem się od opodatkowania i zwiększenia przestrzegania przepisów podatkowych. Ostatnio wdrożone środki przynoszą pierwsze pozytywne skutki. Dalsza poprawa przestrzegania przepisów prawa podatkowego doprowadziłaby do zwiększenia dochodów budżetowych i przyczyniłaby się do zwiększenia sprawiedliwości systemu podatkowego.
- (9) Dzięki wprowadzeniu w 2018 r. nowego mechanizmu indeksacji rent i emerytur, w którym powiązano wysokość tych świadczeń ze wzrostem kosztów wynagrodzeń, prognozuje się, że udział odnośnych wydatków publicznych w PKB utrzyma się do 2040 r. na niezmiennym poziomie. Zapewniłoby to stabilność budżetową litewskiego systemu emerytalnego. Wynika to jednak w dużym stopniu ze spadku wskaźnika wysokości świadczenia, prognozuje się bowiem, że ze względu na szybkie kurczenie się liczby ludności w wieku produkcyjnym łączne koszty wynagrodzeń będą rosnać wolniej niż wynagrodzenia. Rodzi to wątpliwości dotyczące adekwatnej wysokości emerytur, która już teraz należy do najniższych w UE. Nie wiadomo też, jak reforma sprawdzi się w praktyce, rząd jest bowiem prawnie zobowiązany do zaproponowania środków zaradczych w przypadku spadku poziomu zastąpienia. Gdyby chciano utrzymać obecny poziom zastąpienia, łączne wydatki emerytalne jako odsetek PKB wzrosłyby do końca lat 40. XXI wieku o prawie 45 %, nadwyrężając finanse publiczne. Należy w związku z tym rozwiązać problem braku pewności prawa w zakresie ustawodawstwa emerytalnego oraz zapewnić długoterminową stabilność systemu emerytalnego, a jednocześnie adekwatność świadczeń emerytalnych.
- (10) Rynek pracy szybko się zawęża ze względu na silny wzrost gospodarczy, ale też ze względu na niekorzystny rozwój sytuacji demograficznej i emigrację. Już teraz prowadzi to do niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej. W takiej sytuacji system kształcenia i szkolenia musi być w stanie wyposażać wszystkich mieszkańców w

⁷

Publiczne wydatki pierwotne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się działania dyskrecjonalne po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Działania jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

odpowiednie umiejętności. Reformy rozpoczęte w ostatnim roku to krok w dobrą stronę, Litwa musi jednak wdrożyć te reformy, aby poprawić wyniki systemu kształcenia i szkolenia. Zasady finansowania i akredytacji w litewskim szkolnictwie wyższym pomagają zwiększyć liczbę osób z wyższym wykształceniem, ale jednocześnie są źródłem problemów związanych z jakością i fragmentacją kształcenia i jego przydatnością na rynku pracy. W rozwiązaniu bieżących problemów powinna pomóc trwająca konsolidacja szkół wyższych, jeżeli zostanie ona uzupełniona zmianami zasad finansowania i akredytacji. Oprócz tego wpływ na wydajność systemu kształcenia miała utrzymująca się presja demograficzna, która przyspieszyła też konieczność zapewnienia równego dostępu do włączającej edukacji wysokiej jakości. Aby poprawić niższe od średniej wyniki litewskich uczniów w zakresie umiejętności podstawowych, niezbędne są reformy szkolenia wstępnego nauczycieli, awansu zawodowego i warunków pracy, uzupełnione innymi reformami ukierunkowanymi na jakość.

- (11) Niewielki odsetek kształcących się osób dorosłych na Litwie sugeruje, że kształcenie dorosłych nie jest wystarczająco rozwinięte i nie pozwala gospodarce czerpać korzyści z podnoszenia umiejętności, innowacji i lepszej integracji osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy (na przykład osób starszych, bezrobotnych i biernych zawodowo). Mimo inwestycji w infrastrukturę zawartość programów nauczania w kształceniu i szkoleniu zawodowym często jest przestarzała, a ich dostosowanie do potrzeb lokalnego i regionalnego rynku pracy można poprawić. Uczenie się oparte na pracy wciąż jest na początkowym etapie wdrażania i można je rozpowszechnić. Środki aktywnej polityki rynku pracy obejmują szerszą ofertę szkolenia, ale można ją nadal zwiększać. Ostatnie reformy i środki w tym obszarze nie przyniosły jak dotąd istotnych rezultatów. W szerszej perspektywie wzmocnienie zdolności partnerów społecznych ma duże znaczenie dla wspierania ich zaangażowania.
- (12) Utrzymują się problemy dotyczące wyników ochrony zdrowia. Mają one negatywny wpływ na wydajność, konkurencyjność gospodarki i jakość życia. Zbyt duża część świadczeń zdrowotnych wciąż jest udzielana w szpitalach, w związku z czym istnieje możliwość ulepszenia podstawowej opieki zdrowotnej. Dalsza racjonalizacja wykorzystania zasobów w połączeniu z działaniami na rzecz podniesienia jakości zarówno opieki szpitalnej, jak i podstawowej opieki zdrowotnej ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia skuteczności ochrony zdrowia. Polityka w zakresie profilaktyki zdrowotnej i promocji zdrowia powinna bardziej zdecydowanie i szybciej ograniczać ryzykowne zachowania. Zakres tej polityki nadal jest jednak niewielki, współpraca między sektorami – ograniczona, a rozliczalność za wyniki – niewystarczająco ugruntowana na szczeblu lokalnym. Duża zależność od dopłat własnych, niski poziom wydatków na ochronę zdrowia i niewystarczający przydział zasobów ograniczają skuteczność systemu ochrony zdrowia.
- (13) Wyzwaniem dla Litwy nadal pozostają wysoki odsetek osób narażonych na ubóstwo lub wykluczenie społeczne oraz rosnące nierówności dochodowe. Kwestie te mogą hamować wzrost gospodarczy kraju. Stanowią też zagrożenie dla spójności społecznej i mogą powodować emigrację. Mimo stałego wzrostu gospodarczego osoby starsze i niepełnosprawne, dzieci, gospodarstwa domowe osób samotnie wychowujących dzieci i bezrobotni są w wysokim stopniu zagrożeni ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Korygująca siła litewskiego systemu opodatkowania i zabezpieczenia społecznego jest jedną z najniższych w UE. Chociaż podjęto pierwsze znaczne działania na rzecz walki z ubóstwem i nierównościami dochodowymi, Litwa wciąż jest jeszcze daleko od

