

## ZALECENIE RADY

z dnia 9 lipca 2013 r.

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

(2013/C 217/13)

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<sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

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 wnioski Komisji, by wprowadzić nową strategię na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowaną „Europa 2020”, która opiera się na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej i skupia się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w zakresie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.
- (2) W dniu 13 lipca 2010 r. 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 członkowskich<sup>(2)</sup>, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie tych zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.
- (3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw i 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 obszarów polityki. Podjęli decyzje co do działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, wyrażając przy tym pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” i do wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.

- (4) W dniu 10 lipca 2012 r. Rada przyjęła zalecenie<sup>(3)</sup> w sprawie krajowego programu reform Litwy na 2012 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Litwę programu konwergencji na lata 2012–2015.
- (5) W dniu 28 listopada 2012 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, inaugurując europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2013 r. Także w dniu 28 listopada 2012 r. przyjęła na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania<sup>(4)</sup>, w którym wśród państw członkowskich objętych szczegółową analizą sytuacji nie wskazała Litwy.
- (6) Parlament Europejski został należycie włączony w europejski semestr zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 i w dniu 7 lutego 2013 r. przyjął rezolucję w sprawie zatrudnienia i aspektów społecznych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2013 r. oraz rezolucję w sprawie wkładu do rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2013 r.
- (7) W dniu 14 marca 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji budżetowej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Podkreśliła, że należy dążyć do zróżnicowanej, pro wzrostowej konsolidacji budżetowej, przywrócić gospodarce normalne warunki kredytowania, propagować wzrost i konkurencyjność, zająć się problemem bezrobocia i społecznymi skutkami kryzysu oraz zmodernizować administrację państwową.
- (8) W dniu 9 kwietnia 2013 r. Litwa przedłożyła krajowy program reform na rok 2013, a w dniu 26 kwietnia 2013 r. – program konwergencji na lata 2012–2016. Aby uwzględnić powiązania między oboma programami, poddano je jednoczesnej ocenie.
- (9) Ocenivszy program konwergencji zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97, Rada stwierdza, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w programie jest realistyczny i ogólnie zgodny z prognozą służb Komisji z wiosny 2013 r. Dzięki ambitnej konsolidacji budżetowej prowadzonej od 2009 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych został obniżony w 2012 r. do 3,2 % PKB, co, jak się uważa, wystarczy do uchylecia

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> Utrzymaną w mocy na rok 2013 decyzją Rady 2013/208/UE z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 118 z 30.4.2013, s. 21).<sup>(3)</sup> Dz.U. C 219 z 24.7.2012, s. 54.<sup>(4)</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

decyzji w sprawie istnienia nadmiernego deficytu, biorąc pod uwagę koszt systemowej reformy emerytalnej. Obniżenie deficytu wynikało w pewnym stopniu również z silnego wzrostu gospodarczego i tymczasowego zamrożenia wydatków. Średniookresowy cel budżetowy zmienił się w programie konwergencji z +0,5 % do -1,0 %, ale nadal jest zgodny z celami paktu stabilności i wzrostu.

Przedstawiona w programie konwergencji strategia budżetowa zmierza do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego do 2016 r. Jak wynika z (przeliczonego) strukturalnego salda budżetowego, planowane roczne postępy w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu przekraczają w kategoriach strukturalnych 0,5 % PKB. Określona w pakcie na rzecz stabilności i wzrostu wartość odniesienia dla wydatków została w okresie trwania programu osiągnięta. Korekta odbyła się raczej na początkowym etapie i polegała głównie na ograniczeniu wydatków, a tylko częściowo oparła się na konkretnych środkach, w tym nie zawsze sprecyzowanych środkach jednorazowych. Zgodnie z prognozą służb Komisji z wiosny 2013 r. korekta strukturalna w latach 2013 i 2014 powinna wynieść odpowiednio 0,3 % i 0,0 % PKB (tj. poniżej wymaganego postępu w wysokości 0,5 % PKB), co również wzbudza wątpliwości co do ścieżki dostosowawczej programu konwergencji. Dalsze środki konsolidacji nie zostały jeszcze określone; należy rozważyć reformy strukturalne, w tym przejście ku środkom opartym na dochodach. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymuje się poniżej 60 % PKB (w 2012 r. wyniósł 40,7 %) i w okresie obowiązywania programu powinien ulec niewielkiemu obniżeniu. Program konwergencji zakłada, że dług spadnie w 2013 r. do poziomu 39,7 %, a następnie do 34,5 % do 2016 r., natomiast prognoza służb Komisji z wiosny 2013 r. przewiduje jego obniżkę do 40,1 % PKB w 2013 r. oraz 39,4 % w 2014 r. Różnice wynikają przede wszystkim z niższych deficytów zakładanych w programie konwergencji.

- (10) Pomimo iż na przestrzeni lat deficyt uległ zmniejszeniu, Litwie nadal brakuje wystarczającej przestrzeni fiskalnej, aby móc reagować na niekorzystne wydarzenia. Są jednak możliwości wprowadzenia mniej odczuwalnego opodatkowania i dalszej poprawy przestrzegania przepisów podatkowych. Litwa utrzymuje najniższy w Unii wskaźnik dochodów podatkowych w stosunku do PKB, 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, by zwiększyć dochody z pobieranych okresowo podatków od nieruchomości, wydaje się jednak, że nie wyczerpała jeszcze możliwości w tym zakresie. Przychody Litwy z podatków środowiskowych maleją i w 2011 r. znajdowały się na przedostatnim miejscu w Unii (także m.in. ze względu na najniższe w Unii podatki transportowe), co nie ułatwia obniżania wysokiej energochłonności gospodarki Litwy.

Jednocześnie w ramach konsolidacji budżetowej należy priorytetowo potraktować wydatki pro wzrostowe, np. na badania i edukację. Wdrożenie przepisów optymalizujących ramy budżetowe uległo opóźnieniu. Ramy budżetowe Litwy nie pozwoliły uniknąć procyklicznej polityki budżetowej w latach pozytywnej luki produktowej. Krokiem w dobrym kierunku jest nowelizacja ustawy o strukturze budżetu w roku 2012. Trzeba poprawić monitorowanie, rozliczalność i wykonanie procesu budżetowego, zwłaszcza w gminach, oraz zagwarantować wiążący charakter ram średniookresowych.

- (11) Zmiany demograficzne stanowią wyzwanie dla długoterminowej stabilności budżetowej Litwy. Dlatego istotna pozostaje kwestia kompleksowej reformy emerytalnej, koncentrującej się zarówno na stabilności, jak i na adekwatności emerytur. Adekwatność emerytur jest wyzwaniem, ponieważ osoby starsze są poważnie zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Reforma systemu akumulacji emerytur z 2012 r. skłania (dzięki zachętom z budżetu państwa) ku oszczędzaniu na emeryturę w ramach II filaru. Pozwala również zrezygnować z indywidualnego oszczędzania na emeryturę i w okresie przejściowym powrócić do państwowego zakładu ubezpieczeń społecznych, jak również stopniowo podnosić wiek emerytalny. Wejście w życie w dniu 1 stycznia 2014 r. Działania te są ważnymi, lecz pojedynczymi krokami we właściwym kierunku – niezbędne są bardziej istotne zmiany, szczególnie w I filarze systemu emerytalnego. Ponadto konieczne są środki zwiększające szanse starszych pracowników na rynku pracy oraz promujące przyjazne dla nich środowisko pracy.
- (12) Podstawowym wyzwaniem jest nadal bezrobocie oraz niski współczynnik aktywności zawodowej osób nisko wykwalifikowanych. Wysokie wskaźniki bezrobocia dotyczą szczególnie pracowników młodych i niewykwalifikowanych. Niedopasowanie kwalifikacji uwidoczniło się zwłaszcza podczas kryzysu i stanowi narastający problem, sugerujący strukturalne niedomogi polityki kształcenia i rynku pracy. Wynikające z tej sytuacji braki wykwalifikowanych pracowników są spotęgowane wysokim poziomem emigracji. Niezbędne zatem jest podjęcie dodatkowych działań, by uelastyczyć rynek pracy i zwiększyć współczynnik aktywności zawodowej, zwłaszcza młodzieży, osób nisko wykwalifikowanych i pracowników w starszym wieku. Ogólny zasięg aktywnych instrumentów rynku pracy oraz przydziały środków finansowych na poszczególne działania pozostają niewystarczające, a instrumenty nie są odpowiednio ukierunkowane na osoby nisko wykwalifikowane i długotrwale bezrobotne. Kompleksowy przegląd prawa pracy, przy udziale partnerów społecznych, mogłby pomóc zdiagnozować zbędne ograniczenia i administracyjne bariery w zakresie elastycznych umów o pracę, przepisów regulujących zwalnianie pracowników i systemów elastycznego czasu pracy. Aby ułatwić przejście od kształcenia na rynek pracy, można uatrakcyjnić przyuczanie do zawodu i staże.

- (13) Ubóstwo i wykluczenie społeczne są wciąż na niepokojąco wysokim poziomie. Troskę budzi w szczególności wzrost ubóstwa wśród dzieci. W 2012 r. wprowadzono reformy socjalnych świadczeń pieniężnych, aby bardziej zachęcić do podejmowania pracy (świadczenia związane z zatrudnieniem dla osób długotrwale bezrobotnych, stopniowe obniżenie świadczeń socjalnych dla nieaktywnych zawodowo osób w wieku produkcyjnym) oraz aby zmniejszyć ubóstwo. Pilotowy projekt w pięciu gminach dał doskonałe wyniki w zakresie zmniejszenia wydatków i lepszego dopasowania do świadczeniobiorców. Teraz trzeba stworzyć system monitorowania pozwalający ocenić efektywność projektu i jego wpływ na ograniczanie ubóstwa i wyłączenia społecznego. Reforma powinna ponadto iść w parze z działaniami aktywizacyjnymi, które zwiększą uczestnictwo w rynku pracy, zwłaszcza długotrwałych odbiorców świadczeń socjalnych. Działania mające ograniczyć ubóstwo to m.in. poszerzenie zasięgu świadczeń socjalnych oraz wprowadzenie nowej metody naliczania świadczeń. Ponadto w dniu 1 stycznia 2013 r. minimalna płaca wzrosła o 18 %, co może pomóc w zmniejszeniu chronicznej nieaktywności zawodowej oraz ubóstwa osób pracujących. Jednak wobec ogromu problemu i braku kompleksowej strategii lub planu działania środki te wydają się niewystarczające.
- (14) 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. Wyzwaniem jest teraz uniknięcie konfliktu interesów między funkcjami regulacyjnymi a innymi funkcjami oraz rozgraniczenie działalności komercyjnej i niekomercyjnej przedsiębiorstw państwowych. Po pełnym wdrożeniu reforma mogłaby pomóc w pobudzeniu wzrostu gospodarczego i konkurencyjności. Dlatego istotne będzie monitorowanie zgodności.
- (15) Połączenia energetyczne i gazowe z sąsiednimi państwami nie są w pełni wykorzystane. W efekcie konkurencja w sektorze energetycznym jest bardzo mała, a ceny energii – wysokie. Ponadto problemem jest wciąż efektywność energetyczna. Postęp renowacji budynków jest powolny (także w zakresie inwestycji z funduszu holdingowego JESSICA) i nadal istnieją poważne problemy z renowacją prywatnych budynków mieszkalnych.
- (16) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę litewskiej polityki gospodarczej. Oceniała krajowy program reform i program konwergencji. Wzięła pod uwagę nie tylko ich wpływ na zrównoważenie polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej na Litwie, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE – gdyż trzeba usprawnić całościowe zarządzanie gospodarcze w Unii dzięki zapewnieniu unijnego wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione w zaleceniach 1–6 poniżej.
- (17) W świetle niniejszej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji, a jej opinia<sup>(1)</sup> znalazła odzwierciedlenie zwłaszcza w zaleceniu 1 poniżej,
- NINIEJSZYM ZALECA Litwie podjęcie w latach 2013–2014 działań mających na celu:
1. Zapewnienie pro wzrostowej konsolidacji budżetowej i planowe wdrożenie strategii budżetowej służącej korekcie strukturalnej, która pozwoli Litwie osiągnąć średniookresowy cel budżetowy. Priorytetowe potraktowanie pro wzrostowych wydatków. Dalsze umacnianie ram budżetowych, w szczególności poprzez zapewnienie wykonywalnych i wiążących pułapów wydatków w średniookresowych ramach budżetowych. Rewizję systemu podatkowego i rozważenie zwiększenia podatków najmniej szkodliwych dla wzrostu gospodarczego (takich jak pobierane okresowo podatki od nieruchomości i podatki śródowniskowe, w tym opodatkowanie pojazdów), a równocześnie dalsze zwiększanie przestrzegania przepisów podatkowych.
  2. Przyjęcie i wdrożenie przepisów dotyczących kompleksowej reformy systemu emerytalnego. Powiązanie ustawowego wieku emerytalnego ze średnią przewidywaną długością życia, ograniczenie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, ustanowienie jasnych zasad indeksacji emerytur i propagowanie uzupełniających systemów oszczędzania na cele emerytalne, przy jednoczesnym wdrażaniu bieżących reform. Wsparcie reformy emerytalnej działaniami zwiększającymi szanse pracowników starszych na rynku pracy.
  3. Rozwiązanie problemu wysokiego bezrobocia osób nisko wykwalifikowanych i bezrobocia długotrwałego dzięki skupieniu środków na aktywnej polityce rynku pracy, poprawie ich zakresu i optymalizacji ich użytkowania. Zwiększenie szans młodzieży na rynku pracy (np. dzięki gwarancji dla młodzieży), poprawę realizacji i skuteczności programów przyuczania do zawodu oraz zaradzenie problemowi chronicznego niedopasowania kwalifikacji. Rewizję – we współpracy z partnerami społecznymi – adekwatności prawa pracy pod względem 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. Dalsze wzmocnienie powiązań pomiędzy reformą świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej i środkami aktywizacji zawodowej.
  5. Dokończenie reformy przedsiębiorstw państwowych, zwłaszcza w celu zapewnienia oddzielenia funkcji regulacyjnych od funkcji właścicielskich, oraz ścisłe monitorowanie zgodności z wymogami reformy.

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

6. Zintensyfikowanie działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej budynków, m.in. przez usuwanie czynników zniechęcających i szybkie wdrożenie funduszu holdingowego. Promowanie konkurencji w sieciach energetycznych poprzez poprawę połączeń z innymi państwami członkowskimi, zarówno w zakresie energii elektrycznej, jak i gazu.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 lipca 2013 r.

*W imieniu Rady*  
R. ŠADŽIUS  
*Przewodniczący*

---