

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

ZALECENIA

RADA

ZALECENIE RADY

z dnia 12 lipca 2011 r.

w sprawie krajowego programu reform Litwy z 2011 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Litwę zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011–2014

(2011/C 210/01)

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. 9 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

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 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 w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich⁽²⁾, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

(3) W dniu 12 stycznia 2011 r. Komisja przyjęła pierwszą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób nowy cykl zarządzania gospodarczego w UE i pierwszy europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020”.

(4) W dniu 25 marca 2011 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące konsolidacji budżetowej i reform strukturalnych (zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 15 lutego i 7 marca 2011 r. i w związku z przedstawioną przez Komisję roczną analizą wzrostu gospodarczego). Podkreśliła ona również priorytetowe znaczenie przywrócenia dobrej sytuacji budżetowej i stabilności finansów publicznych, zmniejszenia bezrobocia w drodze reform rynku pracy oraz podjęcia nowych działań służących zwiększeniu tempa wzrostu. Rada Europejska zwróciła się do państw członkowskich, aby przekształciły te priorytety w konkretne środki, które zostaną włączone do ich programów stabilności lub programów konwergencji oraz do ich krajowych programów reform.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Utrzymane w mocy na 2011 r. decyzją Rady 2011/308/UE z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.U. L 138 z 26.5.2011, s. 56).

- (5) W dniu 25 marca 2011 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania w ramach tego paktu odpowiednio wcześniej, tak by mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.
- (6) W dniu 28 kwietnia 2011 r. Litwa przedstawiła aktualizację z 2011 r. do programu konwergencji, obejmującą lata 2011–2014, oraz krajowy program reform z 2011 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami, zostały one poddane ocenie w tym samym czasie.
- (7) Gospodarka Litwy jest na etapie przezwyciężania poważnego kryzysu gospodarczego, w czasie którego PKB spadł łącznie o 17 %, ponieważ spadek popytu krajowego został spotęgowany przez załamanie światowego handlu. Rynek pracy natychmiast zareagował na kryzys i nastąpił gwałtowny wzrost bezrobocia, które z bardzo niskiego poziomu 4,2 % na początku 2008 r. osiągnęło rekordowy poziom 18,3 % w połowie 2010 r. Zdecydowane podtrzymanie systemu zarządu walutą, wspomagane przez znaczną konsolidację budżetową z jednoczesną korektą wynagrodzeń w sektorze prywatnym i środkami mającymi na celu wzmocnienie stabilności systemu finansowego, pomogło w stabilizacji gospodarki. Gdy nastąpiło ożywienie gospodarki światowej i gospodarka litewska zaczęła czerpać korzyści z odzyskanej konkurencyjności, w 2010 r. odnotowano znaczne zwiększenie eksportu i ponowny wzrost gospodarczy. W 2011 r., wraz ze wzrostem popytu wewnętrznego, ożywienie gospodarcze nabiera tempa. Jednakże, mimo że przewiduje się szybki spadek bezrobocia, pozostanie ono nadal na poziomie dwucyfrowym.
- (8) Na podstawie oceny zaktualizowanego programu konwergencji na mocy rozporządzenia (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu konwergencji z 2011 r. jest realny, chociaż wzrost gospodarczy i inflacja mogą okazać się wyższe niż zakłada się to obecnie. Jest on wprawdzie oparty na nieco bardziej optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego w 2011 r., ale jest w znacznym zakresie zgodny z najnowszą prognozą Komisji na rok 2012. W programie konwergencji zaplanowano sprowadzenie deficytu do poziomu poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % do 2012 r., czyli w terminie wyznaczonym przez Radę, ale nie towarzyszą temu wystarczająco sprecyzowane środki na rok 2012. Coraz większe tempo rozwoju gospodarki może prowadzić do lepszych wyników budżetowych w 2011 r. niż zakładano w programie konwergencji. Jeśli jednak tymczasowe środki konsolidacji, które wygasną z końcem 2011 r., nie zostaną odnowione i uzupełnione o znaczne środki o charakterze stałym, zawarte w programie konwergencji cele budżetowe na rok 2012 mogą nie zostać zrealizowane, mimo coraz lepszych perspektyw makroekonomicznych. Średnia roczna konsolidacja budżetu w latach 2010–2012 utrzymuje się znacznie poniżej poziomu 2,25 % PKB, zaleconego przez Radę w ramach procedury nadmiernego deficytu w dniu 16 lutego 2010 r. Ponieważ wzrost gospodarczy i dochody podatkowe są znacznie wyższe niż przewidywano w czasie wydawania przez Radę zalecenia w sprawie likwidacji nadmiernego deficytu z dnia 16 lutego 2010 r., realizacja wymaganej konsolidacji fiskalnej powinna umożliwić szybsze zmniejszenie deficytu i postęp w realizacji średniookresowego celu budżetowego. Przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy w postaci nadwyżki strukturalnej wynoszącej 0,5 % PKB nie zostanie osiągnięty w okresie objętym programem konwergencji.
- (9) Określenie dalszych środków konsolidacji będzie stanowiło wyzwanie biorąc pod uwagę wymóg dokonania znacznej korekty, aby zrealizować cel na 2012 r. określony w ramach procedury nadmiernego deficytu i dokonać postępu w realizacji celu średniookresowego, a także biorąc pod uwagę potrzebę zapewnienia koniecznego współfinansowania w celu przyspieszenia absorpcji funduszy strukturalnych UE i zwiększenia w gospodarce produktywnych inwestycji. Poprawa wydajności sektora publicznego może stworzyć dodatkowe możliwości korekty wydatków, bez uszczerbku dla jakości usług publicznych. Jeśli nie zostaną przeprowadzone dalsze reformy, w ciągu kilku najbliższych dziesięcioleci wydatki związane ze starzeniem się społeczeństwa będą wzrastać w tempie przekraczającym średnią UE. W czerwcu 2010 r. rząd zatwierdził ogólne założenia kompleksowej reformy systemu zabezpieczeń społecznych i systemu emerytalnego. Wniosek obejmował znaczące podniesienie wieku emerytalnego, zmiany w sposobie obliczania emerytur oraz włączenie emerytur państwowych do ogólnego systemu ubezpieczenia społecznego. Zatwierdzenie i skuteczne wdrożenie wszystkich aspektów tych propozycji będzie miało decydujące znaczenie dla długoterminowej stabilności finansów publicznych Litwy i mogłoby pomóc w zwiększeniu podaży pracy poprzez stworzenie silniejszych zachęt do podejmowania pracy przez starszych pracowników, zapewniając jednocześnie adekwatny poziom emerytur. Ponadto długoterminowa stabilność finansów publicznych wymagałaby także wzmocnienia ram budżetowych. W szczególności w okresie poprzedzającym kryzys ramy budżetowe nie zapobiegły częstym, znacznym korektom celów związanych z wydatkami oraz procyklicznemu wzrostowi wydatków finansowanych z dochodów nadzwyczajnych. Nadmierny wzrost wydatków finansowanych z dochodów uzyskanych w okresie wysokiej koniunktury był źródłem silnych zaburzeń równowagi budżetowej, które pojawiły się w czasie kryzysu. Przyczyniły się one również do przegrzania gospodarki. Zgodnie z najnowszymi ocenami Komisji, zagrożenia dla długoterminowej stabilności finansów publicznych wydają się być wysokie.
- (10) Stopa bezrobocia na Litwie należy do najwyższych w UE. Najpilniejszą sprawą jest zapewnienie, aby szybko rosnące bezrobocie nie nabierało charakteru strukturalnego. Bardzo rygorystyczne przepisy prawa pracy i czynniki zniechęcające do podejmowania zatrudnienia, jakie istnieją w ramach systemu pomocy społecznej, utrudniają prawidłowe funkcjonowanie rynku pracy. Wymaga to zmiany kodeksu pracy i innych stosownych przepisów, w szczególności ustawy o pieniężnych świadczeniach z pomocy społecznej. W połączeniu z finansowaną w wystarczający sposób aktywną polityką rynku pracy środki podejmowane w tych dziedzinach mogłyby pomóc w ograniczaniu ryzyka, że wysokie bezrobocie nabierze charakteru strukturalnego, a także w zmniejszeniu znacznej szarej strefy.

