

ZALECENIE RADY**z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Litwy na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Litwę programu stabilności na 2018 r.**

(2018/C 320/14)

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. 5 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 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 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ 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 w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽³⁾ (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 dla strefy euro, co znajduje odzwierciedlenie w poniższych zaleceniach, zwłaszcza w zaleceniu nr 1.
- (3) Sprawozdanie krajowe na 2018 r. dotyczące Litwy 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. ⁽⁴⁾, działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju 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 2018 r. – swój program stabilności na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.⁽²⁾ 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).⁽³⁾ Dz.U. C 179 z 25.5.2018, s. 1.⁽⁴⁾ Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 1.

- (5) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku 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 funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (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 zezwolono na tymczasowe odchylenie w związku z wdrażaniem systemowej reformy emerytalnej i z reformami strukturalnymi. Odchylenia te są przenoszone z roku na rok przez okres trzech lat. Zgodnie z programem stabilności na 2018 r. oczekuje 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 planowanych 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 odchyleń związanych z wdrażaniem systemowej reformy emerytalnej i reform strukturalnych, w odniesieniu do których zezwolono na tymczasowe odchylenie. Odpowiada to maksymalnej nominalnej stopie wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto ⁽²⁾ 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 nieruchomości nadal są niższe od średniej unijnej. Litwa podjęła reformę swojego systemu opodatkowania nieruchomości, w ramach której do systemu wprowadzono element progresywności i zniesiono zwolnienia z akcyzy dla węgla i koksów stosowanych w celach grzewczych. Wciąż istnieje jednak możliwość rozszerzenia podstawy opodatkowania o źródła, które wywierają mniej szkodliwy wpływ na wzrost gospodarczy. Mimo iż w ostatnich latach Litwa poczyniła postępy, jeśli chodzi o ściągalność podatków, luka podatkowa 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 emerytur, w którym powiązано 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, prognozując 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 adekwatności świadczeń emerytalnych, które już teraz należą do najniższych w UE. Nie wiadomo też, jak reforma sprawdzi się w praktyce, rząd jest bowiem prawnie zobowiązany do zaproponowania środków w przypadku spadku poziomu zastąpienia. Gdyby chciano utrzymać obecny poziom zastąpienia, łączne wydatki emerytalne jako udział w PKB wzrosłyby do końca lat 40. XXI wieku o prawie 45 %, nadwyrężając finanse publiczne. Należy w związku z tym wyjaśnić wątpliwości natury prawnej dotyczące ustawodawstwa emerytalnego oraz zapewnić długoterminową stabilność budżetową systemu emerytalnego, a jednocześnie zwiększyć adekwatność świadczeń emerytalnych.

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ 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 dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

- (10) Na rynku pracy odczuwalne są coraz większe napięcia 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 wyposażyć wszystkich obywateli w 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 wobec potrzeb rynku pracy. W rozwiązaniu bieżących problemów powinna pomóc trwająca konsolidacja szkół wyższych, jeżeli zostanie ona uzupełniona zmianami zasad akredytacji i finansowania. Oprócz tego wpływ na wydajność systemu kształcenia miała utrzymująca się presja demograficzna, która przyspieszyła też konieczność zapewnienia sprawiedliwego dostępu do włączającej edukacji wysokiej jakości. Aby poprawić kształtujące się poniżej przeciętnej wyniki litewskich uczniów w zakresie umiejętności podstawowych, niezbędne są reformy w zakresie szkolenia wstępnego nauczycieli, ich awansu zawodowego i warunków pracy, uzupełnione innymi reformami ukierunkowanymi na jakość.
- (11) Niewielki odsetek kształcących się osób dorosłych na Litwie sugeruje, że kształcenie dorosłych w dalszym ciągu nie jest wystarczająco rozwinięte i nie pozwala gospodarce czerpać korzyści z podnoszenia umiejętności, innowacji i lepszej integracji na rynku pracy osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji (na przykład osób starszych, bezrobotnych lub biernych zawodowo). Mimo inwestycji w infrastrukturę treść programów nauczania w kształceniu i szkoleniu zawodowym często jest przestarzała, a ich dostosowanie do potrzeb lokalnego i regionalnego rynku pracy można by poprawić. Uczenie się oparte na pracy wciąż jest na początkowym etapie wdrażania i można by rozszerzyć jego stosowanie. Środki aktywnej polityki rynku pracy obejmują szerszą ofertę szkoleniową, ale można by 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 opieki zdrowotnej. 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 wzmocnienia 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 opieki zdrowotnej. Polityki w zakresie profilaktyki zdrowotnej i promocji zdrowia powinny bardziej zdecydowanie i szybciej ograniczać ryzykowne zachowania. Zakres tych polityk nadal jest jednak niewielki, współpraca między sektorami – ograniczona, a rozliczalność za wyniki – niewystarczająco ugruntowana na szczeblu lokalnym. Duża zależność od opłat własnych, niski poziom wydatków na ochronę zdrowia i niewydajny przydział zasobów ograniczają skuteczność systemu opieki zdrowotnej.
- (13) Wyzwaniem dla Litwy nadal pozostają wysoki odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym oraz wysokie nierówności dochodowe. Kwestie te hamują wzrost gospodarczy kraju. Stanowią też zagrożenie dla spójności społecznej i mogą napędzać emigrację. Mimo stałego wzrostu gospodarczego osoby starsze, niepełnosprawne, dzieci, gospodarstwa domowe osób samotnie wychowujących dzieci i bezrobotni są najbardziej zagrożeni ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Możliwości korekty za pośrednictwem litewskiego systemu podatków i świadczeń są jedne z najniższych w Unii. Chociaż podjęto pierwsze istotne działania na rzecz walki z ubóstwem i nierównościami dochodowymi, Litwa wciąż jest jeszcze daleko od osiągnięcia średnich unijnych wartości w tej dziedzinie. Stosunkowo wysoki klin podatkowy w przypadku osób o niskich dochodach może ograniczać ich motywację do pracy oraz zwiększać zagrożenie ubóstwem i nierównościami. Poziom ubóstwa i nierówności można by obniżyć poprzez zachęcanie do uczestnictwa w rynku pracy, w szczególności wśród osób z grup defaworyzowanych i osób o niskich dochodach, oraz poprzez zwiększenie możliwości korekty za pośrednictwem systemu podatków i świadczeń w połączeniu z poprawą ściągalności podatków. Takie środki mogą też zwiększyć sprawiedliwość społeczną.
- (14) Wzrost wydajności, ograniczony od 2012 r., w 2017 r. ponownie ożywił 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. Ponadto w 2016 r. znacznie spadły inwestycje publiczne w badania i rozwój. 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 pozostaje jednak wdrożenie tych przepisów. Zaniepokojenie wciąż budzi korupcja w sektorze ochrony zdrowia, pomimo godnych pochwały wyników rządowego programu „czyste ręce”.
- (16) W ramach europejskiego semestru 2018 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Litwy, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program stabilności na 2018 r., krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Litwy w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej na Litwie, ale także stopień, w jakim są one zgodne 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 ⁽¹⁾, że należy się spodziewać, iż Litwa spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu,

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

1. Poprawę przestrzegania przepisów podatkowych i rozszerzenie podstawy opodatkowania 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 opieki zdrowotnej poprzez kontynuację przechodzenia z opieki szpitalnej na leczenie ambulatoryjne, wzmocnienie profilaktyki zdrowotnej, w tym na szczeblu lokalnym, oraz poprawę jakości i przystępności cenowej tej opieki. Poprawę struktury systemu podatków i świadczeń w celu ograniczenia ubóstwa i nierówności dochodowych.
3. Stymulowanie wzrostu wydajności poprzez poprawę efektywności inwestycji publicznych, zapewnienie skutecznej koordynacji na szczeblu rządowym polityki badań naukowych i innowacji oraz zajęcie się lukami i niedoskonałościami w zakresie środków publicznych mających wspierać współpracę między ośrodkami naukowymi i przemysłem.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady
H. LÖGER
Przewodniczący

⁽¹⁾ Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.