EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 5.6.2019
COM(2019) 515 final

Priporočilo za

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Litve za leto 2019 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Litve za leto 2019

Priporočilo za

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Litve za leto 2019 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Litve za leto 2019

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik[1] in zlasti člena 5(2) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Komisija je 21. novembra 2018 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2019. Pri tem je ustrezno upoštevala evropski steber socialnih pravic, ki so ga 17. novembra 2017 razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija. Evropski svet je na zasedanju 21. marca 2019 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 21. novembra 2018 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem Litve ni opredelila kot ene od držav članic, za katere bo opravljen poglobljeni pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta glede ekonomske politike euroobmočja, ki ga je Evropski svet potrdil 21. marca 2019. Svet je Priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja sprejel 9. aprila 2019 (v nadaljnjem besedilu: priporočilo za euroobmočje).

(2) Litva bi morala kot država članica, katere valuta je euro, in zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev v ekonomski in monetarni uniji zagotoviti, da v celoti in pravočasno izvede priporočilo za euroobmočje, ki je izraženo v priporočilih 2 in 3

1 OJ L 209, 2.8.1997, p. 1.

spodaj. Natančneje, naložbeni ukrepi bodo prispevali k obravnavi drugega priporočila za euroobmočje glede podpiranja naložb, izobraževalni ukrepi pa bodo prispevali k obravnavi tretjega priporočila za euroobmočje glede delovanja trga dela.

(3) Poročilo o državi za Litvo[2] za leto 2019 je bilo objavljeno 27. februarja 2019. V njem so bili ocenjeni napredek Litve pri izvajanju nanjo naslovljenih priporočil, ki jih je Svet sprejel 13. julija 2018, nadaljnje ukrepanje po priporočilih, sprejetih v prejšnjih letih, in napredek pri doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020.

(4) Litva je 10. maja 2019 predložila nacionalni reformni program za leto 2019, 30. aprila 2019 pa program stabilnosti za leto 2019. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.

(5) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov (v nadaljnjem besedilu: skladi ESI) za obdobje 2014–2020. Kot je določeno v členu 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta[3], lahko Komisija od države članice zahteva, da pregleda svoj partnerski sporazum in ustrezne programe ter predlaga njihove spremembe, kadar je to potrebno za podporo izvajanju ustreznih priporočil Sveta. Komisija je zagotovila dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila navedeno določbo, v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti skladov ESI z dobrim gospodarskim upravljanjem[4].

(6) Za Litvo trenutno velja preventivni del Pakta za stabilnost in rast. Vlada v programu stabilnosti za leto 2019 načrtuje nominalni presežek v višini 0,4 % BDP v letu 2019 in v višini 0,2 % BDP v letu 2020, ki naj bi se nato nadalje zmanjšal na 0,1 % BDP v letu 2021. Na podlagi preračunanega strukturnega salda[5] je srednjeročni proračunski cilj, tj. primanjkljaj v višini 1 % BDP v strukturnem smislu, presežen v celotnem programskem obdobju. Litvi je bil v letu 2017 odobren tudi začasen odklon v povezavi z izvajanjem strukturnih reform. Ta odklon se odobri še za tri leta. V skladu s programom stabilnosti za leto 2019 naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP zmanjšal s 34,2 % BDP leta 2018 na 32,9 % leta 2022. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je verjeten. Istočasno pa niso bili dovolj opredeljeni ukrepi, potrebni za podporo načrtovanim ciljnim presežkom od leta 2020 naprej. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 naj bi strukturni saldo zabeležil primanjkljaj v višini 1 % BDP v letu 2019 in v višini 0,9 % BDP v letu 2020, kar je v skladu s srednjeročnim proračunskim ciljem. Obenem bi bilo treba v kratkoročnem in srednjeročnem obdobju pozorno spremljati gibanje odhodkov, zlasti z vidika morebitnih prihodnjih tveganj za stabilnost prihodkov. Svet na splošno meni, da bo Litva v letih 2019 in 2020 izpolnjevala določbe Pakta za stabilnost in rast.

