KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.6.2014 r.
COM(2014) 415 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Łotwy na 2014 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Łotwę programu stabilności na 2014 r.

{SWD(2014) 415 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Łotwy na 2014 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Łotwę programu stabilności na 2014 r.

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,

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 wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupia się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.

(2) W dniu 13 lipca 2010 r., na podstawie wniosków Komisji, 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, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

---

1 Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
2 COM(2014) 415 final.
3 P7_TA(2014)0128 i P7_TA(2014)0129.

(3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw lub rządów 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 oni decyzję co do działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, i wyrazili pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020" oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.

(4) W dniu 9 lipca 2013 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Łotwy na 2013 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Łotwę zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2012–2016.

(5) W dniu 13 listopada 2013 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego[4], rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2014 r. Tego samego dnia Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania[5], w którym nie wskazała Łotwy jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.

(6) W dniu 20 grudnia 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji budżetowej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada Europejska podkreśliła potrzebę dążenia do 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 publicznej.

(7) W dniu 29 kwietnia 2014 r. Łotwa przedłożyła swój krajowy program reform na 2014 r. ,a w dniu 30kwietnia 2014r .– swój program stabilności na 2014r .W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

(8) Cel strategii budżetowej, sformułowany w programie stabilności na 2014 r., polega na stopniowym obniżaniu deficytu nominalnego oraz utrzymaniu salda strukturalnego, co jest spójne z celem średniookresowym, biorąc pod uwagę dozwolone tymczasowe odchylenie od celu średniookresowego z uwagi na wpływ systemowej reformy emerytalnej. Cel średniookresowy został zmieniony w programie konwergencji z -0,5 % do -1,0 % i jest zgodny z celami paktu stabilności i wzrostu. Planowana ścieżka salda nominalnego w programie Łotwy sugeruje stopniowe pogarszanie (ponownie obliczonego) salda strukturalnego, choć nadal w granicach marży, jaką dopuszcza wdrożenie reformy emerytalnej. Biorąc pod uwagę dozwolone odchylenie od celu średniookresowego, planowany deficyt strukturalny jest zgodny z wymogiem paktu do 2016 r. Planowany wzrost ponownie obliczonego deficytu strukturalnego w 2017 r. prowadzi jednak do odchylenia od wymaganej ścieżki korekty zmierzającej do osiągnięcia celu średniookresowego. Ogólnie rzecz biorąc, określona w programie strategia budżetowa jest w znacznej części zgodna z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Zakłada się, że dług publiczny utrzyma się na poziomie znacznie poniżej 60 % PKB przez cały okres trwania programu, a do 2017 r. jego wartość obniży się do 31 % PKB. Scenariusz makroekonomiczny, na którym opierają się prognozy budżetowe w programie i który nie został formalnie zaaprobowany przez niezależną instytucję, jest wykonalny. Zakłada się, że wzrost

[4] COM(2013) 800 final.
[5] COM(2013) 790 final.

gospodarczy utrzyma się na poziomie około 4 % w skali roku przez cały okres trwania programu, natomiast prognozowane wzrosty cen są umiarkowane. Zawarty w programie scenariusz budżetowy zakłada drastyczny spadek udziału przychodów i wydatków państwa w PKB, co jest zgodne z szeregiem środków zmniejszających dochody na tle docelowego ograniczenia wydatków. Rosnące potrzeby w zakresie wydatkowania w kilku obszarach polityki zagrażają prognozowanym cięciom wydatków w programie. Prognoza Komisji z wiosny 2014 r. wskazuje, że chociaż polityka budżetowa w 2014 r. jest zgodna z wymogami paktu, istnieje ryzyko odchylenia w 2015 r. Rada, opierając się na swojej ocenie programu oraz prognozie Komisji, zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97, jest zdania, że odchylenie deficytu strukturalnego od celu średniookresowego w 2014 r. odzwierciedla wpływ systemowej reformy strukturalnej, natomiast począwszy od 2015 r. istnieje ryzyko odchylenia od wymaganej ścieżki korekty.

(9) Łotwa podjęła kroki w kierunku obniżenia obciążeń podatkowych dla osób o niskich dochodach oraz rodzin z osobami pozostającymi na ich utrzymaniu, a także w kierunku zwiększenia podatków od nieruchomości i podatków związanych z ochroną środowiska, lecz poziom tych podatków oraz ich struktura nie wpływają w dostatecznym stopniu na zachowanie podmiotów gospodarczych i nadal obowiązują niektóre dotacje mające szkodliwy wpływ na środowisko. Wprawdzie władze poczyniły pewne postępy w zakresie przestrzegania przepisów prawa podatkowego oraz zmniejszenia udziału niezgłoszonej działalności gospodarczej, zwłaszcza poprzez poprawę oceny ryzyka oraz zaostrzenie sankcji przeciwko oszustwom, jednak nadal istnieją wyzwania w postaci walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania. Przede wszystkim wpływy z podatków konsumpcyjnych mają znaczący udział w podatkach ogółem i możliwy jest ich dalszy wzrost, o ile poprawi się przestrzeganie przepisów prawa podatkowego.