- (11) Litewskie przedsiębiorstwa państwowe stanowią ok. 18 % PKB. W dalszym ciągu utrzymuje się wśród nich tendencja do stosowania mało wydajnych rozwiązań, co prowadzi do niezadowalających zysków finansowych. Właściwa reforma przedsiębiorstw państwowych mogłaby także prowadzić do zwiększenia konkurencji i poprawy otoczenia działalności gospodarczej. W 2010 r. Litwa rozpoczęła reformę w pięciu głównych sektorach. Reforma określa wytyczne dla przedsiębiorstw państwowych w zakresie przejrzystości, stanowiąc tym samym podstawę rozliczalności organów administracji. Rządowa uchwała w sprawie zwiększenia wydajności z grudnia 2010 r. dodatkowo ugruntowała wiarygodność ram reformy. Niemniej jednak są to jedynie ramy i wytyczne, a uchwała nie przewiduje wielu kluczowych środków, które pierwotnie proponowano i które zapewniłyby rozdział między funkcjami regulacyjnymi a funkcjami związanymi z własnością.
- (12) Energochłonność litewskiej gospodarki należy do najwyższych w UE. Jest to w znacznym stopniu związane z kwestią ogrzewania budynków mieszkalnych, a główną przyczyną problemu jest zły stan budynków wielomieszkaniowych. Mimo że już w 2004 r. uchwalono strategię rozwiązania tego problemu, to w rzeczywistości dokonano niewiele inwestycji. Ponadto nastąpił szybki wzrost liczby zarejestrowanych samochodów, podczas gdy dochody z podatków od energii i transportu spadły w stosunku do PKB oraz w stosunku do podatków od dochodów z pracy (znacznie powyżej średniej w UE). Rozwiązanie kwestii niskich stawek opodatkowania energii, w tym stawek dotyczących rejestracji i własności środków transportu, stanowiłoby wsparcie konsolidacji budżetowej w perspektywie krótkoterminowej, zachęcając jednocześnie do bardziej oszczędnego wykorzystania energii.
- (13) Choć Litwa ma ogólnie przyjazne ramy regulacyjne w zakresie działalności gospodarczej, to jednak odnotowuje dość słabe wyniki jeśli chodzi o warunki rozpoczynania działalności, terminy i koszty wydawania pozwoleń budowlanych oraz ochronę inwestorów. Ulepszenie przepisów w tych obszarach ułatwiłoby tworzenie nowych miejsc pracy oraz stymulowało wzrost gospodarczy. Reforma polityki konkurencji mogłaby dodatkowo poprawić otoczenie biznesowe, ale postęp w tym zakresie jest powolny, szczególnie w sektorze energetyki i handlu detalicznego żywnością. Pełna realizacja zmiennej krajowej strategii na rzecz niezależności energetycznej pomoże w rozwiązaniu problemów dotyczących bezpieczeństwa dostaw oraz osiągnięciu większej konkurencji na rynku wytwarzania energii elektrycznej. Wdrożenie trzeciego unijnego pakietu środków prawnych dotyczących rynku energii elektrycznej i gazu zwiększyłoby konkurencję na rynku sprzedaży detalicznej energii. W 2009 r. w sektorze handlu detalicznego żywnością Litwa uchwaliła ustawę o zakazie nieuczciwych działań przedsiębiorstw zajmujących się handlem detalicznym. Mimo to w sektorze handlu detalicznego żywnością nadal panuje niewystarczająca konkurencja, częściowo ze względu na jego strukturę i niewydolne rozwiązania w zakresie regulacji rynku. Koncentracja sieci handlu detalicznego żywnością charakteryzuje się tendencją wzrostową: w 2008 r. udział czterech największych sprzedawców detalicznych osiągnął 72 % całkowitej sprzedaży.
- (14) Litwa podjęła szereg zobowiązań w ramach paktu euro plus. W celu wzmocnienia stabilności budżetowej Litwa przyjmie ustawy ułatwiające gromadzenie środków finansowych w rezerwie Skarbu Państwa przewidzianej na trudne okresy gospodarcze oraz wspierające odpowiedzialną, antyinflacyjną politykę budżetową. Zapowiedziano również szereg ważnych środków mających na celu reformę systemu emerytalnego i systemu zabezpieczeń społecznych. Środki w obszarze zatrudnienia koncentrują się na pobudzaniu zatrudnienia, zwalczaniu zatrudnienia nielegalnego i nierejestrowanego oraz wspieraniu elastycznych warunków zatrudnienia. Aby poprawić warunki prowadzenia działalności gospodarczej przyjęto szereg zobowiązań w celu usprawnienia funkcjonowania inspektoratów ds. działalności gospodarczej, zwiększenia przejrzystości i zmniejszenia obciążeń administracyjnych podmiotów gospodarczych. Zobowiązania te dotyczą wszystkich czterech obszarów paktu. Ogólnie rzecz biorąc, odzwierciedlają one program reform zawarty w programie konwergencji i krajowym programie reform. Środki w obszarze zatrudnienia, jeśli zostałyby wdrożone, stanowiłyby cenny wkład w zwiększanie popytu na pracę. Zobowiązania te zostały ocenione i uwzględnione w zaleceniach.
- (15) Komisja dokonała oceny programu konwergencji i krajowego programu reform, w tym również zobowiązań w ramach paktu euro plus. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej na Litwie, ale także stopień zgodności z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na potrzebę wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w UE poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. W związku z powyższym Komisja jest zdania, że środki mające na celu zapewnienie realizacji celów budżetowych na rok 2012 będą musiały zostać doprecyzowane. Należy również podjąć dalsze działania służące zreformowaniu systemu emerytalnego w celu poprawy stabilności budżetowej i zachęcania do wydłużania okresu aktywności zawodowej, poprawie funkcjonowania rynku pracy, wdrożeniu pakietu reform dotyczących przedsiębiorstw państwowych, zwiększeniu efektywności energetycznej oraz rozwiązaniu problemu niskiego opodatkowania energii, a także wzmocnienia konkurencji w niektórych sektorach.
- (16) W świetle powyższej oceny, a także biorąc pod uwagę zalecenie Rady z dnia 16 lutego 2010 r. wydane na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rada zbadała aktualizację z 2011 r. do programu konwergencji Litwy i jej opinia⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1) i 2) zaleceń. Uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r., Rada zbadała krajowy program reform przedłożony przez Litwę,

(1) Przewidziana w art. 9 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

NINIEJSZYM ZALECA Litwie podjęcie następujących działań w latach 2011–2012:

1. Przyjęcie dodatkowych środków budżetowych o trwałym charakterze w ramach uchwalania budżetu na 2012 r. w celu skorygowania nadmiernego deficytu zgodnie z zaleceniami Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Poprawę w zakresie egzekwowania przepisów podatkowych i pełne wykorzystanie ożywienia gospodarczego w celu przyspieszenia tempa zmniejszania deficytu budżetowego oraz zapewnienia postępu w realizacji średniookresowego celu budżetowego na poziomie co najmniej 0,5 % PKB rocznie. Wzmocnienie ram budżetowych, w szczególności poprzez wprowadzenie do średniookresowych ram budżetowych egzekwowalnych i wiążących pułapów wydatków.
2. Przyjęcie proponowanych przepisów wykonawczych w odniesieniu do reformy systemu emerytalnego. Usunięcie czynników podatkowych zniechęcających do podejmowania pracy, w szczególności przez osoby będące w wieku emerytalnym, w celu zwiększenia ich udziału w rynku pracy.
3. Uelastycznienie rynku pracy poprzez zmianę przepisów z zakresu prawa pracy w celu zwiększenia jego elastyczności oraz stworzenia możliwości lepszego wykorzystania umów na czas określony. Zmianę stosownych przepisów w celu zapewnienia wyeliminowania z systemu pomocy społecznej czynników zniechęcających do podejmowania pracy.
4. Wdrożenie wszystkich aspektów pakietu reform dotyczących przedsiębiorstw państwowych do końca 2011 r., zapewniając rozdział między funkcjami regulacyjnymi a funkcjami związanymi z własnością, jasne cele przedsiębiorstw, zwiększoną przejrzystość i rozdział między działalnością komercyjną i niekomercyjną.
5. Zwiększenie energooszczędności budynków, w tym również poprzez szybkie wdrożenie funduszu powierniczego, a także podjęcie kroków w celu zmiany struktury opodatkowania poprzez większe obciążenie podatkowe zużycia energii.
6. Podjęcie działań na rzecz poprawy warunków oraz rozpoczynania działalności gospodarczej, wydawania pozwoleń budowlanych, a także zwiększenia konkurencji w sektorze energetycznym i sektorze handlu detalicznego.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2011 r.

W imieniu Rady
J. VINCENT-ROSTOWSKI
Przewodniczący