(7) Vlada je junija 2018 sprejela sklop zakonodajnih aktov za izvajanje celovitega svežnja šestih strukturnih reform, ki zajemajo ključna področja izobraževanja, zdravstva, obdavčitve, neformalne ekonomije, pokojnin in inovacij.

---

2 SWD(2019) 1014 final.

3 Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

4 COM(2014) 494 final.

5 Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov, ki ga je Komisija preračunala z uporabo skupno dogovorjene metodologije.

(8) Litva je še naprej sprejemala ukrepe za boj proti sivi ekonomiji in izboljšanje izpolnjevanja davčnih obveznosti. Čeprav so ti ukrepi pokazali spodbudne rezultate, je splošna raven izpolnjevanja davčnih obveznosti še vedno nizka. Litva ima še vedno eno največjih vrzeli pri pobiranju DDV v EU. Dodatno izboljšanje izpolnjevanja davčnih obveznosti bi povečalo prihodke in prispevalo k večji pravičnosti davčnega sistema. Za razširitev davčne osnove na vire, ki manj škodijo rasti, niso bili sprejeti nobeni ukrepi. Okoljski davek in davek na nepremičnine ostajata pod povprečjem Evropske unije, poleg tega niso predvidene nobene spremembe obdavčitve osebnih vozil ali dajatev za uporabo cest za vozila za zasebno uporabo.

(9) Od leta 2018 se javne pokojnine samodejno usklajujejo z rastjo plač. Zato naj bi se odhodki za javne pokojnine zmanjšali s 6,9 % BDP v letu 2016 na 5,2 % v letu 2070. Vendar naj bi se zaradi napovedanega upada zaposlenosti ustreznost pokojnin zmanjšala, saj naj pokojninski prejemki ne bi sledili rasti plač. Nadomestitveno razmerje med pokojnino in povprečno plačo, ki izraža povprečno pokojnino v razmerju do povprečne plače, naj bi se postopoma zmanjševalo, čeprav je že tako med najnižjimi v Uniji. V skladu s sedanjo zakonodajo mora vlada v primeru zmanjšanja nadomestitvenega razmerja med pokojnino in povprečno plačo predlagati popravljalne ukrepe. Ker ni gotovo, kdaj in v kakšni obliki bodo taki prihodnji ukrepi sprejeti, ti ukrepi niso upoštevani v projekcijah poročila o staranju prebivalstva, vendar pomenijo tveganje za vzdržnost javnih financ. Če bi skupno nadomestitveno razmerje med pokojnino in povprečno plačo ostalo nespremenjeno do leta 2070, bi se odhodki za pokojnine povečali na 7 % BDP, namesto da bi se v skladu s projekcijami zmanjšali na 5,2 % BDP. Zato obstaja negotovost glede tega, kako se bo pokojninska zakonodaja uporabljala v praksi in kakšne bodo njene posledice za vzdržnost javnih financ in ustreznost pokojnin skozi čas.

(10) Visok delež ljudi, ki jim grozi revščina ali socialna izključenost, in visoka dohodkovna neenakost ostajata pomembna izziva za Litvo in ovirata njene možnosti za vključujočo gospodarsko rast. Kljub stalni gospodarski rasti se številni prebivalci Litve (npr. starejši, invalidi, otroci, enostarševska gospodinjstva in brezposelni) soočajo s posebno visokim tveganjem revščine in socialne izključenosti. Čeprav se je mreža socialne varnosti v zadnjih letih izboljšala, je skupna popravna moč litovskega davčnega sistema, sistema socialnih prejemkov in odhodkov za socialno zaščito kot delež BDP med najnižjimi v Evropski uniji. Sprejeti so bili nekateri prvi ukrepi za obravnavanje visoke stopnje revščine in dohodkovne neenakosti, kot so uvedba „zneska najnižje potrošnje“, povišanje splošnega otroškega dodatka in indeksacija starostnih pokojnin. Vendar pa vztrajno visoki stopnji revščine in neenakosti kažeta, da je pred državo še dolga pot, preden se bo približala povprečnim ravnem socialne varnosti v Evropski uniji, in da so potrebne naložbe za obravnavo socialne izključenosti. Strategije za aktivno vključevanje ranljivih skupin so učinkovitejše, če združujejo boljšo ustreznost shem minimalnega dohodka in pokojninskih shem, aktiviranje na trgu dela in okrepljeno zagotavljanje socialnih storitev, vključno z otroškim varstvom in socialnimi stanovanji.