(10) Pomimo pierwotnie ambitnego planu zakładającego reformę szkolnictwa wyższego, Łotwa nie poczyniła żadnych postępów w kierunku ustanowienia systemu akredytacji, który byłby uznany na szczeblu międzynarodowym, plany wprowadzenia nowego modelu finansowania są niepewne, proces konsolidacji instytucji szkolnictwa wyższego osłabł i nadal obowiązują te same restrykcje dotyczące używania języków obcych. Powyższa sytuacja ma miejsce pomimo faktu, że istnieje znaczna potrzeba reformy systemu szkolnictwa wyższego, który jest zbyt rozbudowany w stosunku do malejącej populacji, oferuje zbyt wiele odrębnych programów studiów i jest mało atrakcyjny dla studentów i pedagogów z zagranicy. Jak wynika z pierwszej niezależnej oceny instytucji badawczych, tylko 10 % z nich można uznać za międzynarodowe ośrodki badawcze na wysokim poziomie. Ponadto intensywność badań i rozwoju na Łotwie stanowiła zaledwie 0,66 % PKB w 2012 r. i kraj ten nie zmierza do osiągnięcia celu określonego w strategii „Europa 2020”, jakim jest przeznaczanie 1,5 % PKB na badania i rozwój.

(11) Łotwa zrobiła postępy w walce z bezrobociem, które znacznie spadło. Wskaźnik bezrobocia wśród młodzieży jest względnie wysoki i konieczne są środki dotarcia z pomocą do młodych ludzi, nieaktywnych zawodowo, którzy nie są nigdzie zarejestrowani. Chociaż Łotwa podjęła działania, by przeciwdziałać problemowi niedopasowania umiejętności oraz podnieść jakość kształcenia zawodowego, kwestie te nadal wymagają uwagi, zwłaszcza konieczna jest poprawa jakości programów przyuczania do zawodu i rozwijanie wszechstronnego poradnictwa zawodowego. Aktywne polityki dotyczące rynku pracy mają wciąż ograniczony zakres i w zbyt dużym stopniu opierają się na robotach publicznych.

(12) Łotwa boryka się z bardzo wysokim wskaźnikiem ubóstwa wśród osób w wieku produkcyjnym. Kraj ten podjął pewne kroki w kierunku reformy pomocy socjalnej i dokończył zakrojoną na szeroką skalę ocenę systemu zabezpieczenia społecznego, tworząc tym samym solidne podstawy reformy opartej na faktach. Rząd znacznie zwiększył różnego rodzaju zasiłki na dzieci oraz podniósł progi niepodlegających opodatkowaniu dochodów osób pozostających na utrzymaniu. Ochrona socjalna nadal jednak pozostaje mało skuteczna w zakresie redukcji ubóstwa, a wyzwaniem pozostaje opracowanie skutecznej sieci bezpieczeństwa socjalnego. Ogólnie rzecz biorąc, wysoki odsetek ludności jest zagrożony ubóstwem lub wykluczeniem społecznym; odsetek ten jest jeszcze wyższy wśród dzieci. Zagrożenie ubóstwem oraz wykluczeniem społecznym jest bardzo wysokie szczególnie w przypadku rodzin z dziećmi, osób bezrobotnych, niepełnosprawnych oraz zamieszkujących obszary wiejskie. Łotwa posiada najniższy w UE udział wydatków na ochronę socjalną w PKB. Dostęp do opieki zdrowotnej jest utrudniony z uwagi na jej koszty, m.in. wysokie świadczenia, za które muszą płacić sami pacjenci, oraz bardzo powszechne nieformalne opłaty, co sprawia, że potrzeby w zakresie opieki zdrowotnej pozostają niezaspokojone w przypadku wysokiego odsetka społeczeństwa. Istnieje znaczna potrzeba poprawy skuteczności tego systemu oraz zapewnienia racjonalnego pod względem kosztów finansowania, a także promowanie działalności profilaktycznej.

(13) Łotwa osiągnęła pewne postępy w dziedzinie otwarcia swojego rynku energii elektrycznej na konkurencję; podobne otwarcie na konkurencję planowane jest w sektorze gospodarstw domowych na początku 2015 r. W czerwcu 2013 r. Łotwa przystąpiła do skandynawskiej giełdy energii elektrycznej Nord Pool Spot. Konieczne jest dalsze wzmocnienie wzajemnych powiązań z unijnym rynkiem energii, gdyż obecnie Łotwa jest zależna od importu, a transgraniczne przyłączenie do sieci elektrycznej z Estonią jest najczęściej przeciążone. Dlatego zasadnicze znaczenie ma budowa infrastruktury; Łotwa zmaga się z poważnym wyzwaniem, jakim jest wyeliminowanie braków w infrastrukturze. Poza tym osiągnięte zostały pewne postępy w sektorze gazu ziemnego w związku z przyjęciem przez parlament nowelizacji ustawy energetycznej, która przewiduje stopniowe otwieranie rynku gazu począwszy od kwietnia 2014 r.; pełne otwarcie tego rynku zostało jednak odłożone do 2017 r. Łotwa zaproponowała zrównoważone działania w zakresie kombinacji polityki budżetowej i monetarnej, których celem są oszczędności energii w głównych sektorach gospodarki; w nadchodzących latach ponad 70 % oszczędności energii będzie generowanych w sektorze budowlanym. Nadal jednak konieczne jest podniesienie wydajności transportu, budynków i systemów ciepłowniczych.

(14) Łotwa podjęła istotne działania w celu zwiększenia wydolności systemu wymiaru sprawiedliwości, tak aby zmniejszyć liczbę zaległych spraw i skrócić czas trwania postępowań. Duża liczba zaległych spraw sądowych nadal stwarza zagrożenie dla przedsiębiorstw; poza tym należy dokończyć reformy mające zwiększyć wydajność i jakość wymiaru sprawiedliwości, między innymi w zakresie przepisów dotyczących niewypłacalności, mediacji i arbitrażu. Łotwa przedstawiła ambitne reformy administracji publicznej, jednak są one powoli wprowadzane w życie i nie obejmują samorządów lokalnych, do tego bardzo opóźnia się reforma przedsiębiorstw państwowych. Konieczne są zmiany w przepisach prawa o konkurencji, tak by zapewnić Radzie ds. Konkurencji większą niezależność instytucjonalną i finansową pozwalającą jej podejmować skuteczne interwencje w razie działań organów państwowych i prywatnych ograniczających konkurencję.

(15) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Łotwy. Oceniła program stabilności i krajowy program reform. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej w Łotwy, ale także stopień przestrzegania przepisów i wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w zaleceniach 1–5.

(16) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program stabilności Łotwy, a jej opinia[6] znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.

(17) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła również analizę polityki gospodarczej strefy euro jako całości. Na podstawie tej analizy Rada wydała osobne zalecenia dla tych państw członkowskich, których walutą jest euro. Łotwa powinna zagwarantować pełne i terminowe wdrożenie również tych zaleceń.

NINIEJSZYM ZALECA Łotwie podjęcie w latach 2014–2015 działań mających na celu:

1. Utrzymanie stabilnej sytuacji budżetowej w 2014 r. i wzmocnienie strategii budżetowej począwszy od 2015 r., przy zapewnieniu, że odchylenie od celu średniookresowego będzie miało ograniczony wpływ na systemową reformę emerytalną. Kontynuowanie wysiłków zmierzających do dalszego ograniczania obciążenia podatkowego w odniesieniu do osób o niskich dochodach w kontekście wprowadzania podatków od nieruchomości i podatków związanych z ochroną środowiska, które bardziej sprzyjają wzrostowi gospodarczemu, oraz poprzez lepsze przestrzeganie przepisów prawa podatkowego i pobór podatków.

2. Przyspieszenie wdrażania reformy szkolnictwa wyższego, zwłaszcza poprzez powołanie niezależnej agencji akredytacyjnej oraz modelu finansowania, który nagradza jakość. Zapewnienie poradnictwa zawodowego na wszystkich szczeblach edukacji, podniesienie jakości szkolnictwa zawodowego i szkoleń, w tym poprawę programów przyuczania do zawodu, a także osiągnięcie postępów, jeśli chodzi o zdolność młodych ludzi do zatrudnienia, m.in. poprzez wprowadzenie środków docierania z pomocą do młodych osób nigdzie niezarejestrowanych, niekształcących się, niepracujących i nieszkolących się. Podjęcie działań w kierunku bardziej zintegrowanego i kompleksowego systemu badań, m.in. poprzez skoncentrowanie finansowania na ośrodkach badawczych, które są konkurencyjne na arenie międzynarodowej.

3. Zreformowanie pomocy socjalnej oraz jej dalsze finansowanie w celu zapewnienia poprawy jej zasięgu, adekwatności świadczeń, poprawy aktywizacji zawodowej oraz ukierunkowanych usług socjalnych. Zwiększenie zasięgu aktywnych polityk dotyczących rynku pracy. Poprawę efektywności kosztowej, jakości i dostępności systemu opieki zdrowotnej.

4. Przyspieszenie rozwoju wzajemnych połączeń sieci przesyłowych gazu i energii elektrycznej z sąsiadującymi państwami członkowskimi, by zróżnicować źródła energii i wspierać konkurencyjność poprzez poprawę integracji rynków energii państw bałtyckich. Dążenie do dalszej poprawy skuteczności energetycznej w transporcie, budynkach i systemach ciepłowniczych.

[6] Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

5. Dokończenie reform wymiaru sprawiedliwości, w tym zaległych reform przepisów dotyczących niewypłacalności, arbitrażu i mediacji, w celu zapewnienia otoczenia prawnego bardziej przyjaznego dla przedsiębiorstw i konsumentów. Przyspieszenie reform administracji publicznej, m.in. poprzez wprowadzenie reformy zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi oraz zwiększenie instytucjonalnej i finansowej niezależności Rady ds. Konkurencji.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący