KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.5.2012 r.
COM(2012) 319 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Litwy z 2012 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Litwę programu konwergencji na lata 2012–2015

{SWD(2012) 319 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Litwy z 2012 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Litwę programu konwergencji na lata 2012–2015

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[2],

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego[3],

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 Europejskiej dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, 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. 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[4], które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa

---

1 Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
2 COM(2012) 319 wersja ostateczna.
3 P7_TA(2012)0048 i P7_TA(2012)0047.
4 Decyzja Rady 2012/238/UE z dnia 26 kwietnia 2012 r.

członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

(3) W dniu 12 lipca 2011 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Litwy na 2011 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Litwę zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011–2014.

(4) W dniu 23 listopada 2011 r. Komisja przyjęła drugą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób drugi europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020". W dniu 14 lutego 2012 r. Komisja przyjęła na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania[5], w którym nie wskazała Litwy jako jednego z państw członkowskich, dla których wymagane byłoby przeprowadzenie szczegółowej analizy.

(5) W dniu 2 marca 2012 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 państwowej. Rada zwróciła się też do państw członkowskich o wdrożenie zaleceń dla poszczególnych krajów z 2011 r. i do przekształcenia tych priorytetów w konkretne środki, które zostaną włączone do ich programów stabilności lub programów konwergencji oraz do ich krajowych programów reform.

(6) W dniu 2 marca 2012 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania w ramach tego paktu odpowiednio wcześnie, tak by zobowiązania te mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.

(7) W dniu 27 kwietnia 2012 r. Litwa przedłożyła program konwergencji obejmujący lata 2012–2015, a w dniu 30 kwietnia 2012 r. – krajowy program reform z 2012 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi oboma programami, poddano je jednoczesnej ocenie.

(8) Na podstawie oceny programu konwergencji z 2012 r. zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w programie jest realistyczny. Jest on w dużej mierze zgodny z prognozą Komisji z wiosny 2012 r. na lata 2012–2013. Celem strategii budżetowej przedstawionej w programie jest korekta nadmiernego deficytu do 2012 r., zgodnie z zaleceniem Rady, oraz postępy w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego po tym terminie. W programie potwierdza się dotychczasowy średniookresowy cel budżetowy, tj. ogólną strukturalną nadwyżkę w sektorze instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 0,5 % PKB, co dostatecznie spełnia wymogi paktu stabilności i wzrostu i oznacza konsolidację na poziomie co najmniej jednego punktu procentowego rocznie, a tym samym osiągnięcie zrównoważonego budżetu w 2015 r. Plany budżetowe stoją co prawda w

[5] COM(2012) 68 wersja ostateczna.

zgodzie z terminową korektą nadmiernego deficytu, ale przeciętny wysiłek fiskalny w latach 2012–2013, oparty na (ponownie obliczonym) strukturalnym saldzie budżetowym[6], wyniesie prawdopodobnie mniej niż 2,25 % PKB wymagane przez Radę w jej zaleceniu z dnia 16 lutego 2010 r. Planowany roczny postęp w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w latach następujących po korekcie nadmiernego deficytu wynosi nieco powyżej 0,5 % PKB w kategoriach strukturalnych, tj. wartości referencyjnej określonej w pakcie stabilności i wzrostu. Planowana stopa wzrostu wydatków publicznych, przy uwzględnieniu środków uznaniowych po stronie dochodów, jest zgodna z wartością referencyjną dotyczącą wydatków określoną w pakcie stabilności i wzrostu w latach 2013 i 2014, ale nie w roku 2015. Łączny dług sektora instytucji rządowych i samorządowych ma utrzymać się w okresie objętym programem poniżej 60% PKB, przy czym według prognozy Komisji z wiosny 2012 r. wzrośnie on w 2013 r. do prawie 41 % PKB, podczas gdy program konwergencji zakłada spadek długu do 2015 r. do docelowej wartości ok. 35 %. Reforma planowania i wykonania budżetu idzie naprzód, ale rząd wciąż jeszcze musi zatwierdzić proponowane ustawy. Ustawy te poprawiłyby rozliczalność wewnątrz ram fiskalnych dzięki powołaniu niezależnego organu i zaostrzyłyby przepisy dotyczące rezerw skarbu państwa.

(9) W oparciu o kompleksową strategię przestrzegania przepisów podatkowych wdrożono w 2011 r. środki, które posłużyły poprawie przestrzegania przepisów podatkowych i przyniosły dodatkowe dochody. Niezbędne będzie jednak dalsze ich wdrażanie, by poczynić znaczące kroki w walce z uchylaniem się od opodatkowania.