osiągnięcia unijnych średnich w tej dziedzinie. Stosunkowo wysoki klin podatkowy w przypadku nisko uposażonych może ograniczać ich motywację do pracy oraz zwiększać zagrożenie ubóstwem i nierównościami. Poziom ubóstwa i nierówności można obniżyć poprzez stymulowanie uczestnictwa w rynku pracy, w szczególności wśród osób z grup defaworyzowanych i nisko uposażonych, oraz poprzez zwiększenie korygującej siły systemu opodatkowania i zabezpieczenia społecznego w połączeniu ze zwiększeniem ściągalności podatków. Takie środki mogą też zwiększyć sprawiedliwość społeczną.

- (14) Wzrost wydajności, ograniczony od 2012 r., w 2017 r. umocnił się, zmniejszając presję na konkurencyjność kosztową. Motorem tej poprawy sytuacji jest jednak w dużej mierze sektor prywatny. W zwiększaniu efektywności inwestycji publicznych osiągnięto jedynie ograniczone postępy. W szczególności wciąż niewielka jest wydajność publicznych wydatków na badania i rozwój oraz współpraca między przedsiębiorstwami a ośrodkami badawczymi. Inwestycje publiczne w badania i rozwój znacznie spadły ponadto w 2016 r. Rozdrobnienie koordynacji polityki badań i innowacji oraz zarządzania tą polityką prowadzi do braku wydajności i utrudnia przedsiębiorstwom pełne wykorzystanie rozmaitych systemów wsparcia. Kolejne postępy trwającej reformy organizacji i finansowania publicznego sektora badań naukowych powinny pomóc w lepszym wykorzystaniu dostępnych zasobów.
- (15) Litwa poczyniła postępy pod względem wzmocnienia ram zapobiegania korupcji, przyjmując przepisy dotyczące działalności lobbingowej i ochrony sygnalistów, obejmujące zarówno pracowników sektora publicznego, jak i prywatnego. Wyzwaniem nadal jest jednak wdrożenie tych przepisów. Zaniepokojenie wciąż budzi również korupcja w sektorze ochrony zdrowia, pomimo godnych pochwały wyników rządowego programu „czystych rąk”.
- (16) W ramach europejskiego semestru w 2018 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Litwy, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r. i krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Litwy w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej na Litwie, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (17) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2018 r. i jest zdania, że – zgodnie z przewidywaniami – Litwa spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu,

NINIEJSZYM ZALECA Litwie podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

- 1. Poprawę przestrzegania przepisów prawa podatkowego i rozszerzenie bazy podatkowej o źródła, które wywierają mniej szkodliwy wpływ na wzrost gospodarczy. Zapewnienie długoterminowej stabilności systemu emerytalnego, przy jednoczesnym zapewnieniu adekwatności świadczeń emerytalnych.
- 2. Zwiększenie jakości i wydajności kształcenia i szkolenia, w tym kształcenia dorosłych, oraz przydatności tego kształcenia i szkolenia na rynku pracy. Poprawę efektywności systemu ochrony zdrowia poprzez kontynuację przechodzenia z opieki szpitalnej na leczenie ambulatoryjne, wzmocnienie profilaktyki zdrowotnej, w tym na szczeblu lokalnym, oraz poprawę jakości i przystępności cenowej ochrony

zdrowia. Poprawę struktury systemu opodatkowania i zabezpieczenia społecznego w celu ograniczenia ubóstwa i nierówności dochodowych.

3. Stymulowanie wzrostu wydajności poprzez poprawę efektywności inwestycji publicznych, zapewnienie skutecznej koordynacji polityki badań naukowych i innowacji na szczeblu rządowym oraz usunięcie luk i niedoskonałości środków publicznych mających wspierać współpracę między ośrodkami badawczymi i przemysłem.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*