(11) Trg dela je postal tesen zaradi rasti zaposlenosti, pa tudi zaradi neugodnih demografskih dogodkov, vključno z izseljevanjem. Za ublažitev učinka upadanja delovno sposobnega prebivalstva so potrebne naložbe v človeški kapital in boljši dostop do trga dela za vse. Glede na nenehno pomanjkanje znanj in spretnosti ter njihovo neusklajenost s povpraševanjem je pomembno, da Litva pospeši reforme za izboljšanje kakovosti in učinkovitosti na vseh ravneh izobraževanja ter zagotovi pravičen dostop do kakovostnega in vključujočega izobraževanja in usposabljanja.

Zaradi upadanja prebivalstva se je šolska mreža znašla pod pritiskom. Zaradi teh demografskih sprememb so potrebne strategije za ohranitev dostopa do visokokakovostnega izobraževanja za vse, obenem pa je treba zagotoviti učinkovitost šolske mreže in podpreti učitelje, ki jih bo prizadelo združevanje šol. Še vedno so potrebni znatni ukrepi za združevanje institucij v visokošolski mreži, ki jo sestavlja več kot 40 državnih in zasebnih univerz in visokih šol. Ponudniki poklicnega izobraževanja in usposabljanja morajo posodobiti učne načrte ter izboljšati odzivnost na potrebe lokalnega in regionalnega trga dela. Učinkoviti in lahko dostopni ukrepi za izobraževanje, preusposabljanje in izpopolnjevanje odraslih bi lahko skupaj z zagotavljanjem socialnih storitev povečali število oseb na trgu dela. Udeležba v izobraževanju odraslih ostaja nizka, in sicer 6,6 % v letu 2018, kar je precej pod povprečjem EU (11,1 %). Litovsko gospodarstvo bi lahko imelo koristi od naložb v nadgrajevanje znanj in spretnosti, vključno z digitalnimi znanji in spretnostmi, ter naložb v inovacije in boljše vključevanje prikrajšanih na trg dela (na primer invalidov, starejših, brezposelnih ali neaktivnih odraslih). Na splošno je za spodbujanje sodelovanja socialnih partnerjev pomembna krepitev njihovih zmogljivosti.

(12) Slabi rezultati na področju zdravja in nizke naložbe v zdravstvo so še vedno izziv. Možnosti za racionalizacijo uporabe virov z nadaljnjim prehodom z bolnišničnega na ambulantno zdravljenje so še vedno znatne. Uporaba bolnišničnih storitev je še vedno visoka, pri čemer so stopnje hospitalizacije pri kroničnih boleznih visoke, stopnje zasedenosti postelj pa razmeroma nizke. Nadaljnja racionalizacija uporabe virov v bolnišnicah je skupaj s ciljno usmerjenimi naložbami za krepitev storitev osnovnega zdravstvenega varstva, vključno z naložbami v delovno silo v zdravstvu, ključna za povečanje učinkovitosti in izboljšanje rezultatov na področju zdravja. Kakovost oskrbe je še vedno eden glavnih razlogov za slabe rezultate. Ukrepi za izboljšanje kakovosti oskrbe so razdrobljeni, saj je stopnja pridobivanja akreditacije v sektorju primarnega zdravstvenega varstva še vedno zelo nizka, uporaba sistema akreditacije v bolnišnicah pa pomanjkljiva. Naložbe v ukrepe za preprečevanje bolezni so še posebno nizke. Poleg tega ukrepi za boljše preprečevanje bolezni na lokalni ravni nimajo krovne vizije in jih slabi pomanjkljivo sistemsko sodelovanje med uradi za javno zdravje in primarnim zdravstvenim varstvom. Nazadnje, nizki odhodki za zdravstvo na eni strani ter razmeroma visoka neformalna plačila in visoka plačila v okviru samoplačništva na drugi strani negativno vplivajo na enakost dostopa do zdravstvenega varstva.

(13) V boju proti korupciji so bili sprejeti nekateri ukrepi, vendar še vedno ni celovitega registra izjav o interesih. Leta 2018 je bila sprejeta izvedbena zakonodaja za zakon o zaščiti žvižgačev, razpravlja pa se tudi o novem zakonu, ki bi urejal lobiranje. Še vedno obstajajo nepravilnosti pri obravnavanju korupcije v zdravstvenem sistemu.

(14) Naložbe kot delež BDP so v Litvi še vedno tako pod povprečjem EU kot tudi pod povprečjem drugih baltskih držav. Sposobnost litovskih podjetij za inovacije in prevzemanje tehnologij je nizka. Potrebne so večje naložbe v raziskave in inovacije, zlasti v zasebnem sektorju. S tem bi se izboljšala produktivnost, ki je kljub nedavnemu povečanju še vedno precej pod ravnjo EU. Pomanjkanje strokovnjakov za informacijske in komunikacijske tehnologije kaže na to, da so potrebne naložbe v digitalne spretnosti, ki podpirajo konkurenčnost, inovacije in sposobnost Litve za prevzemanje tehnologij, spodbuditi pa je treba tudi prehod na gospodarstvo, ki ima večjo dodano vrednost in ki bolj temelji na znanju.

(15) Gospodarstvo zahteva razmeroma veliko porabo virov in je močno odvisno od uvoza energije in materialov. Produktivnost virov je nizka, poraba energije pa visoka, zlasti v stanovanjskem in prometnem sektorju. Več naložb v energijsko učinkovitost, zlasti v

stavbnem sektorju, in v domačo proizvodnjo energije iz obnovljivih virov bi pomagalo „ozeleniti“ gospodarstvo in ga postaviti na pot bolj trajnostne rasti, hkrati pa bi se zmanjšala odvisnost od uvoza energije.

(16) Litva je še vedno slabo mednarodno dostopna z vidika železniškega, cestnega, pomorskega in zračnega prometa ter jo je treba bolj povezati s preostalo Evropo. Boljša prometna povezljivost bi povečala produktivnost gospodarstva in mu omogočila, da v celoti izkoristi enotni trg. Uspešnost prometnega sektorja je znatno manjša od povprečja EU v smislu obsega cestnega in železniškega omrežja TEN-T, naložb v raziskave in inovacije v prometnem sektorju, vidikov trajnosti in varnosti v cestnem prometu. Večji del železniškega prometa poteka v smeri od vzhoda proti zahodu, medtem ko je os sever-jug premalo razvita. Zato so potrebne znatne naložbe za razvoj trajnostnega, pametnega, varnega in intermodalnega omrežja TEN-T, ki bo odporno na podnebne spremembe, ter naložbe v njegovo dostopnost, treba pa je spodbujati tudi trajnostno mobilnost v mestih. Poleg tega so se v zadnjih petih letih močno povečale emisije toplogrednih plinov iz cestnega prometa. Sinhronizacija litovskega elektroenergetskega sistema s celinskim evropskim omrežjem je ključna za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe z električno energijo v celotni baltski regiji.

(17) Regionalne razlike v Litvi so večje od povprečja EU in so se v zadnjih dvajsetih letih še povečale. Koristi hitrega gospodarskega zbliževanja Litve so močno zgoščene v dveh metropolitanskih območjih. Pretežno podeželske regije, ki zajemajo večino ozemlja in v katerih živi skoraj 55 % prebivalcev, se soočajo z velikim upadanjem prebivalstva, h kateremu še prispeva vedno slabši dostop do kakovostnih javnih storitev. Znatne socialno-ekonomske razlike v državi kažejo, da imajo nekatere regije posebne naložbene potrebe. Tudi izboljšanje povezav med sosednjimi območji znotraj države, vključno s prometnimi in digitalnimi povezavami, je še vedno izziv.

(18) Litovski organi so za izboljšanje učinkovitosti javnih naložb posodobili pravila za pripravo in izbor naložbenih projektov, ki se financirajo iz državnega proračuna. Od leta 2018 bi morali biti vsi novi naložbeni projekti pregledani z vidika analize stroškov in koristi, izpolnjevati pa bi morali dodatna merila za izbor. Čeprav je to pomemben prvi korak, je treba storiti še več, da bi se čim bolj povečal učinek javnih naložb na povečanje dolgoročnega potenciala rasti ter obravnavale vse večje regionalne razlike. Organi so začeli pregled državnega proračunskega sistema, da bi podaljšali časovni horizont za pripravo proračuna in okrepili povezavo med odhodki in splošnimi gospodarskimi cilji. Nujno je treba zagotoviti, da bo novi sistem načrtovanja strateških naložb pripravljen do začetka postopka priprave proračuna za obdobje 2021–2023 in novega cikla financiranja EU leta 2021.

(19) Litva nima enotne strategije za raziskave in inovacije. Za to področje so značilne razdrobljenost politik in mnoge podporne sheme, med katerimi ni sinergij. Zaradi obstoja več izvajalskih agencij, ki nimajo usklajenega pristopa k podpiranju kombinacije politik na področju raziskav in inovacij, je upravljanje še dodatno zapleteno in zdi se, da uporabnikom omejuje dostop do širokega nabora razpoložljivih instrumentov. To stanje je še posebej škodljivo za sodelovanje med znanostjo in gospodarstvom ter ovira inovativno dejavnost. Nova delitev pristojnosti za politiko na področju raziskav in inovacij med ministrstvom za gospodarstvo in inovacije ter ministrstvom za izobraževanje in znanost še ne spodbuja usklajenega okvira politik s sinergijskimi podpornimi programi, ki bi ga dal pristop „vse na enem mestu“ za morebitne upravičence.

(20) Načrtovanje programov skladov EU za obdobje 2021–2027 bi lahko prispevalo k odpravi nekaterih vrzeli, opredeljenih v priporočilih, zlasti na področjih iz Priloge D k poročilu o državi[6]. To bi Litvi omogočilo, da ob upoštevanju regionalnih razlik sredstva iz teh skladov kar najbolje uporabi za opredeljene sektorje.

(21) V okviru evropskega semestra za leto 2019 je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Litve in jo objavila v poročilu o državi za leto 2019. Prav tako je ocenila program stabilnosti za leto 2019 in nacionalni reformni program za leto 2019 ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Litva prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Unije z vključitvijo prispevka na ravni Unije v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialnoekonomsko politiko v Litvi, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami Unije.

(22) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil program stabilnosti za leto 2019 in meni[7], da bo Litva po pričakovanjih izpolnila določbe Pakta za stabilnost in rast –

PRIPOROČA, da Litva v letih 2019 in 2020 ukrepa, tako da:

1. Izboljša izpolnjevanje davčnih obveznosti in razširi davčno osnovo na vire, ki manj škodijo rasti. Obravnava dohodkovno neenakost, revščino in socialno izključenost, vključno z izboljšanjem zasnove davčnega sistema in sistema socialnih prejemkov.

2. Izboljša kakovost in učinkovitost na vseh ravneh izobraževanja in usposabljanja, vključno z izobraževanjem odraslih. Poveča kakovost, cenovno dostopnost in učinkovitost zdravstvenega sistema.

3. Ekonomsko politiko v zvezi z naložbami osredotoči na inovacije, učinkovito rabo energije in virov ter trajnostne prometne in energetske povezave, pri tem pa upošteva regionalne razlike. Spodbudi rast produktivnosti z izboljšanjem učinkovitosti javnih naložb. Razvije skladen okvir politike za podporo sodelovanju med znanostjo in gospodarstvom ter združi izvajalske agencije za raziskave in inovacije.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik

[6] SWD(2019) 1014 final.
[7] V skladu s členom 5(2) Uredbe (ES) št. 1466/97.