(10) Z uwagi na rozwój demograficzny należy poważnie wątpić w trwałość systemu emerytalnego. Mimo że Litwa przyjęła stopniowe zwiększenie wieku emerytalnego do 65. roku życia do 2026 r., sam ten krok nie zapewni w przyszłości w sposób trwały dochodów emerytalnych na odpowiednim poziomie i musi zostać uzupełniony o dodatkowe środki. Mogłyby one obejmować powiązanie ustawowego wieku emerytalnego i przyszłych świadczeń z czynnikami demograficznymi, ustalenie jasnych zasad indeksacji, wprowadzenie ściślejszego powiązania między składkami a świadczeniami i zlikwidowanie zachęt do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Dodatkowo Litwa mogłaby lepiej wykorzystać możliwości wynikające z uzupełniającego dobrowolnego systemu emerytalnego. Utworzenie pracowniczych programów emerytalnych mogłoby zmniejszyć obciążenie systemu zabezpieczenia społecznego i jednocześnie zapewnić bardziej godziwy poziom emerytur w przyszłości. Zlikwidowano czynniki zniechęcające do dłuższego pozostawania w aktywności zawodowej.

(11) Ustawa o agencjach pracy tymczasowej mająca ułatwić zatrudnianie krótkoterminowe weszła w życie w dniu 1 grudnia 2011 r. Mimo to jej wpływ może być mało znaczący, gdyż agencje pracy tymczasowej funkcjonowały na Litwie już wcześniej. Kompleksowy przegląd prawa pracy mógłby pomóc w rozpoznaniu zbędnych ograniczeń i barier administracyjnych, które uniemożliwiają wprowadzenie elastycznych umów o pracę, przepisów regulujących zwalnianie pracowników i elastycznych uregulowań dotyczących czasu pracy. Niezbędne jest podjęcie dodatkowych środków w celu zwiększenia współczynnika aktywności zawodowej, w

[6] Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programie, zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką.

szczególności w odniesieniu do młodzieży, osób nisko wykwalifikowanych i pracowników w starszym wieku, oraz poprawy elastyczności rynku pracy.

(12) Wyzwanie, jakim jest bezrobocie wśród osób młodych (ponad 30 %) i osób nisko wykwalifikowanych, stało się wyjątkowo naglące w okresie kryzysu. Rząd wdraża szereg środków, takich jak dotacje do pierwszego zatrudnienia i obniżone stawki składek na ubezpieczenie społeczne, aby wspierać zatrudnienie osób młodych. Niemniej jednak wskaźniki aktywizacji są nadal zbyt niskie, a przydziały środków finansowych na aktywną politykę rynku pracy mogłyby zostać wykorzystane skuteczniej poprzez ukierunkowanie robót publicznych na osoby znajdujące się w najbardziej niekorzystnej sytuacji. W celu ułatwienia przechodzenia na rynek pracy po zakończeniu kształcenia można byłoby uatrakcyjnić system staży i praktyk zawodowych oraz stworzyć system prognozowania zapotrzebowania na odpowiednie kwalifikacje. Środki powinny być zgodne z zaleceniem wspólnej grupy zadaniowej ds. bezrobocia wśród młodzieży stworzonej przez Litwę i Komisję.

(13) Około jednej trzeciej ludności Litwy jest zagrożone ubóstwem i długotrwałym wykluczeniem. Jest to czwarty co do wielkości odsetek w UE. W 2011 r. Litwa zmieniła ustawę o świadczeniach pieniężnych z pomocy społecznej w celu zreformowania systemu pomocy społecznej od stycznia 2012 r. Zainicjowała model pilotażowy dystrybucji pomocy społecznej, zmieniła metodę kalkulacji kwoty pomocy, wprowadziła pewne zachęty do podejmowania pracy i rozszerzyła zakres objęcia pomocą. Reforma pomocy społecznej jest krokiem w kierunku ograniczania czynników zniechęcających do podejmowania pracy. Niezbędne jest utworzenie systemu monitorowania umożliwiającego ocenę efektywności tej reformy i jej wpływu na ograniczanie ubóstwa. 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.

(14) Rząd wciela w życie od 2010 r. ambitną reformę dotyczącą przedsiębiorstw państwowych, mającą na celu restrukturyzację ładu korporacyjnego, zwiększenie przejrzystości, rozdzielenie funkcji regulacyjnych od funkcji związanych z własnością oraz poprawę konkurencji i efektywności. Reforma jest istotna i obejmuje zmiany zarówno legislacyjne, jak i organizacyjne. Duże postępy poczyniono w zakresie przejrzystości i rozliczalności, gdyż sprawozdania są teraz publikowane kwartalnie i rocznie. W odniesieniu do przedsiębiorstw ustalono jasne cele. Niemniej jednak rząd przesunął w czasie niektóre elementy reformy, w szczególności te dotyczące rozdziału działalności handlowej od innych rodzajów działalności państwowych przedsiębiorstw, i zamierza je wdrożyć w 2012 r.

(15) Litwa poczyniła postępy w zakresie poprawy efektywności energetycznej budynków. Rząd przyjął w grudniu 2011 r. program modernizacji budynków wielorodzinnych, którego skuteczność osłabiają jednak przeciwstawne dotacje dostępne w innych dziedzinach polityki, zmniejszające efekt zachęty do poprawy efektywności energetycznej budynków mieszkalnych. Niezbędne są dalsze kluczowe i przyspieszone wysiłki w celu poprawy efektywności energetycznej budynków.

(16) Możliwe jest wciąż zwiększenie opodatkowania za korzystanie z energii, gdyż dochody z podatków dotyczących środowiska osiągają trzecią najniższą wartość w UE, a podatki transportowe są najniższe w UE. Ukryta stawka opodatkowania zużycia

energii była w 2010 r. siódmą najniższą w UE, natomiast udział podatków od energii w PKB kształtuje się na poziomie tylko nieco niższym od średniej unijnej.

(17) W dziedzinie infrastruktury systemu energetycznego kraju brakuje konkurencji i połączeń międzysystemowych, co jest czynnikiem hamującym wzrost. Niedostateczne połączenia powstrzymują powstawanie konkurencji na rynku energii. Zarówno na rynku gazu, jak i na rynku energii elektrycznej koncentracja pozostaje wysoka (ponad 90 %).

(18) Litwa podjęła szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. Wskazane zobowiązania oraz ich realizacja przedstawiona w 2011 r. dotyczą wspierania konkurencyjności i zatrudnienia, poprawy stabilności finansów publicznych oraz wzmocnienia stabilności finansowej. Komisja dokonała oceny realizacji zobowiązań paktu euro plus. Wyniki oceny Komisji zostały wzięte pod uwagę w zaleceniach.

(19) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną 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 od 1 do 6.

(20) W świetle powyższej oceny Rada zbadała program konwergencji Litwy, a jej opinia[7] znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu w pkt 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Litwie podjęcie w latach 2012–2013 następujących działań:

1. Zapewnienie planowanych postępów w zakresie terminowej korekty nadmiernego deficytu. W tym celu pełne wykonanie budżetu na 2012 r. i zapewnienie odpowiedniej korekty strukturalnej określonej w zaleceniu Rady zgodnie z procedurą nadmiernego deficytu. Następnie określenie środków niezbędnych do zapewnienia planowej realizacji strategii budżetowej na rok 2013 i kolejne lata, zapewniając tym samym odpowiednią korektę strukturalną umożliwiającą wystarczające postępy w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, w tym osiągnięcia wartości referencyjnej dotyczącej wydatków i ograniczenia cięć w wydatkach pobudzających wzrost gospodarczy. W tym kontekście – rozważenie podwyższenia podatków najmniej szkodliwych dla wzrostu gospodarczego, takich jak podatków związanych z nieruchomościami i środowiskiem, w tym opodatkowania pojazdów, oraz dążenie do poprawy przestrzegania przepisów podatkowych. Wzmocnienie sytuacji fiskalnej, w szczególności poprzez wprowadzenie do średniookresowych ram budżetowych wykonalnych i wiążących pułapów wydatków.

2. Przyjęcie przepisów dotyczących kompleksowej reformy systemu emerytalnego. Dostosowanie ustawowego wieku emerytalnego do średniego trwania życia, ustanowienie jasnych zasad indeksacji emerytur i ulepszenie uzupełniających

[7] Przewidziana w art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

programów oszczędnościowych. Uzupełnienie reformy emerytalnej o środki na rzecz aktywnego starzenia się.

3. Rozwiązanie problemu wysokiej stopy bezrobocia, w szczególności wśród młodzieży, osób nisko wykwalifikowanych i długotrwale bezrobotnych, poprzez skierowanie środków na aktywną politykę rynku pracy i poprawę jej wydajności. Zwiększenie skuteczności programów praktyk zawodowych. Zmiana prawa pracy w odniesieniu do elastycznych umów o pracę, przepisów regulujących zwalnianie pracowników i elastycznych uregulowań dotyczących czasu pracy.

4. Zwiększenie zachęt do podejmowania pracy i wzmocnienie powiązań między reformą pomocy społecznej a środkami na rzecz aktywizacji, w szczególności dla osób znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji, w celu ograniczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego.

5. Wdrożenie wszystkich aspektów pakietu reform dotyczących przedsiębiorstw państwowych, a w szczególności zapewnienie rozdziału między funkcjami regulacyjnymi a funkcjami związanymi z własnością oraz oddzielenia działalności handlowej od innych rodzajów działalności. Wprowadzenie odpowiednich narzędzi monitorowania umożliwiających ocenę skuteczności reform i zapewniających spełnienie wymogów reformy przez wszystkie przedsiębiorstwa państwowe.

6. Intensyfikacja środków na rzecz poprawy efektywności energetycznej budynków, w tym poprzez usuwanie czynników zniechęcających i szybkie wdrożenie funduszu holdingowego. Promowanie konkurencji w dziedzinie sieci energetycznych poprzez poprawę połączeń z innymi krajami UE zarówno w zakresie energii elektrycznej, jak i gazu.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący